

Dokument nr. 1

(1999–2000)

Riksrevisjonen legger fram:

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 1998**
- 2 Saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget antegnelser med svar og forslag til desisjon av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard sammen med ekstrakt av regnskapene for 1998, jf. Grunnlovens § 75 k. Enkelte opplysninger som er gitt, er kommet fram i løpet av 1999.

Det er tatt opp i alt 43 saker, 34 antegnelser og 9 saker til orientering. Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapene for 1998 for Statens helsetilsyn, Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret), Universitetet i Oslo, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim og høyskolene i Stavan-ger, Østfold, Buskerud og Akershus. Det er ikke tatt opp saker under Barne- og familiedepartementet, Mil-jøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

Stortinget har vedtatt omgjøring av flere virksomheter til forvaltningsorganer med særskilte fullmak-ter. Omleggingen innebærer at virksomhetene ved særskilt fullmakt gis selvstendig ansvar og frihet med hensyn til økonomiforvaltning. Gjennomført revisjon og øvrige undersøkelser Riksrevisjonen har foretatt, tyder på at det er stor usikkerhet og variasjon i praktiseringen av fullmaktene. Dette gjelder årsregnskape-nes innhold og oppsett, hvilke prinsipper som skal gjelde for regnskapsførselen, hvilke krav som stilles til økonomisk rapportering, og hvilke retningslinjer som skal gjelde for styringsdialogen med overordnet de-partement. Utarbeidelse av instruksjer og retningslinjer som klargjør forutsetningene for regnskapsførsel og økonomisk rapportering, anses nødvendig for praktisering av fullmaktene.

I de senere årenes antegnelser er det tatt opp en rekke saker knyttet til regnskapsføringen i departemen-tene og underlagte virksomheter, samt problemer knyttet til innføringen av nye økonomisystemer. I an-tegnelsene til statsregnskapet for 1998 tas det opp mange saker som omhandler til dels betydelige svikt i rutiner knyttet til regnskapsføring og økonomiforvaltning. I noen tilfeller er manglene så vesentlige at regnskapene ikke kan godkjennes, og i flere tilfeller kan det derfor foreligge feil i de tall som er innrappor-tert til det sentrale statsregnskapet.

Det kan synes som om internkontroll og korrekt regnskapsføring ikke vektlegges tilstrekkelig i forvalt-ningen, og det er i særlig grad manglende forståelse for viktigheten av avstemmingsrutiner som kan av-dekke feil og mangler i regnskapet gjennom året. Resultatet kan bli at det i regnskapene oppstår store av-stemmingsdifferanser som ikke kan forklares, noe som igjen medfører at det må brukes betydelige ressur-ser for å finne ut hva som er feil, og til å foreta nødvendige opprettinger. For virksomhetene er det ofte nødvendig å bruke eksterne konsulenter med spesialkompetanse for å finne ut av de påpekte forhold. Også for Riksrevisjonen er revisjon av disse regnskapene svært ressurskrevende, og i noen tilfeller er manglene så vesentlige at regnskapet faktisk ikke er reviderbart, bl.a. som følge av manglende revisjonsspor i regn-skapene. Det forhold at flere regnskap legges fram for sent og med manglende dokumentasjon skaper også problemer i forhold til Riksrevisjonens rapportering.

Det kan synes som om feil og mangler i regnskapene i hovedsak kan knyttes til de regnskapssystemene som er valgt, og manglende regnskapskompetanse i virksomhetene. I noen tilfeller prioriteres heller ikke tilstrekkelige ressurser til økonomifunksjonen. Flere systemer er også til dels svært kompliserte og pri-mært utviklet til regnskapsføring i private virksomheter. Systemene har til dels ikke ivaretatt rapportering etter kontantprinsippet på en tilfredsstillende måte slik at det har vært nødvendig å ta i bruk manuelle ruti-ner.

Det bemerkes i den forbindelse at det også er avdekket svakheter og mangler ved testingen og ved funksjonaliteten til de systemer som er godkjent i statens rammeavtaler, jf. sak 1 under Arbeids- og ad-ministrasjonsdepartementet.

De samlede antegnelser sendes rutinemessig til Statsministerens kontor og Finans- og tolldepartementet til orientering. I likelydende følgebrev er det i år gitt uttrykk for at det er Riksrevisjonens oppfatning at de påpekte forhold knyttet til regnskapsføring og økonomiforvaltning er så alvorlige at de må følges opp ge-nerelt på overordnet nivå i forvaltningen. Brevet følger som trykt vedlegg. Riksrevisjonen har registrert at på bakgrunn av brevet har Statsministerens kontor bedt Finansdepartementet snarest mulig foreslå tiltak som kan bedre departementenes regnskapsføring og økonomiforvaltning.

Tre tidligere antegnelser desidert «Til observasjon» tas helt eller delvis opp på nytt i årets antegnelser. For øvrig legger Riksrevisjonen fram for Stortinget en gjennomgåelse og vurdering av antegnelseene til statsregnskapene for 1993–97 desidert «Til observasjon» i Dokument nr. 3:1 (1999–2000).

Riksrevisjonen, 3. november 1999

For Riksrevisorkollegiet
Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

INNDELING AV KONSTITUSJONELLE ANTEGNELSER

Antegnelsene, som utarbeides departementsvis, deles inn i følgende avsnitt:

Til observasjon	Avsnittet inneholder antegnelser over forhold og disposisjoner som krever nærmere redegjørelse fra forvaltningen. Det omfatter også forhold som Riksrevisjonen ikke anser seg ferdig med, og derfor ønsker å ha til observasjon.
Til decharge etter omstendighetene	Under dette avsnittet tas opp tilfeller hvor det kan herske en viss tvil om forholdet uten videre bør godkjennes.
Til decharge	Her tas opp tilfeller som Riksrevisjonen uten betenkeligheter mener å kunne anbefale godkjent.
Til orientering	Riksrevisjonen har i stadig større utstrekning tatt med saker til orientering. Dette er i samsvar med de synspunkter som det er gitt uttrykk for i utredningen fra utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen. Disse sakene er ikke gjenstand for desisjon.

DESIJONSFORMENE

Passerer	Denne formen blir brukt for forhold som Riksrevisjonen finner å kunne anbefale godkjent etter besvarelsen.
Kan passere	Denne formen innebærer en kritikk. Styrken av denne framgår av premissene.
Til observasjon	Til observasjon blir brukt når Riksrevisjonen mener at forholdet ikke er avklart for en endelig desisjon. Således brukes formen i tilfeller hvor – saken er under behandling i administrasjonen – Riksrevisjonen ønsker å se nærmere på det prinsippsspørsmål som er reist – framtidig praksis bør has til observasjon Når formen brukes, blir det i premissene i alminnelighet gitt uttrykk for hva det siktes til. Forholdet blir tatt opp på ny i de konstitusjonelle antegnelsene bare når det er grunn til å forfølge saken videre eller til å orientere Stortinget om resultatet.

Innhold

	Side		Side
Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard	1	Forsvarsdepartementet	
Arbeids- og administrasjonsdepartementet		1 Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter – kostnadsrammer, pris og valutajusteringer	47
1 Rammeavtaler for økonomisystemer i staten	11	2 Feil og mangler i Forsvarets regnskaper ..	50
2 Arbeids- og administrasjonsdepartementets regnskap for 1998	13	3 Merutgifter og mindreinntekter	53
3 Statens Pensjonskasse – regnskapet for 1998	15	4 Teknisk brannverntiltak i Forsvaret	53
4 Merutgifter og mindreinntekter	18	Justisdepartementet	
5 IT-prosjektet i Arbeidsmarkedsetaten (SIAMO)	18	1 Arbeidsdriften ved Kriminalomsorg i anstalt	55
Barne- og familiedepartementet		2 Kontroll av utgifter vedrørende reisevirksomheten mv. i Utrykningspolitiet	56
1 Merutgifter og mindreinntekter	21	3 Undersøkelse av siviltenesteadministrasjonene Dillingøy og Hustad	58
Finans- og tolldepartementet		4 Merutgifter og mindreinntekter	59
1 Statsskatt, FLT-posteringer i skattefogdkontorenes regnskaper	23	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	
2 Eldre merverdiavgiftsrestanser – oppfølging og rapportering	24	1 Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim – regnskap for 1998	61
3 Oslo og Akershus skattefogdkontor – regnskapsføring	28	2 Statlige høyskoler – regnskapsavlegget for 1998	65
4 Svakheter og mangler ved Toll- og avgiftsdirektoratets regnskap	31	3 Bispedømmerådene – regnskapsavlegget for 1998	69
5 Nye rutiner for regnskapsføring av merverdiavgift	34	4 Merutgifter og mindreinntekter	70
6 Petroleums-skatteregnskapet	36	5 Norges landbrukshøgskole – Kjøp av aksjer i Senter for Førteknologi AS	70
7 Realistisk budsjettering og forklaring av merinntekter på kap. 5507 post 74 Arealavgifter	38	Kommunal- og regionaldepartementet	
8 Merutgifter og mindreinntekter	39	1 Arbeidstilsynet – rutiner i forbindelse med tvangsmulkt	73
9 IT-sikkerheten i Finansdepartementet og enkelte underliggende virksomheter	39	2 Distrikts- og regionalpolitiske fond – bruk, oppgjør og regnskapsføring i statsregnskapet	74
10 Arbeidsgiveravgift av tilskudd til pensjonskasser	40	3 Merutgifter og mindreinntekter	76
Fiskeridepartementet		4 Fond for etablererstipend	76
1 Manglende avstemming og dokumentasjoner i Kystverkets regnskap for 1998 ...	43	Kulturdepartementet	
2 Statsregnskapet for 1998 – Merutgifter på kap. 1020 Havforskningsinstituttet	45	1 Manglende tilbakebetaling av ubenyttet tilskudd	79
3 Utbetalinger i Kystverket i 1998 som er anvist og utgiftsført i 1999	45	2 Merutgifter og mindreinntekter	80
4 Merutgifter og mindreinntekter	46	Landbruksdepartementet	
		1 Forvaltningsorganer med særskilt fullmakt til bruttoføring av inntekter og utgifter utenfor statsbudsjettet – feil og mangler i regnskapene	81

	Side
2 Regnskapsmessige posteringer på bakgrunn av omdisponeringsfullmakter	83
3 Merutgifter og mindreinntekter	85

Miljøverndepartementet

1 Merutgifter og mindreinntekter	87
--	----

Nærings- og handelsdepartementet

1 Styret for det industrielle rettsverns (Patentstyrets) økonomiforvaltning og regnskap for 1998	89
2 Justervesenets økonomiforvaltning og regnskap for 1998	91
3 Merutgifter og mindreinntekter	92
4 Nærings- og handelsdepartementets økonomiforvaltning og regnskap for 1998	92
5 Sjøfartsdirektoratets økonomiforvaltning og regnskap for 1998	92

Olje- og energidepartementet

1 Merutgifter og mindreinntekter	95
--	----

Side

Samferdselsdepartementet

1 Nytt økonomisystem i Luftfartsverket	97
2 Drift av parkeringsanlegget ved Bergen Lufthavn Flesland	99
3 Fatima-prosjektet	100
4 Merutgifter og mindreinntekter	104

Sosial- og helsedepartementet

1 Trygdeetatens regnskap for 1998	105
2 Statens helsetilsyn	110
3 Merutgifter og mindreinntekter	111

Utenriksdepartementet

1 Utenriksdepartementets økonomiforvaltning og regnskap for 1998	113
2 Merutgifter og mindreinntekter	114
3 Kontroll med forvaltning av norsk bi-stand til prioriterte land og regioner m.m.	114

Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard

for budsjetterminen 1998

(Utarbeidet av Riksrevisjonen, jf. Grunnlovens § 75 k)

Stats-

Bevilgnings-

Utgifter

Mill. kroner

Det Kongelige Hus og Slottsforvaltningen	79
Regjering	109
Stortinget og underliggende institusjoner	701
Høyesterett	44
Utenriksdepartementet	12 778
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	22 753
Kulturdepartementet	3 248
Justisdepartementet	9 793
Kommunal- og regionaldepartementet	53 543
Sosial- og helsedepartementet	24 651
Barne- og familiedepartementet	18 714
Nærings- og handelsdepartementet	5 468
Fiskeridepartementet	1 948
Landbruksdepartementet	14 217
Samferdselsdepartementet	24 341
Miljøverndepartementet	2 511
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	16 114
Finans- og tolldepartementet	69 116
Forsvarsdepartementet	25 536
Olje- og energidepartementet	1 200
Ymse utgifter	20
Statsbankene	53 796
Statlig petroleumsvirksomhet	27 609
Statens forretningsdrift	2 638
Folketrygden	150 848
Statens petroleumsfond	45 041

Sum utgifter	586 816
--------------------	---------

regnskapet

regnskapet

	Inntekter	Mill. kroner	Mill. kroner
Skatter og avgifter:			
Skatt på formue og inntekt	81 158		
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	107 297		
Tollinntekter	2 589		
Merverdiavgift	110 615		
Avgifter på alkohol	7 687		
Avgifter på tobakk	6 558		
Avgifter på motorvogner	30 963		
Andre avgifter	10 538		357 405
Inntekter av statens forretningsdrift:			
Renter av statens forretningsdrift	171		
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i samband med nybygg, anlegg mv.	3 337		3 508
Renteinntekter og utbytte (eksklusive statens forretningsdrift og Statoil):			
Renter fra statsbankene	7 946		
Renter av kontantbeholdning og andre fordringer	4 118		
Utbytte eksklusive Statoil	3 303		15 367
Andre inntekter:			
Inntekter under departementene	18 205		
Overføring fra Norges Bank	3 811		
Tilbakeføring av midler fra Statens banksikringsfond	382		22 398
Petroleumsinntekter:			
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	42 109		
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	27 600		
Aksjeutbytte fra Statoil	2 940		72 649
Tilbakebetalinger			43 119
Statens petroleumsfond			17 059
Sum inntekter			531 505
Andre kapitalmidler:			
Statslånemidler	23 115		
Av kontantbeholdning	32 196		55 311
Totalsum			586 816

Statens balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>1 000 kr</i>
Kontantbeholdninger	47 941 902
Spesielle fond og forsikringer	195 470 823
Verdipapirer	51 756 780
Utlån og utestående fordringer	185 369 755
Ordinære fond	4 997 681
Forskudd	625 781
Kapital i statsbankene	7 440 707
Fast kapital i statsbedriftene	150 675 421
Statskassens mellomværende med regnskapsførere	5 312 889
Statskassens mellomværende med statsbedriftene	–306 375
Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter	81 739
Valutabytte	–947 023
Statsobligasjonslån	–3 488 961
Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld	–875 000
Sum eiendeler	<u>644 056 119</u>

pr. 31. desember 1998

<i>Forpliktelser</i>		<i>1 000 kr</i>
Statsgjelden		253 594 359
Kontolån fra fond under Finansdepartementets forvaltning		8 214 141
Deposita og avsetninger		11 177 813
Utstedte gjeldsbrev for den ikke betalte delen av grunnfond i statsbankene		3 135 800
Overførbare ubrukte bevilgninger		7 333 663
Avslutningskonto		<u>360 600 343</u>

Sum forpliktelser	<u>644 056 119</u>
-------------------------	--------------------

Spesifikasjon av forskyvninger

	<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
Opptatte lån		23 115 353
Av kontantbeholdning		32 195 454
<i>Spesielle fond:</i>		
Nedgang		983 473
<i>Kapital i statsbankene:</i>		
Nedgang		200 703
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>		
Nedgang		2 097
<i>Statskassens mellomværende med Toll- og avgiftsdirektoratet:</i>		
Nedgang		28 288
<i>Valutabytte:</i>		
Nedgang		708 766
<i>Statsgjelden:</i>		
Økning		98 278
<i>Kontolån fra fond:</i>		
Økning		4 421 580
Overført til avslutningskonto for statsregnskapet		65 344 545
<i>Sum debet</i>		<u>127 098 537</u>

Avslutningskonto for

	<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse pr. 31. desember 1998		<u>360 600 342</u>
Sum		<u>360 600 342</u>

i balansen

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Spesielle fond:</i>		
Økning		50 166 153
<i>Verdipapirer:</i>		
Økning		1 510 149
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>		
Økning		5 555 543
<i>Ordinære fond:</i>		
Økning		4 997 681
<i>Forskudd:</i>		
Økning		141 379
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>		
Økning		14 778 224
<i>Valutabytte:</i>		
Økning		472 392
<i>Valutakursregulering:</i>		
Økning		300 137
<i>Statsgjelden:</i>		
Nedgang		45 540 733
<i>Deposita og avsetninger:</i>		
Nedgang		1 159 477
<i>Overførbare ubrukte bevilgninger:</i>		
Nedgang		2 476 669
<i>Sum kredit</i>		<u>127 098 537</u>

statsregnskapet pr. 31. desember 1998

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 1. januar 1998		295 255 797
Økning		65 344 545
Sum		<u>360 600 342</u>

Regnskapet for

Bevilgnings-

<i>Utgifter</i>	<i>Kr</i>
Svalbard kirke	1 568 646
Tilskudd til lærerlønn og kulturelle formål m.m.	2 540 000
Sysselmannen	16 160 914
Sysselmannens transporttjeneste	43 088 111
Tilfeldige utgifter	657 046
Kulturminnetiltak	2 644 832
Bergmesteren	1 481 696
Refusjon til Norsk Polarinstitut	2 950 000
Fyr og radiofyr mv.	3 199 853
Statens bygninger i Longyearbyen	14 229 587
Ligningsrådet for Svalbard	1 973 306
Sum utgifter	90 493 991
Nedgang i overførte bevilgninger	2 653 000
	87 840 991

Beholdnings-

<i>Debet</i>	<i>Kr</i>
Bergmesteren, økning	20 080
Nedgang i overførte bevilgninger	2 653 000
Depositokonto 840004	85 382
	2 758 462

Balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen	167 378
Bergmesteren	92 022
Depositokonto 840004	2 137 600
	2 397 000

Oslo i Riksrevisjonen,

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

administrasjonen av Svalbard 1998

regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen		984 175
Sysselmannens transporttjeneste		1 858 622
Statens bygninger		741 720
Skatter og avgifter		33 920 966
Tilskudd fra statsbudsjettet		50 544 508

Sum inntekter	88 049 991
---------------------	------------

endringer i 1998

	<i>Kredit</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen, nedgang		2 549 462
For mye inntektsført depositokonto 840004 i 1998		209 000
		<u>2 758 462</u>

pr. 31. desember 1998

	<i>Forpliktelser</i>	<i>Kr</i>
Overført til 1999		2 188 000
For mye inntektsført depositokonto 840004 i 1998		209 000
		<u>2 397 000</u>

19. oktober 1999

Helga Haugen

Brit Hoel

 Thor Kr. Svendsen

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1999 og svar avgitt 24. september 1999)

Til observasjon

1 Rammeavtaler for økonomisystemer i staten

Statens forvaltningstjeneste innhentet anbud på rammeavtaler for økonomisystemer til statlige virksomheter i EØS-området sommeren 1997. Anbudsgrunnlaget besto av en kommersiell kravspesifikasjon som satte krav til leverandøren og prosedyrene ved anskaffelsen, og en funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystemer som var utarbeidet av Finansdepartementet i mai 1997. Det ble levert anbud innen fristens utløp fra seks leverandører med fem forskjellige økonomisystemer. Etter evaluering av anbudene og testing av systemenes funksjonalitet mot kravspesifikasjonen, ble det sommeren 1998 inngått rammeavtaler med fem leverandører for levering av tre økonomisystemer. Rammeavtalene omfatter en kjøpsavtale og en vedlikeholdsavtale. Kjøpsavtalen gjelder fram til 31. desember 1999 med rett for Statens forvaltningstjeneste til å forlenge avtalene ved en opsjon à 12 måneder. Vedlikeholdsavtalen løper i minimum syv år regnet fra siste kjøp på rammeavtalen.

Av St.prp. nr. 1 (1997–98) Gul bok framgår det at rammeavtalene skal sikre at valgte leverandører har systemer som tilfredsstiller statens krav til funksjonalitet. Avtalene vil innebære en betydelig forenkling av anskaffelsesprosessen for den enkelte virksomhet. I St.prp. nr. 1 (1997–98) for Planleggings- og samordningsdepartementet under Statens forvaltningstjeneste framgår det videre at det er etablert en egen funksjon for forvaltning av rammeavtaler for økonomisystemer og lønns- og personaldatasystemer. Ordningen innebærer bl.a. kontroll og godkjenning av systemenes funksjonalitet.

Riksrevisjonen har gjennomgått testdokumentasjonen som er utarbeidet av Statens forvaltningstjeneste, og korrespondansen med systemleverandørene. Det er videre avholdt møter og korrespondanse med Statens forvaltningstjeneste som er rammeavtaleforvalter, og som har forestått testingen av økonomisystemene. Gjennomgangen har avdekket svakheter og mangler ved testingen og ved funksjonaliteten til systemene på rammeavtalene.

Riksrevisjonen tok i brev av 5. juli 1999 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet opp forholdene vedrørende testingen og funksjonaliteten til økonomisystemene på rammeavtalene. I brevet til departementet påpekte Riksrevisjonen at testingen var gjennomført i leverandørenes eget testmiljø, og at det av den grunn kunne reises spørsmål om testingen var gjennomført på et tilstrekkelig selvstendig grunnlag. Det ble også vist til at testingen synes å ha vært vanskeliggjort som følge av at kravspesifikasjonen på enkelte punkter var uklar og ikke oppbygd primært med sikte på testing. Det ble videre påpekt at testingen av systemenes funksjonalitet før inngåelsen av rammeavtalene synes å ha vært lite omfattende. Enkelte av kravene i kravspesifikasjonen er ikke testet, og det gjelder spesielt kundereskontro, innbetalingsfunksjonalitet, rapporteringen til Finansdepartementet (S-rapport) og år 2000 kompatibilitet. Riksrevisjonen har videre registrert at enkelte krav i kravspesifikasjonen i praksis er frafalt som følge av at Statens forvaltningstjeneste ikke har sørget for å ta utbedringstiltak med i utviklingsplanene. Dette gjelder bl.a. krav til revisjonsspor. Øvrige krav til økonomisystemene som ikke er oppfylt i henhold til kravspesifikasjonen, er tatt med i utviklingsplanene for systemene. Leverandørenes frister for å oppfylle disse kravene er satt til henholdsvis 1. april, 1. juni og 31. desember 1998 og 1. juni 1999, avhengig av systemleverandør og type krav. Riksrevisjonen påpekte i brevet til departementet at testingen av kravene på utviklingsplanene for økonomisystemene ikke var gjennomført i henhold til de frister som er fastsatt i rammeavtalene. Det ble videre påpekt at Statens forvaltningstjeneste ikke hadde utarbeidet faste rutiner for å innhente informasjon om virksomhetenes erfaringer med de ulike systemene og leverandørene. Når det gjelder funksjonaliteten til økonomisystemene på rammeavtalene, viste Riksrevisjonen til at det, i tillegg til svakheter/mangler som er eksklusive for det enkelte system, er generelle svakheter/mangler som går igjen i flere systemer. Dette omfatter bl.a. systemenes muligheter for logging, og at kontostrengen i systemene ikke er til-

fredsstillende i forhold til økonomireglementet. Videre inneholder ikke systemene en tilfredsstillende rapport for avstemming av internregnskapet mot hovedbok etter kontantprinsippet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 11. august 1999 til Riksrevisjonen opplyst at det i samarbeid med Statens forvaltningstjeneste vil vurdere omfanget av testingen ved inngåelse av nye rammeavtaler for økonomisystemer. Det er videre opplyst at enkelte vesentlige svakheter og mangler ved økonomisystemene på rammeavtalene inngår i systemenes utviklingsplaner. Når det gjelder oppfølgingen av utviklingsplanene, viser departementet til Statens forvaltningstjeneste som har opplyst at testing av rapporteringen til det sentrale statsregnskapet for et økonomisystem er planlagt avsluttet i uke 32, og at tilsvarende testing for de øvrige økonomisystemene skal gjennomføres i henholdsvis uke 32 og 34. Den avsluttende testingen av øvrig funksjonalitet i henhold til utviklingsplanene skal foretas høsten 1999, og det vil bli tatt opp med Statens forvaltningstjeneste at all nødvendig testing skal være gjennomført innen 1. november 1999. Departementet uttaler videre at forvaltningen av rammeavtalen omfatter en lang rekke ulike aktiviteter, og at oppfølgingen av leverandørenes utviklingsplaner er komplisert og ressurskrevende både for rammeavtaleforvalter og leverandørene. Dette har medført at opprinnelige tidsfrister ikke er overholdt. For å gjøre det mulig å prioritere oppfølgingen av utviklingsplanene, er det nå foretatt interne omrokninger i Statens forvaltningstjeneste. Når det gjelder rutiner for innhenting av informasjon om virksomhetenes erfaringer med systemene og leverandørene, vil departementet ta opp med Statens forvaltningstjeneste at det legges opp til en evaluering før inngåelse av nye rammeavtaler. Departementet vil for øvrig følge opp forvaltningen av rammeavtalene overfor Statens forvaltningstjeneste gjennom den ordinære styringsdialogen, ved tildelingsbrev og rapportering.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen viser til omtale i St.prp. nr. 1 (1997–98) hvor det framgår at rammeavtaler for økonomisystemer i staten skal sikre at valgte leverandører har systemer som tilfredsstillers statens krav til funksjonalitet, og at avtalene vil innebære en betydelig forenkling av anskaffelsesprosessen for den enkelte virksomhet. Riksrevisjonen vil påpeke viktigheten av at det før inngåelse av rammeavtaler for

økonomisystemer i staten gjennomføres en omfattende og grundig testing av systemenes funksjonalitet. Testingen skal bidra til å sikre at systemene på rammeavtalene har en funksjonalitet som tilfredsstiller statens krav til økonomistyring og regnskapsføring. Blant annet skal systemene gi rapporter som inneholder nødvendige revisjonsspor. På grunnlag av de svakheter og mangler som Riksrevisjonen har påpekt ved testingen og ved funksjonaliteten til systemene på rammeavtalene, kan det synes som om dette arbeidet ikke har vært prioritert tilstrekkelig. Riksrevisjonen vil videre bemerke at oppfølgingen av systemenes utviklingsplaner er en vesentlig del av forvaltningen av rammeavtalene, og at testingen burde vært gjennomført i henhold til de frister som er satt i utviklingsplanene. Som ledd i rammeavtaleforvaltningen burde det også vært etablert tilfredsstillende rutiner for innhenting av informasjon om virksomhetenes erfaringer med økonomisystemene og leverandørene.

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil følge opp forvaltningen av rammeavtalene overfor Statens forvaltningstjeneste og omfanget av testingen før inngåelse av nye rammeavtaler for økonomisystemer. Riksrevisjonen har videre merket seg at det er foretatt interne omrokninger i Statens forvaltningstjeneste for å gjøre det mulig å prioritere oppfølgingen av utviklingsplanene på rammeavtalene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Det vises til brev av 11.08.99 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, samt til departementets brev av 19.08.99 til Statens forvaltningstjeneste som Riksrevisjonen har fått gjenpart av. Vedlagt oversendes statusrapport per september 1999 fra Statens forvaltningstjeneste til orientering. Departementet har ikke ytterligere merknader i saken, og vil følge opp som tidligere angitt.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen forutsetter at departementets oppfølging medfører at økonomisystemene får en funksjonalitet som tilfredsstiller statens krav til økonomistyring og regnskapsføring.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Arbeids- og administrasjonsdepartementets regnskap for 1998

Arbeids- og administrasjonsdepartementet tok i bruk et nytt edb-basert økonomisystem og ble egen regnskapsfører fra 1. oktober 1996. Innføring og drift av det nye økonomisystemet avdekket flere svakheter og mangler, bl.a. kunne departementet ikke legge fram en fullstendig hovedbok etter kontantprinsippet, og systemet produserte ikke posteringsjournal. I antegnelsen til statsregnskapet for 1996 påpekte Riksrevisjonen mangler ved innføringen av nytt økonomisystem i departementet og bemerket at det var problemer med å verifisere regnskapet for de tre siste månedene i 1996, jf. Dokument nr. 1 (1997–98) og Innst. S. nr. 89 (1997–98). Riksrevisjonen så det som kritikkverdig at økonomisystemet ble tatt i bruk før det var tilstrekkelig utprøvd og tilpasset for føring av statlig regnskap. Departementet uttalte i svaret til antegnelsen bl.a. at det ville legge stor vekt på å innarbeide faste interne rutiner, bl.a. for avstemming, og at departementets klare ambisjon var at manglene som ble påpekt i regnskapet for 1996, ikke skulle være til stede i regnskapet for 1997.

Samme forhold ble tatt opp i antegnelsen til statsregnskapet for 1997, jf. Dokument nr. 1 (1998–99) og Innst. S. nr. 102 (1998–99). Riksrevisjonen påpekte bl.a. at departementet ikke hadde innarbeidet tilfredsstillende rutiner for avstemming. Videre bemerket Riksrevisjonen at departementet ikke hadde lagt fram fullstendig og formelt riktig dokumentasjon til regnskapet. Riksrevisjonen konkluderte med at det på grunnlag av avdekkede svakheter og mangler ikke var mulig å gjennomføre en slik revisjon at departementets regnskap for 1997 kunne bekreftes. I svaret til antegnelsen beklagde departementet sterkt at Riksrevisjonen hadde vanskeligheter med å få gjennomført revisjonen. Departementet opplyste bl.a. at gjennom innleid regnskapskompetanse ble det foretatt kvalitetssikring av det løpende avstemmingsarbeidet, forbedring av regnskapsrutiner og kompetanseoverføring til egne medarbeidere. I tillegg ble det opplyst at departementet parallelt arbeidet med å tilpasse rutineene til økonomireglementet. Det framgår av Innst. S. nr. 102 (1998–99) at kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg departementets sterke beklagelse overfor Riksrevisjonen, og forutsetter at de nødvendige tiltak blir satt i verk slik at det ikke blir tilsvarende problemer for regnskapet for 1998.

Revisjonen av departementets regnskap for 1998 viste at avstemming av beholdningskonti ikke var foretatt løpende gjennom året. Etter første halvår 1998 var det oppstått betydelige avvik mellom saldo ifølge hovedbok og saldo ifølge kontoutskrift bank, men saldoer pr. 31. desember 1998 viste ingen av-

vik. Det framgår av økonomireglementet at regnskapet skal holdes à jour på daglig basis, og alle bankkonti og beholdningskonti skal avstemmes løpende. En del av avstemmingsmaterialet som ble lagt fram for revisjonen ved årsavslutningen var ufullstendig, og det manglet avstemminger for en rekke beholdningskonti. Ved brev av 5. januar 1999 ba Riksrevisjonen departementet om å få lagt fram nye avstemminger som var informative og tilstrekkelig dokumentert. Departementet la ved brev av 8. februar 1999 fram nye avstemminger. En gjennomgang av departementets avstemminger viste at enkelte konti ikke var avstemt som forutsatt i økonomireglementet, og i enkelte tilfeller var avstemmingene ikke tilstrekkelig forklart og til dels preget av manglende orden. Det gikk videre fram at avstemmingene i flere tilfeller ikke var signert og datert for utført arbeid.

Revisjonen viste videre til at departementets avstemming av regnskapsdata fra delsystemene har blitt foretatt etter at regnskapstall er rapportert til Finansdepartementet, jf. økonomireglementet, hvor det heter at avstemming mellom delsystemene skal foretas før regnskapstall rapporteres til Finansdepartementet. Saldoer som kommer fram på hovedboks-konti stemmer ikke ved hver periodeavslutning med regnskapstall som framkommer i kasserapporten som er innsendt løpende gjennom året til Finansdepartementet. Det har oppstått differanser mellom hovedbok og kasserapport gjennom året bl.a. fordi Arbeids- og administrasjonsdepartementet foretok omposteringer i perioden feil hadde oppstått, istedenfor i perioden feilen ble oppdaget. Departementet foretok ikke stenging av perioder i samsvar med økonomireglementet som krever at det ikke skal være mulig å postere i hovedboken etter foretatt periode- eller årsavslutning.

Det ble registrert at antall omposteringer i 1998-regnskapet var forholdsvis høyt. I hovedbok etter kontantprinsippet for periodene oktober, november og desember er andelen omposteringer av posteringslinjer henholdsvis 8 %, 17 % og 23 %. Riksrevisjonen har mottatt flere versjoner av hovedbok som ikke var i samsvar med den hovedboken departementet har rapportert kasserapporten etter, bl.a. viste summering av enkelte saldoer i regnskapsrapportene feilsummeringer. Utskriften av hovedboken viste videre ikke kontienes navn som er et krav i økonomireglementet.

Den bilagsjournalen for reskontroførte bilag som var lagt fram for revisjonen, var ikke fullstendig, og det var brudd i nummerrekkefølgen som ikke var forklart. Videre har ikke bilagsjournalen for lønnsbilagene bilagsnummer. Bilagshenvisningene i departementets regnskap var ikke entydige, bl.a. framgikk det to bilagshenvisninger for mange posteringslinjer i hovedboken.

Riksrevisjonen tok i brev av 24. juni 1999 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet opp forholdene som ble avdekket ved revisjonen av regnskapet for 1998. Det ble bl.a. bemerket at på bakgrunn av til dels manglende revisjonsspor, usikkerhet om regnskapets pålitelighet og fullstendighet samt utilstrekkelige avstemminger, hadde det ikke vært mulig å gjennomføre slik revisjon at regnskapet for 1998 kunne verifiseres.

I brev av 15. juli 1999 uttalte Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Riksrevisjonen at det er beklagelig at regnskapskvaliteten for de siste årene ikke har vært tilfredsstillende. Det er etter departementets oppfatning skjedd en betydelig forbedring, og departementet uttaler at situasjonen ved utgangen av 1998 er blitt normalisert. Departementet uttaler videre at det i brevet er gitt utfyllende opplysninger for hvert av momentene for å få fram et helhetlig og riktig bilde av de faktiske forhold. Det er departementets forventning at informasjonen inneholder tilstrekkelig med utdypende forklaringer, nye opplysninger og oppklaring av misforståelser, slik at dette sett i sammenheng bør kunne endre Riksrevisjonens konklusjon om at regnskapet for 1998 ikke kan verifiseres.

Det heter at departementet var klar over at ikke alle krav i økonomireglementet ble tilfredsstilt gjennom hele driftsåret 1998. Ifølge departementet førte først og fremst problemene med avslutning av 1997-regnskapet, overgang til endret kontostruktur i statsregnskapet fra 1. januar 1998 og skifte av bankforbindelse 1. april 1998 til at det oppsto et etterslep i avstemmingsarbeidet for 1998. Departementet understreker i brevet at det ikke er konstatert feil eller avvik i det framlagte regnskapsmaterialet pr. 31. desember 1998. Departementet uttaler videre at den viktigste målsettingen med den betydelige ekstra ressursinnsatsen som ble lagt ned gjennom hele driftsåret fram til regnskapsavslutningen i februar 1999, var å sikre et avstemt og korrekt regnskap pr. 31. desember 1998.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet understreker at det ikke deler Riksrevisjonens syn på kvaliteten av avstemmingsarbeidet. Departementet hevder at alle avstemmingene er dokumenterte med mulighet for å verifiseres, og at de bokførte tallene pr. 31. desember 1998 er verifisert som fullstendige og korrekte gjennom en dokumentert og kontrollerbar avstemming. Departementet bemerker også at avstemmingsarbeidet for 1998 ikke oppfyller alle tekniske og kvalitetsmessige krav som er gitt i økonomireglementet. Dette er ifølge departementet forårsaket av helt spesielle forhold og problemer tilknyttet økonomisystemet som imidlertid ble rettet opp i løpet av året.

Departementet deler Riksrevisjonens syn om at det ikke skal være avvik mellom regnskapsperioder og rapportering av kasserapport gjennom året. Departementet opplyser at når dette likevel skjedde,

skyldes det et bevisst valg ut fra den spesielle situasjonen som var oppstått, og at dette ble et resultat av den strategien som ble valgt for å løse etterslepet med avstemming og behovet for omposteringer. I ettertid er departementet innforstått med at en gjennom en annen strategi/metode kunne unngått avviket mellom kasserapport og hovedbok, dvs. at omposteringer gjøres i neste periode.

Departementet beklager at det i enkelte tilfeller har vært benyttet feil datering knyttet til enkelttransaksjoner. Det opplyses at det ved registreringen av bilaget ikke har vært stor nok nøyaktighet ved bruk og skille mellom transaksjonsdato og bokføringsdato. Departementet opplyser at dette førte til ekstraarbeid knyttet til avstemmingsarbeidet. Etter departementets oppfatning gir den foreliggende regnskapsdokumentasjonen tilstrekkelig sporbarhet tilbake til bilag og betalingstransaksjon gjennom entydig bilagsreferanse.

For øvrig mener departementet at regnskapet for 1998 kan verifiseres, og det er departementets vurdering at det offisielle regnskapet for 1998 ikke inneholder vesentlig feil eller mangler. Departementet uttaler at i ettertid framstår valget av systemløsning for regnskapsføringen som departementet gjorde i 1996, som noe forhastet. For departementet førte den valgte løsningen til utstrakte systemtilpasninger, og nødvendige oppgraderinger førte til behov for ytterligere tilpasninger. Ifølge departementet skapte dette problemer for den løpende regnskapsførselen.

Avslutningsvis uttaler departementet at status for regnskapsrapporteringen pr. 31. desember 1998 er på et vesentlig høyere kvalitetsnivå enn for 1997-regnskapet. Departementet vil fortsatt prioritere dette arbeidet høyt og vil i 1999 gjennomføre en løpende kontroll og intern kvalitetssikring for å forsikre at regnskapsføringen oppfyller nødvendige kvalitetskrav i henhold til økonomireglementet. Ekstern, revisjonsfaglig bistand vil også bli trukket inn i denne sammenheng.

På bakgrunn av den utfyllende redegjørelsen og de nye opplysningene fra departementet har Riksrevisjonen gjennomført tilleggskontroller i måneds-skiftet juli/august 1999. Departementet la bl.a. fram en fullstendig bilagsjournal for reskontroførte bilag og ga supplerende opplysninger vedrørende avstemminger av bankkonti. Tilleggskontrollen viste at det fortsatt var problemer med å følge revisjonssporet i departementets regnskap. Det var spesielt problemer med å følge transaksjoner fra bilag til hovedbok og å kontrollere lønnstransaksjoner, men kontrollen ble gjennomført. Tilleggskontrollen avdekket ingen vesentlige feil.

Riksrevisjonen bemerker:

Departementet opplyste i svaret til antegnelsen til statsregnskapet for 1996 at det ville legge vekt på å innarbeide faste interne rutiner for bl.a. avstem-

ming. Riksrevisjonen konstaterer at det har tatt lang tid å etablere tilfredsstillende rutiner, og dette er kritikkverdig.

Riksrevisjonen vil bemerke at det har vært mange mangler i regnskapføringen i løpet av 1998. Det bemerkes at enkelte avstemminger ikke er i samsvar med kravene i økonomireglementet. Videre vil Riksrevisjonen bemerke at det er tidkrevende å følge revisjonsspor i departementets regnskap, bl.a. er det vanskelig å følge transaksjoner fra bilag til hovedbok fordi departementet har vært unøyaktig ved registrering av transaksjonsdatoer. Det bemerkes videre at det i departementets regnskap har vært forholdsvis høy andel av omposteringer i 1998, og at regnskapet er rettet i tidligere innrapporterte perioder. Dette har medført avvik mellom hovedbok og kasserapport gjennom året. Riksrevisjonen vil videre bemerke at regnskapsrapporter som oversendes Riksrevisjonen, må kvalitetssikres av departementet slik at rapportene samsvarer med det avlagte regnskapet. Riksrevisjonen har imidlertid ikke avdekket vesentlige feil i departementets regnskap, og det er ikke konstatert avvik mellom bankkonti, hovedbok etter kontantprinsippet og kasserapport pr. 31. desember 1998.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen bemerker at det har tatt lang tid å etablere tilfredsstillende interne rutiner for bl a avstemminger. Departementet medgir dette, men viser i den sammenheng til at på grunn av at det har tatt vesentlig lengre tid enn forventet å få programmert tilfredsstillende rapporter i henhold til kontantprinsippet, har grunnlaget for avstemmingene blitt mangelfullt, noe som har medført arbeidskrevende rutiner. Tilpasning av informasjonsinnhold og revisjonsspor foregår fortsatt, med det siktemål å kunne legge fram et lettere verifiserbart regnskapsmateriale.

Departementet har erkjent at enkelte krav i økonomireglementet ikke ble fulgt under arbeidet med avstemmingene av 1998 regnskapet. Dette oppsto som følge av helt spesielle problemer med økonomisystemet i begynnelsen av regnskapsåret slik det er beskrevet i departementets brev av 15.07.1999. I løpet av året ble imidlertid disse forhold korrigert og ga seg naturlig nok utslag i nødvendige omposteringer. Disse spesielle problemene begrenser seg til 1998, og for 1999 er det et lavere omfang av omposteringer, og det er heller ikke periodevis avvik mellom rapporteringer til statsregnskapet og hovedboken.

Avslutningsvis gjøres oppmerksom på at dette departementet var tidlig ute med overgang til konsernkontoordningen og innføring av nytt regnskapsystem, og vi har i betydelig grad slitt med å tilpasse regnskapssystemet til Økonomireglementets krav.

Departementet er fortsatt inne i en vurderings- og utbedringsfase for å løse gjenstående svakheter i system og rutiner. Her nevnes at systemets rapporter etter departementets syn fortsatt kan utformes bedre med hensyn til informasjon og revisjonsspor.

Til tross for at departementets regnskap for 1998 var tungt reviderbart slik Riksrevisjonen har påpekt, lyktes det departementet å få avstemt samtlige poster slik at det ikke gjensto noen avvik per 31.12.1998. Departementet oppfatter det slik at Riksrevisjonen i sin oppsummerende bemerkning har gitt en balansert og dekkende kommentar og er tilfreds med at Riksrevisjonen har konkludert med at regnskapet er reviderbart. Departementet vil fortsatt prioritere arbeidet med å få løst de svakhetene i systemrapporter og rutiner som Riksrevisjonen har påpekt.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet fortsatt er inne i en vurderings- og utbedringsfase for å løse gjenstående svakheter i system og rutiner, bl.a. utforming av systemets rapporter med hensyn til informasjon og revisjonsspor.

Revisjonen av departementets regnskap for 1998 har vært tidkrevende, men det er ikke avdekket vesentlige feil, og de mangler som er avdekket, er blitt avklart. Riksrevisjonen forutsetter at departementets regnskap for 1999 blir avstemt og reviderbart.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Statens Pensjonskasse – regnskapet for 1998

I antegnelsen til statsregnskapet for 1997 konkluderte Riksrevisjonen med at Statens Pensjonskasses regnskap for 1997 ikke kunne godkjennes, jf. Dokument nr. 1 (1998–99), side 21. Det ble forutsatt at påpekte feil og mangler ble rettet, og at det ble etablert rutiner som sikret riktig regnskapsavleggelse.

Ved revisjon av regnskapet for 1998 er følgende forhold tatt opp:

Bankkonti

Ved avslutning av regnskapet for 1997 gjensto uforklarte avvik mellom beholdninger på bankkonti i henhold til kontoutskrifter og beholdningene i regnskapene. Ved utløpet av 1998 utgjorde differansene til sammen vel 5 mill. kroner (kredit). Differansene kommer fram på egne interimskonti. Statens Pensjonskasse (SPK) har i brev til Riksrevisjonen av 31. mai 1999 opplyst at det vil bli arbeidet videre med å identifisere kildene til differansene. Arbeidet skal avsluttes innen 1. desember 1999.

Det har også i 1998 oppstått avvik i regnskapet

mellom beholdningene for bankkonti og de reelle bankbeholdningene. Også disse avvikene er skilt ut på egne interimskonti. Ved avslutning av regnskapet for 1998 hadde kontiene samlet en saldo på 1,4 mill. kroner (kredit). Ved utgangen av mai gjensto uavklarte differanser på til sammen 1 mill. kroner (kredit). SPK har opplyst at alle uavklarte poster skal være behandlet og tilbakeført innen 1. oktober 1999.

Avstemming mellom lånesystemet og økonomisystemet

Ved avstemming av beholdningen av boliglån mellom system for administrasjon av lån og regnskapet ble det avdekket en differanse på 1,4 mill. kroner (kredit). Ved en tilsvarende avstemming av reskontrontoen tilknyttet lånevirkksomheten ble det avdekket en differanse på 2,2 mill. kroner. SPK mener differansene kan sees i sammenheng, og at nettodifferansen dermed vil utgjøre 0,7 mill. kroner (kredit). Ifølge SPK er det sannsynlig at avviket oppsto i tilknytning til manglende regnskapsføringer da nytt lånesystem ble tatt i bruk fra 1. januar 1997. SPK ser for øvrig denne differansen i sammenheng med arbeidet for oppklaring av avvik på bankkontiene fra 1997.

Avstemming av intern- og kontantregnskap

Problemene i regnskapet for 1997 ledet til at det oppsto avvik mellom internregnskapet og kontantregnskapet. Det vises i denne sammenheng også til at kasserapporten levert av SPK pr. 31. desember 1997 ikke samsvarer med hovedboken for kontantregnskapet.

For å få produsert et korrekt kontantregnskap i 1998, fant SPK det nødvendig å foreta direkte korrigeringer i regnskapssystemets database. Etter denne korrigeringen kommer det fortsatt pr. 31. desember 1998 fram et uforklart avvik mellom intern- og kontantregnskapet når det gjelder bankkonti på til sammen vel 1 mill. kroner, mens det er et uforklart avvik på 1,2 mill. kroner tilknyttet reskontrone. Det kan være nødvendig å foreta ytterligere endringer direkte i databasen i senere regnskapsår. Videre antas det at SPKs mellomregnskapskonto må justeres for å korrigere for disse avvikene.

Interimskonti

Det foreligger eldre poster på en del interimskonti og konti tilknyttet kunderskontro. Det er påvist feil og mangler i tilknytning til disse postene. Dette innebærer at det er risiko for at saldoene på de berørte kontiene i regnskapet ikke gir et riktig bilde av status for virksomheten. SPK opplyser at man nå er i ferd med å sende ut brev/purringer til personer/virksomheter som ifølge SPKs regnskap har eldre uoppgjorte

poster. Det legges til grunn at alle poster skal være avklart innen 1. november 1999.

Innberetning til skattemyndighetene

Ved avstemming av renter på lån, innberettet til Skattedirektoratet mot SPKs regnskap, foreligger det et uforklart avvik på ca. kr 130 000. Det er påvist at SPKs lånesystem ikke er velegnet for å framskaffe nødvendige opplysninger for å foreta denne avstemmingen, og det er derfor fortsatt uklare forhold knyttet til avstemmingen. Ved avstemming av innberetninger av lønn og ventelønn foreligger det på tilsvarende måte et uforklart avvik på vel kr 180 000. Uforklarte avvik i tilknytning til avstemming av innberettede opplysninger innebærer usikkerhet med hensyn til om avgitte opplysninger faktisk er korrekte.

SPKs fond

Ved rapportering til Norges Bank, har SPK lagt til grunn regnskapsprinsippet for tall tilknyttet resultatregnskapet til Statens Pensjonskasses fond. Dette er ikke i samsvar med gjeldende regnskapsprinsipper for fondet og gir dermed feil i dette regnskapet. SPK har i brev til Riksrevisjonen opplyst at nødvendige korleksjoner for å rette opp forholdet vil bli foretatt i fondets regnskap for 1999. SPK forestår selv regnskapsføringen av fondet fra 1999.

Korreksjonstransaksjoner

Det foreligger ca. 6000 korleksjonstransaksjoner i regnskapet for 1998. En omfattende bruk av korleksjonsposter gir indikasjoner på svikt i regnskapsrutiner. På denne bakgrunn ansees risikoen for at det foreligger uoppdagede feil i regnskapet som høy.

Resultatet av revisjonsarbeidet ble tatt opp med Arbeids- og administrasjonsdepartementet i Riksrevisjonens brev av 30. juni 1999.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler i brev av 10. august 1999 at Riksrevisjonen har foretatt en grundig gjennomgang av regnskapet, og viser til brev av 31. mai 1999 fra SPK til Riksrevisjonen der SPK redegjør for hvordan ankepunktene tenkes løst.

Departementet har merket seg at problemene knyttet til SPKs regnskap for 1997 og 1998 i stor grad skyldes mangelfulle rutiner for regnskapsføring og kontroll. Det pekes i brevet avslutningsvis på at det er nødvendig å gjennomgå alle rutiner tilknyttet regnskapet til SPK, og at det må utarbeides mer konkrete planer for dette arbeidet enn det som er skissert i SPKs brev av 31. mai 1999. AAD vil følge opp dette arbeidet, og Riksrevisjonen vil bli løpende orientert om både planleggingsarbeidet og det konkrete rutinearbeidet.

Riksrevisjonen bemerker:

Statens Pensjonskasse har satt i verk omfattende tiltak og brukt betydelige ressurser for å rette opp de feil og mangler som ble påpekt ved revisjon av regnskapet for 1997. Det er igangsatt et systematisk arbeid for å etablere rutiner som skal sikre at regnskapet kan avlegges på en korrekt måte. Problemene knyttet til økonomiforvaltningen var imidlertid av et slikt omfang at det fortsatt gjenstår uavklarte differanser i regnskapet for 1998.

Det bemerkes at loggefunksjonen i databasen ikke var aktivert da korrigeringsene for å produsere kontantregnskapet ble foretatt. Det vil derfor ikke være mulig å verifisere nøyaktig hvilke endringer som er foretatt i databasen. På denne bakgrunn øker risikoen for at det foreligger uoppdagede feil i regnskapet. De påpekte feil og mangler kan reise tvil om regnskapets nøyaktighet og pålitelighet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:**«Bankkontoer**

SPK har fremdeles to vikarer engasjert som jobber med bankavstemming for 1997. Konto 2780 – 2785 gjelder åpne poster på bank fra 1998. Restsaldo på disse kontoene pr. 31.08.99 var 68.889 kroner. Postene som utgjør restsaldo vil også bli avklart. Saldo på kontoene pr. 31.12.98 var 1 473 470 kroner.

Avstemming mellom lånesystemet og økonomissystemet

Nettodifferansen er uendret 0,7 mill. kroner (kredit). Differansen ses i sammenheng med arbeidet med oppklaring av avvik på bankkontoene fra 1997. Dette arbeidet er ennå ikke avsluttet, jf. over.

Avstemming av intern- og kontantregnskap

Det er ikke foretatt korrigeringer i forbindelse med nevnte avvik så langt i 1999. Avviket må ses i sammenheng med de pågående avstemminger.

Interimskontoer

SPK er i gang med å avklare gamle og ulogiske poster på nevnte kontoer. Flere poster er purret og noen

poster er betalt eller korrigert. SPK arbeider for å avklare alle poster som planlagt innen 1. nov. 99.

Innberetning til skattemyndighetene

SPK har ikke planlagt noen videre innsats for å avklare nevnte avvik for 1998. SPK vil fokusere på å foreta avstemminger i løpet av 1999 for å unngå avvik i forbindelse med innberetning til skattemyndighetene for 1999.

SPKs fond

Feil i fondets regnskap for 1998 som følge av at feil regnskapsprinsipp ble benyttet vil bli rettet opp i fondets regnskap for 1999.

SPK arbeider for øvrig kontinuerlig med å forbedre regnskapsrutinene. Det er i den forbindelse utarbeidet Økonomiinstruks for SPK og skriftlige rutiner for følgende områder:

- Rutiner og tidsfrister for regnskapsseksjonen
- Refusjoner fødselspenger og arbeidsmarkedstiltak
- Purring og innfordring av krav
- Utbetaling av lønn til SPK ansatte
- Innkjøp av varer og tjenester
- Remittering
- Behandling av verdipost og verdipapirer
- Forvaltning av eiendeler

Det foreligger skriftlige rutinebeskrivelser også for flere andre områder. Det er behov for ajourføring av disse rutinebeskrivelsene. I tillegg vil det være behov for å utarbeide rutinebeskrivelser for områder hvor det i dag ikke foreligger slike. Arbeidet med å ajourføre rutinebeskrivelser samt utarbeide nye er en prioritert oppgave for SPK.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg de konkrete tiltak som er iverksatt for å sikre korrekt avleggelse av regnskapet, og forutsetter at de feil og mangler som er påpekt i regnskapet for 1998, ikke vil bli videreført i regnskapet for 1999.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

5 IT-prosjektet i Arbeidsmarkedssetaten (SIAMO)

Arbeidsdirektoratet besluttet i 1995 å organisere arbeidet med fornyelse/utskifting av etatens IT-løsninger som et prosjekt. Prosjektet ble startet opp i september 1996 og skal være ferdigstilt innen 1. januar 2003. Prosjektets mandat er bl.a. etablering av et nytt økonomisystem, lønns- og personalsystem og saksbehandlingssystem. Samlet er det lagt til grunn en foreløpig kostnadsramme for prosjektet på 675 mill. kroner. SIAMO er gjennom prosjektperioden organisert i fire delprosjekter: virksomhetssystemer (økonomi/lønn og personal), saksbehandlingssystemer, eksterne brukertjenester og infrastruktur. I tillegg vil prosjektet ha en egen prosjektstab for ledelse, koordinering mv.

I forbindelse med utviklingen av ett nytt saksbehandlingssystem for attføringsytelser inngikk Arbeidsdirektoratet i 1997 en kontrakt med Bull A/S. Kontrakten mellom Bull A/S og Arbeidsdirektoratet, som ble inngått i september 1997, gjelder til dels leveranse av et nytt utviklingsverktøy (Dynasty) og personellbistand, herunder prosjektledelse i forbindelse med utviklingen av nytt saksbehandlersystem for attføringsytelser. Det nye systemet skulle være operativt fra 1. januar 1999. Da Arbeidsdirektoratet våren/sommeren 1998 kom til at det ikke var utsikt til å få systemet ferdigstilt innenfor de tidsrammer prosjektet hadde, eller i rimelig tid, ble kontrakten hevet av Arbeidsdirektoratet. Selskapet har gått til søksmål mot staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Motsøksmål fra staten knytter seg til oppgjør for utført arbeid fram til kontrakten ble hevet samt utviklingskostnader. Staten påberoper seg at hevingen skyldes kontraktsbrudd fra Bull A/S' side, og at staten derfor ikke er forpliktet i saken. Det kreves full restitusjon og dekning av alle statens egne utgifter i prosjektet. Riksrevisjonen ba i brev av 21. mai 1999 bl.a. om å få opplyst hva partene hadde kommet fram til, og innholdet i et eventuelt forlik. Departementet har i svar datert 23. juni 1999 bl.a. uttalt at hovedforhandlingene tidligst vil finne sted høsten 1999.

I brev av 9. juni 1999 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet viste Riksrevisjonen bl.a. til at forprosjektet for saksbehandlingssystemet skulle være avsluttet medio juni 1999. Det ble reist spørsmål om på hvilken måte departementet følger opp prosjektet, hvilke rapporter som er mottatt fra direktoratet, og om det var gitt spesielle direktiver eller føringer til direktoratet. Videre ble det bedt om at departementet redegjorde for sin oppfølging av SIAMO. I den forbindelse ble det bedt om departementets vurdering av om direktoratet ville kunne ferdigstille sine systemer innen tidsfristen 1. januar 2003, og om det er forventet endringer i de økonomiske forutsetningene i prosjektet.

Av departementets svar datert 2. juli 1999 framgår det at det er inngått avtale med konsulentfirmaet Cap Gemini om bistand til kvalitetssikring av SIAMO-prosjektet. Cap Gemini bistår bl.a. ved utformingen av de kravene som settes til prosjektet, og til å vurdere rapporteringen fra prosjektet.

Det er lagt opp til at Arbeidsdirektoratet hver måned skriftlig skal rapportere over framdriften i prosjektet. Videre opplyser departementet at det for 1999 i tildelingsbrevet ble stilt krav om at Arbeidsdirektoratet innen 21. juni skulle utarbeide et omfattende beslutningsgrunnlag for strategiske valg knyttet til utviklingen av nytt saksbehandlingssystem samt utarbeide et justert planverk for hele SIAMO-prosjektet. I forkant av rapporteringen ble det avholdt to arbeidsmøter mellom departementet og direktoratet for å avklare departementets forventninger til rapporteringen. Det blir også vist til at det er lagt opp til at IT-løsningene skal tilfredsstille kravene i økonomiregelverket innenfor en overgangsordning gitt av Finansdepartementet. Ifølge departementet er det så langt ingen indikasjoner som tilsier at en ikke vil nå dette målet, men den foreslåtte timeplanen vil bli vurdert særlig i det videre arbeidet med direktoratets innspill. Departementet uttaler at det heller ikke er noe grunnlag for å revurdere de økonomiske forutsetningene for prosjektet, utover at innsparingene på etatens lønns- og driftsbudsjett vil komme noe senere enn opprinnelig planlagt.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har følgende kommentar:

«Det vises til departementets brev av 2.7.99, hvor det opplyses at departementet innen 21.6.99 skulle motta et omfattende beslutningsgrunnlag samt justert planverk for prosjektet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har mottatt og vurdert det oversendte materialet og har, i tråd med vurderinger

fra konsulentfirmaet Cap Gemini, gitt Arbeidsdirektoratet tillatelse til å fortsette utviklingsarbeidet i henhold til det nye planverket og i henhold til krav fra departementet i bl.a. tildelingsbrev. Ifølge Arbeidsdirektoratet er det ikke identifisert risikofaktorer som vil kunne reduseres ved å forlenge tidsplanen. Prosjektet vil bli omtalt i St.prp. nr. 1 (1999–2000) Arbeids- og administrasjonsdepartementet.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Eirik Larsen Kvakkestad (sak 3)

Thor Kr. Svendsen

Per Anders Engeseth (sak 5)

Barne- og familiedepartementet

Statsregnskapet 1998

Forslag til desisjon

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen

Finans- og tolldepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1999 og svar avgitt 23. september 1999)

Til observasjon

1 Statsskatt, FLT-posteringer i skattefogdkontorenes regnskaper

Forenklet lønnsinnberetning og trekkoppgjør (FLT-ordningen), er en integrert og vesentlig del av skatteregnskapet, og ble iverksatt på landsbasis fra og med inntektsåret 1987. Ordningen omfatter forskuddstrekk på ca. 150 mrd. kroner (skatt og trygdeavgift) og innebærer at arbeidsgiverne skal innbetale forskuddstrekket til skatteoppkreveren i kontorkommunen uansett hvor arbeidstakerne er skattepliktige. Skatteoppkreveren i kontorkommunen vil dermed også motta skattetrekk som skal til andre kommuner.

Statens andel av FLT-posteringer i skattefogdkontorenes regnskaper skal for landet samlet utjevnes mot hverandre, slik at sumbeløp på FLT-kontoen på landsbasis skal gå i 0. Avstemmingen av FLT-posteringene er viktig i forbindelse med vurderingen av skattefogdkontorenes regnskaper.

Ifølge utskrift av statsregnskapet pr. 30. juni 1998 viste FLT-kontoen en debetsaldo på 702,6 mill. kroner. Forholdet ble tatt opp i Riksrevisjonens brev av 21. august 1998 til Skattedirektoratet. Med bakgrunn i dette presiserte direktoratet i et skriv av 18. september 1998 til skattefogdkontorene at FLT-kontoen kun skal inneholde posteringer vedrørende FLT-ordningen. Skattefogdkontorene gjennomgikk deretter FLT-kontoen og foretok nødvendige omposteringer. I februar 1999 ble kontorene instruert om at alt som var ført på konto for toppskatt mv., skulle omposteres til FLT-kontoen. I direktoratets skriv av 23. mars 1999 til skattefogdkontorene ble kontoplanen endret slik at FLT-posteringer i 1999 på nytt skal føres på en særskilt FLT-konto. Skattefogdkontorene fikk beskjed om at statsskatten måtte omposteres i henhold til ny kontoplan slik at kasserapport for mars 1999 ville bli avlagt i samsvar med ny kontoplan.

Riksrevisjonen har i forbindelse med årsavslutningsrevisjonen for 1998 kontrollert om FLT-posteringene i skattefogdkontorenes regnskaper går i 0 på

landsbasis. Kontrollen viser en kreditsaldo på 1 190,2 mill. kroner vedrørende 1998-regnskapene. Det er noe usikkerhet forbundet med tallene, bl.a. pga. omposteringene i februar 1999. Som følge av dette er det foretatt en ny kontroll pr. 31. mars 1999. Denne kontrollen som er basert på innhentede opplysninger fra skattefogdkontorene, viser en debetsaldo på 299,9 mill. kroner vedrørende 1999-regnskapene.

Riksrevisjonen ba i brev av 7. mai 1999 til Skattedirektoratet om nærmere forklaringer, herunder mulige årsaker til avvikene. Forholdet ble i brev av 3. juni 1999 også forelagt Finansdepartementet.

Finansdepartementet opplyser i svar av 6. juli 1999 at det er nødvendig å foreta nærmere undersøkelser av skattefogdkontorenes FLT-posteringer for å finne mulige årsaker til de ovenfor omtalte avvikene. Skattedirektoratet har i brev av 29. juni 1999 til Finansdepartementet uttalt at de har innhentet opplysninger fra skattefogdkontorene om FLT-posteringer samt innhentet fylkesvise rapporter over FLT-posteringer på konto 120 i skatteregnskapene fra skatteregnskapssentralene. Opplysningene er innhentet for å kunne vurdere grunnlagsmaterialet fra skatteregnskapene i forhold til skattefogdkontorenes regnskapsføring for FLT-posteringer. Direktoratet har videre gitt uttrykk for at det på bakgrunn av det materialet som er innhentet, ikke kan gi en fyldestgjørende forklaring på saldoene, og at det derfor er nødvendig å innhente ytterligere dokumentasjon fra skattefogdkontorene og skatteregnskapssentralene før direktoratet kan gi en forklaring på avvikene. Departementet vil gi en nærmere redegjørelse når direktoratet har avgitt endelig uttalelse.

Departementet viser i et nytt brev av 5. august 1999 til Skattedirektoratets redegjørelse av 2. august 1999. Det framgår her at de først innhentede opplysningene fra skattefogdkontorene vedrørende FLT-posteringene viste at noen kontorer hadde oppgitt tall fra regneark som benyttes ved behandling av skatteoppkreverkontorenes månedsoppgjør, mens

opplysningene fra andre kontorer var hentet fra hovedbok i Agresso. Nærmere undersøkelser viste at det i flere tilfeller ikke var foretatt kontroll av at poster i hovedbok var i samsvar med tall i regneark. Direktoratet har derfor innhentet tall både fra regneark og hovedbok. Det viser seg imidlertid at flere av skattefogdkontorene ikke har foretatt omposterings som forutsatt. Dette medfører at FLT-kontoen i skattefogdkontorenes regnskaper ikke viser kun FLT-posteringer slik det var forutsatt. Direktoratet antar imidlertid at feilposteringsene på FLT-kontoen ikke har ført til feil i den totale regnskapsføringen av statsskatt for 1998 ettersom de to aktuelle underpostene ble slått sammen i forbindelse med avleggelse av statsregnskapet for 1998. Direktoratet opplyser at det i forbindelse med den pågående oppdateringen av rutinebeskrivelse for skattefogdkontorenes behandling av skatteoppkreverkontorenes månedsoppgjør vil bli inntatt rutiner for kontroll og avstemming mellom regneark og hovedbok.

Direktoratet har utarbeidet en oversikt over FLT-posteringer hos skattefogdkontorene og i skatteregnskapene. For skattefogdkontorene er det brukt tall fra registreringer i regneark på grunnlag av månedsoppgjørene, mens det for skatteregnskapene er innhentet fylkesvise rapporter fra skatteregnskapssentralene. Oversikten viser en kreditsaldo på 137,6 mill. kroner for skattefogdkontorene og på 132 mill. kroner for skatteregnskapene. Direktoratet har foreløpig ikke klart å oppklare årsaken til saldoen, men angir at en kreditsaldo kan indikere at det er postert innbetalinger som ikke er fordelt. Skattedirektoratet vil foreta nærmere undersøkelser vedrørende behandlingen av FLT-posteringene i skatteregnskapene for å få klarlagt forholdet, og komme tilbake med ytterligere forklaringer når undersøkelsene er foretatt. Departementet vil orientere Riksrevisjonen om resultatene av undersøkelsen når disse foreligger.

Riksrevisjonen bemerker:

Saldoer på FLT-kontoen i skattefogdkontorenes regnskaper opplyses å ha sammenheng med at FLT-kontoen ikke viser kun FLT-posteringer slik som forutsatt. Riksrevisjonen har merket seg at det vil bli gjennomført ytterligere undersøkelser i skatteregnskapene for å få klarlagt kreditsaldoen på 132 mill. kroner på landsbasis pr. 31. desember 1998, og at departementet vil orientere Riksrevisjonen om resultatene av undersøkelsene.

Finansdepartementet har svart:

«Det vises til omtalen av Skattedirektoratets oversikt over FLT-posteringer som viser en kreditsaldo på 132 millioner kroner på landsbasis pr. 31. desember 1998. Som det er redegjort for i Finansdepartementets brev av 5. august 1999 til Riksrevisjonen skal det gjennomføres ytterligere undersøkelser i skatteregnskapene for å få klarlagt ovennevnte kre-

dotsaldo. Skattedirektoratet, i samarbeid med data-sentralene som fører skatteregnskapet, foretar undersøkelser for å få klarlagt nøyaktig differanse i saldo, og årsaken til at saldo oppstår. Direktoratet uttaler at nødvendig tallmateriale vil være utarbeidet i løpet av september, og at det tas sikte på å kunne gi en endelig tilbakemelding til Finansdepartementet i midten av oktober. Finansdepartementet vil orientere Riksrevisjonen så snart Skattedirektoratet har avgitt sin uttalelse.

Det kan opplyses at Skattedirektoratet har iverksatt tiltak for oppfølging av FLT-posteringer. Skattefogdkontorene skal hver måned foreta avstemming av skatteoppkrevernes månedsoppgjør for 1999. Resultatet av avstemmingen skal rapporteres inn til Skattedirektoratet i henhold til fastsatt avstemmings-skjema. De nye rutinene ble innført fra juni 1999, og omfatter bl.a. kontroll av FLT-posteringene på kontonummer 5501 70 13. Rapporteringen skal omfatte forklaringer på eventuelle differanser mellom regneark og saldo hovedbok. Skattedirektoratet vil på denne måten kunne kontrollere at det ikke oppstår store saldi på FLT-kontoen i løpet av året.

Videre har Skattedirektoratet opplyst at rutinebeskrivelsen for skattefogdkontorenes arbeid med skatteoppkrevernes månedsoppgjør og skattefordeling er under ajourføring. I den nye rutinebeskrivelsen vil kontroll- og avstemmingsrutiner bli presisert. Samtidig utarbeider Skattedirektoratet en oppdatert versjon av Excel-regneark som benyttes ved skattefogdkontorenes behandling av skatteoppkrevernes månedsoppgjør, og rutinebeskrivelsen for bruk av Excel-regneark ajourføres. Arbeidet med oppdatering av rutinebeskrivelsene forventes avsluttet i løpet av oktober 1999.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen anser det som viktig at saldoene blir oppklart, og har merket seg at departementet vil orientere Riksrevisjonen så snart resultatene foreligger. Riksrevisjonen har merket seg at det fra juni 1999 er iverksatt en ordning med løpende oppfølging av FLT-posteringene, og at kontroll- og avstemmingsrutiner vil bli presisert i ny utgave av rutinebeskrivelsen for skattefogdkontorenes arbeid med skatteoppkrevernes månedsoppgjør og skattefordeling.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Eldre merverdiavgiftsrestanser – oppfølging og rapportering

Skattefogdkontorenes oppgaver omfatter bl.a. innkreving av merverdiavgift og investeringsavgift for staten. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 7 (1993–94), St.prp. nr. 1 (1995–96) samt St.prp. nr. 1 (1996–97) omtales

bl.a. skattefogdkontorenes gjennomgåelse av eldre merverdiavgiftsrestanser, som tidligere var blitt utgiftsført som uerholdelige. Det framgår bl.a. at tidligere utgiftsførte krav som ikke var foreldet, ble gjeninntatt i reskontroen for at kravene løpende skulle gjennomgå maskinelle kontrollrutiner for å avdekke mulige innfordringsmuligheter – restkravsinnfordring. Oppfølgingen av eldre merverdiavgiftsrestanser er omtalt i Dokument nr. 1 (1998–99) som sak nr. 6 under Finansdepartementet. Departementet uttaler bl.a. at det er utviklet og etablert et meget effektivt og strengt regime for oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser. Det heter videre at med nærmere bestemte begrensninger har merverdiavgiftskrav siden oppstarten av prosjektet i 1994 vært meget tett fulgt opp for å sikre at kravene ikke foreldes.

Rutinebeskrivelsen for skattefogdkontorenes innkreivingsarbeid som er utarbeidet av departementet i desember 1996, angir at restkrav skal være under kontinuerlig oppfølging gjennom «datavask» (maskinell kontrollrutine for å avdekke eventuelle innfordringsmuligheter), formuesvurderinger og beskyttelse mot foreldelse. Det heter videre at det skal vurderes å avholde utleggsforretning for å unngå at avgiftskrav og forsinkelsesrenter foreldes.

I gjeldende Instruks for Skattedirektøren og Toll- og avgiftsdirektøren om innkreiving av skatte-, toll- og avgiftskrav under skatteetaten og toll- og avgiftsetaten (innkreivingsinstruksen) fastsatt av Finansdepartementet 10. juni 1998, framgår det at det skal iverksettes tiltak som forhindrer foreldelse av krav som står udekket i reskontro. Foreldelsesfristavbrytende tiltak kan unnlates dersom fortsatt innfordring ikke vil være regningssvarende, men slike tiltak skal likevel gjennomføres dersom hensynet til den alminnelige betalingsmoral tilsier det, eller det foreligger andre særlige grunner for fortsatt innfordring.

Det ble i forbindelse med revisjonen av merverdiavgiftsregnskapet for 1998 gjennomført bl.a. kontroll med oppfølgingen av restkravrestansen, bl.a. mht. verdifastsetting av krav, herunder sikring av krav mot foreldelse og avskrivning. Kontrollen ble foretatt ved åtte av skattefogdkontorene på stikkprøvebasis, og restanselistene for restkrav som utgjorde kontrollgrunnlaget, ble beløpsmessig avgrenset.

Sikring mot foreldelse

Revisjonen viste at det i de fleste kontrollerte fylkene var flere avgiftspliktige med til dels store restanser i restkrav som syntes å være foreldet fordi det ikke var gjennomført fristavbrytende tiltak. Kontorene har ulike rutiner for oppfølging av restkravsrestansen. Bare ett av de åtte besøkte kontorene tok jevnlig ut restanseliste for restkrav og gjennomgikk denne, men også ved dette kontoret var det mange restkrav som skulle vært avskrevet på grunn av foreldelse. Kontrollen viste videre at de etablerte rutinene for

sikring mot foreldelse var mangelfulle ved tre kontorer, og at denne type saker ikke ble fulgt opp i det hele tatt ved to kontorer. Ved de to siste kontorene var det relativt få saker, og ved disse kontorene syntes det å være god oversikt over restansene selv om det ikke var etablert fast rutine for oppfølging av restkravene.

Avskrivning

I statistikkheftet, Skattefogdkontorenes innkreivingsarbeid for 1998, som er utgitt av direktoratet, opplyses det bl.a. at avskrevne beløp pga. foreldelse i 1998 utgjør 63,7 mill. kroner. Stikkprøvebasert kontroll av restkrav på over 30 000 kroner ved åtte av åtte skattefogdkontorer viste at krav på ca. 10,5 mill. kroner var foreldet og skulle ha vært avskrevet pr. 31. desember 1998. Det må derfor antas at det samlede avskrevne beløp for 1998 skulle vært større.

Rapportering

Revisjonen har på bakgrunn av restanselistene fra merverdiavgiftsreskontroen pr. 31. desember 1998, som er tatt ut hos skattefogdkontorene, foretatt en oppsummering av totalrestansen. Samlede forfalte merverdiavgiftsrestanser beløper seg etter dette til 4,3 mrd. kroner, med fordeling på 2,9 mrd. kroner på aktive krav og 1,4 mrd. kroner på restkrav. I direktoratets årsrapport for 1998 er det angitt en akkumulert merverdiavgiftsrestanse på 2,7 mrd. kroner. Direktoratets statistikkhefte angir akkumulert restanse på 4,3 mrd. kroner. I brev fra direktoratet av 30. mars 1999 til alle statistikk-mottakere opplyses det om feil angitt akkumulert restanse og at korrekt beløp er 2,7 mrd. kroner.

Forholdene ble tatt opp i Riksrevisjonens brev av 26. mai 1999 til Skattedirektoratet. Direktoratet uttaler i brev datert 17. juni 1999 at en nedprioritering av restkravsinnfordringen synes riktig utfra en streng ressursprioritering. Videre framgår det at direktoratet har vært i kontakt med de kontrollerte skattefogdkontorene, og at de fleste av disse vil gjennomgå restkravene i løpet av året mht. fristavbrytende tiltak. Det opplyses videre at direktoratet er i dialog med Finansdepartementet om hvor lenge krav under skattefogdkontorenes restkravsinnfordring skal holdes i live gjennom fristavbrytende tiltak. Dette fordi det om få år vil være aktuelt å vurdere slike tiltak på flere tusen krav under restkravsinnfordringen, som ikke har vært gjenstand for behandling eller dialog med debitor under perioden med maskinell oppfølging. Når det gjelder den gjennomførte bilags- og restansekontrollen, finner direktoratet ikke grunn til å kommentere de fleste konkrete forhold som er avdekket og påpekt fra revisjonens side, men bemerker generelt at det sees som klart uheldig at foreldede krav blir stående som en del av den reelle «restansmassen». Direktoratet uttaler videre at korrekt utestående merverdiavgiftsrestanse er 2,7 mrd. kroner.

Riksrevisjonens tok i brev av 28. juni 1999 til Finansdepartementet opp forholdene. Departementet uttaler i brev av 19. juli 1999 til Riksrevisjonen at ulik ressursituasjon mv. vil kunne gi utslag i saksbehandlingen ved skattefogdkontorene, uten at dette nødvendigvis skyldes en generell mangel på rutine og faglig kompetanse. Departementet uttaler videre at selv om restkravene ikke føres ut av reskontroen, er de ikke en del av den aktive restansen (restanser som ikke er overført til restkravsinnfordring eller bundet i konkursbo). De er derfor ikke høyest prioritert med hensyn til iverksettelse av innfordring og tiltak for å avbryte foreldelse. Videre presiserer departementet at aktive krav ikke bør foreldes. Det er imidlertid enkelte unntak til dette i innkrevingsinstruksen. Det anføres at krav overført til restkravsinnfordring ikke bør foreldes, men at det etter departementets vurdering må tas hensyn til at dette ikke er krav som er gjenstand for aktiv oppfølging, og at dette innebærer en akseptabel risiko for at krav kan foreldes. Det er videre opplyst at et av vilkårene for overføring til restkravsinnfordring er at det er avholdt utleggsforretning i løpet av de siste 12 måneder før overføringen dersom samlet krav overstiger kr 1 000, og at det etter avholdt utleggsforretning løper en ny frist for foreldelse på 10 år. Dette innebærer at alle nye krav som er overført til restkrav etter at ordningen med restkravsinnfordring ble innført i 1995, tidligst vil foreldes i løpet av 2004. Det samme gjelder hoveddelen av de tidligere utgiftsførte krav som er inntektsført til kategorien restkrav, men departementet har erfaring med at kvaliteten på disse kravene med hensyn til foreldelsesavbrytende tiltak er noe dårligere, og at det er denne type krav som vil bli foreldet før 2004. Det presiserer også at en ytterligere prioritering av disse kravene antas å kunne få konsekvenser for den løpende innfordringen av aktive krav på grunn av ressursituasjonen hos skattefogdkontorene. Departementet understreker videre at det er strenge vilkår for å overføre merverdiavgifts krav til restkravsinnfordring. Skattefogdkontorene skal foreta grundige undersøkelser av innfordringsmulighetene, og ha iverksatt alle hensiktsmessige innfordringstiltak.

Finansdepartementet uttaler videre at det ikke har grunnlag for å tro at beløpet som faktisk er avskrevet som foreldet i 1998, er høyere enn det som oppgis. Departementet har imidlertid merket seg at skattefogdkontorene av ressursmessige hensyn ikke foretar fortløpende gjennomgåelse av kravene som er overført til restkravsinnfordring, men at dette skjer med visse mellomrom. Videre anfører departementet at det derfor ofte vil kunne være avvik mellom regnskapsførte avskrevne beløp og hvilke beløp som faktisk er foreldet. Det vil derfor i perioder være restkrav som er foreldet, men som ikke faktisk er avskrevet.

På spørsmål fra Riksrevisjonen om rapportering av samlede utestående forfalte fordringer er i over-

ensstemmelse med de rapporteringskrav som er stilt, opplyste departementet at det er praksis for at uerholdelige krav ikke oppgis som del av den akkumulerede restansen. For merverdiavgift ble det i løpet av 1995 innført en ny ordning for behandling av uerholdelige krav. Tidligere ble slike krav i likhet med andre krav utgiftsført, mens de i dag blir overført til restkravsinnfordring. Samtidig er tidligere utgiftsførte krav overført til restkravsinnfordring. Denne ordningen erstattet således tidligere utgiftsføringsordningen på merverdiavgiftsområdet.

Riksrevisjonen bemerker:

I rutinebeskrivelsen til skattefogdkontorene framgår det at restkrav skal være under kontinuerlig oppfølging gjennom «datavask», formuesvurderinger og beskyttelse mot foreldelse. Ifølge innkrevingsinstruksen skal det iverksettes tiltak som forhindrer foreldelse av krav som står udekket i reskontro. Departementet uttaler i Dokument nr. 1 (1998–99) bl.a. at restkravene har vært tett fulgt opp for å sikre at kravene ikke foreldes. Resultatet av revisjonen viser at oppfølgingen av restkravene på ca. 1,4 mrd. kroner er varierende ved forskjellige skattefogdkontorer og ikke så kontinuerlig og tett for beskyttelse mot foreldelse som synes forutsatt i gjeldende bestemmelser. Ulike rutiner for oppfølging av kravene ved de enkelte skattefogdkontorene vil også kunne resultere i en ulik fylkesvis oppfølging av de enkelte avgiftspliktige, for så vidt gjelder restkravsinnfordringen.

I henhold til økonomireglementet skal reskontroen gi et korrekt bilde av virksomhetens totale fordringer. Dette innebærer at foreldede krav ikke skal inngå i reskontrooversikten ved årsavslutningen, men tapsføres. Departementet opplyser at det ofte vil være avvik mellom regnskapsførte avskrevne beløp og hvilke beløp som faktisk er foreldet, ved at skattefogdkontorene av ressursmessige hensyn ikke foretar fortløpende gjennomgåelse av restkravene, men at dette bare skjer med visse mellomrom. Ved at reelt sett foreldede krav inngår som utestående krav i reskontroen, vil reskontroen ikke gi et korrekt bilde av de utestående fordringer.

Det framgår av Dokument nr. 1 (1998–99) at inntektsføringen av utgiftsførte krav innebærer en synliggjøring som restanse av krav som tidligere var utgiftsført. Dette er oppnådd ved en gjeninnføring av restkravene i merverdiavgiftsreskontroen som gir en oversikt over samlede restkrav og muliggjør en løpende oppfølging av kravene for nærmere inndrivelse. Ved rapportering av utestående krav må det forventes at alle lovhjemlede krav i reskontroen inngår i rapporteringsgrunnlaget og ikke bare krav av nyere dato. Restkravrestansen på 1,4 mrd. kroner er ikke tatt med, og rapporteringen blir således misvisende i forhold til utestående krav i reskontroen. Departementets omtalte praksis for rapportering av restan-

sen synes etablert før nåværende systemløsning for restkravene, og det kan reises spørsmål om eksisterende praksis bør endres.

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen har ved stikkprøver ved skattefogdkontorene avdekket at merverdiavgifts- og investeringsavgiftskrav på til sammen ca. 10,5 mill. kroner var foreldet og skulle ha vært avskrevet pr. 31. desember 1998.

Riksrevisjonen uttaler at resultatet av undersøkelsen viser at oppfølgingen av restkravene på ca. 1,4 mrd. kroner er varierende ved skattefogdkontorene, og ikke i tråd med forutsetningene i rutinebeskrivelsen for skattefogdkontorene og Instruks for skattedirektøren og toll- og avgiftsdirektøren om innkreving av skatte-, toll- og avgiftskrav. Riksrevisjonen uttaler videre at ved at reelt sett foreldede krav inngår i utestående krav i reskontroen vil reskontroen ikke gi et korrekt bilde av de utestående fordringer, slik økonomireglementet krever. Avslutningsvis uttales at restkravrestansen på 1,4 mrd. kroner ikke er medtatt i Skattedirektoratets rapportering av restansen, og at rapporteringen således blir misvisende i forhold til utestående krav i reskontroen.

Det vises til brev av 19. juli 1999 til Riksrevisjonen, hvor departementet redegjorde for skattefogdkontorenes oppfølging av denne type krav. Departementets konklusjon var at en ytterligere prioritering av oppfølgingen av restkrav, ut over den praksis som i dag følges, ikke anses hensiktsmessig. Dette skyldes særlig to forhold. For det første vil en ytterligere prioritering av restkravene kunne ha negative provenymessige konsekvenser for innkrevingen av den aktive del av restansen. For det andre er innfordringspotensialet for restkrav ofte så lavt at det ikke er kostnadseffektivt å forfølge disse videre.

Ordningen med overføring av krav til restkravsinnfordring er bygget opp slik at utgiftsførte krav er tilbakeført til reskontro, samt at nye krav som overføres til restkrav formelt blir stående i reskontro. Restkravene er merket særskilt, og kan isoleres fra øvrige krav på reskontro. Kravene som er overført til restkrav er utgiftsførte i medhold av merverdiavgiftsloven § 71. Det har ikke vært departementets mening at Innkreivingsinstruksens bestemmelse om plikt til å iverksette tiltak som forhindrer foreldelse av krav som står udekket i reskontro skal gjelde fullt ut for utgiftsførte krav. Innkreivingsinstruksen har videre bestemmelser om unntak fra plikten til å avholde foreldelsesavbrytende tiltak, bl.a. dersom fortsatt innkreving ikke vil være regningssvarende. For krav som er overført til restkravsinnfordring vil dette normalt være tilfelle. Denne praksis anses ikke å være i strid med økonomiregelverket.

Videre bør restkravene, med hensyn til rapportering og oppfølging i forhold til foreldelse, behandles

på samme måte som andre utgiftsførte krav. Oversikt over restkravene inngår som en del av Skattedirektoratets rapportering til Finansdepartementet. På linje med den praksis som følges for andre utgiftsførte skatte- og avgiftskrav rapporteres denne type krav ikke til Stortinget. Dette skyldes at før kravene utgiftsføres blir det foretatt en forsvarlig vurdering og konstatering av at kravene er uerholdelige. I utgangspunktet vil det si at kravene på tidspunktet for utgiftsføring er vurdert som tapt. Dette er en hensiktsmessig løsning, bl.a. fordi det knytter seg betydelig usikkerhet til de framtidige dekningsmulighetene. Det vil være uheldig dersom utestående fordringer som er vurdert som tapt på grunn av uerholdelighet medtas i oversikten over utestående krav.

Avslutningsvis bemerkes at merverdiavgifts- og investeringsavgiftskrav er den type krav innenfor skatte- og avgiftsområdet hvor oppfølgingen etter at kravene er utgiftsført er mest omfattende. I tillegg er vilkårene for utgiftsføring av slike krav strengere enn for andre typer skatte- og avgiftskrav. Kravene vil normalt, med de unntak som er nevnt i brev av 19. juni 1999 til Riksrevisjonen, foreldes tidligst 9 år etter utgiftsføring. Dersom det i løpet av denne perioden ikke er avdekket innfordringsmuligheter, tilsier verken provenymessige eller allmennpreventive hensyn at kravet prioriteres ved iverksettelse av foreldelsesavbrytende tiltak.

Som uttalt i brev av 19. juli 1999 til Riksrevisjonen har det vært samtaler mellom Finansdepartementet og Skattedirektoratet om hvilke tiltak som bør iverksettes for å unngå at foreldelse løpende vil inntre fra og med år 2004. Foreløpige vurderinger tilsier at det vil bli nødvendig å avgrense oppfølgingen. Nærmere rutiner og retningslinjer for denne oppfølgingen er foreløpig ikke fastsatt. På bakgrunn av kravenes karakter er den praksis som følges neppe i strid med økonomiregelverket. Skattedirektoratet arbeider for tiden med revisjon av skattefogdkontorenes rutinebeskrivelse, og vil i denne sammenheng foreta revisjon av retningslinjene for behandling av restkrav.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen viser til at departementet i Dokument nr. 1 (1998–99) bl.a. uttalte at inntektssiden i prosjektet for oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser viser at både den kortsiktige og den langsiktige gevinsten av prosjektet langt overstiger prosjektkostnadene. Det ble videre uttalt at det gjennom prosjektet er utviklet og etablert et meget effektivt og strengt regime for oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser, samt at metoden som er utviklet i prosjektet er et forbilde for tilsvarende oppfølging av andre skatte- og avgiftsrestanser. Departementet uttalte også at prosjektet samlet må betegnes som meget vellykket. Riksrevisjonen reiser spørsmål om hensiktsmessigheten av ordningen med restkravs-

innfordringen, når departementet nå uttaler at det normalt ikke er regningssvarende med fristavbrytende tiltak for denne type krav, og at innfordringspotensialet for restkrav ofte er så lavt at det ikke er kostnadseffektivt å følge det videre.

Riksrevisjonen vil peke på at systemløsningen gir enkel mulighet for rapportering av restkravsrestansen, og det bør vurderes om eksisterende praksis på området bør endres så lenge departementet finner å ville opprettholde ordningen.

Riksrevisjonen har merket seg at Skattedirekto-

ratet arbeider med revisjon av skattefogdkontorenes rutinebeskrivelse for innkreivingsarbeidet, og at retningslinjene for behandling av restkrav i den sammenheng vil bli revidert. Det forutsettes at de nye retningslinjene medfører en mest mulig ensartet praksis på landsbasis.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

3 Oslo og Akershus skattefogdkontor – regnskapsføring

Mangelfulle avstemminger og uavklarte beløp ved et skattefogdkontor ble tatt opp i Dokument nr. 1 (1997–98). Det framgår av saken at Finansdepartementet i brev av 30. juni 1997 opplyste at Skattedirektoratet var bedt om å utarbeide generelle retningslinjer for avstemmingsarbeidet ved skattefogdkontorene og følge opp avstemmingsarbeidet. Videre ble innføring av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene tatt opp i Dokument nr. 1 (1998–99). Av saken framgår det bl.a. at departementet i brev av 16. juli 1998 til Riksrevisjonen uttalte at det i forbindelse med årsavslutningen for 1997 synes å ha vært mangelfulle kontrollrutiner ved skattefogdkontorene. Det ble også vist til at direktoratet med det første skulle sende ut en avstemmingsmappe med beskrivelse av hvilke avstemminger som skal foretas, og rutiner for hvordan avstemmingene skal gjennomføres. Det ble dessuten uttalt at departementet skulle ha en relativt tett oppfølging av direktoratets innføring av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene, og forventet en forbedring i kontrollrutinene. I Innst. S. nr. 102 (1998–99) sa kontroll- og konstitusjonskomiteen seg enig med Riksrevisjonen og Finansdepartementet i at de problemene som har oppstått ved skattefogdkontorene i forbindelse med innføringen av nytt økonomisystem, er bekymringsfulle. Komiteen forutsetter at de målsettingene som er fastsatt av Stortinget gjennom St. prp. nr. 65 (1997–98) og Innst. S. nr. 252 (1997–98), om skatteetatens økonomitjenesteprosjekt, følges opp av departementet i samarbeid med etaten. Komiteen uttalte videre at den var tilfreds med at skattefogdkontorene arbeider med å avklare gjenværende differanser, og at uavklarte differanser vil bli fulgt opp i forbindelse med årsavslutningsrevisjonen for 1998.

Skattefogdkontorene er bl.a. regnskapsførere for skatt, merverdi- og arveavgift. Regnskapsføringen av inntektene foretas sammen med skattefogdkonto-

renes eget driftsregnskap under betegnelsen firma 1 (F1) i økonomisystemet. Kontorene utfører også regnskapsføring på vegne av andre statlige virksomheter som i henhold til økonomireglementet skal føres med egne regnskapsførernummer i statsregnskapet. Oslo og Akershus skattefogdkontor er betydelig større enn de 17 andre skattefogdkontorene i landet. Kontoret utgjør omlag en fjerdedel av hele skattefogdetaten. Overføringen av virksomhetene til egne regnskapsførernummer har av ulike årsaker strukket seg over noen tid, og virksomheter som fremdeles inngår i skattefogdkontorenes kasserapporter under skattefogdkontorenes regnskapsførernummer, regnskapsføres i økonomisystemet under betegnelsen firma 0 (F0).

Ifølge Finansdepartementets rundskriv R-8/98 var fristen 15. januar 1999 for innsending av kasserapport for 1998 til departementet med kopi til Riksrevisjonen. I brev av 23. juni 1999 fra Riksrevisjonen til Oslo og Akershus skattefogdkontor framgår det at kasserapport for firma F0 ble mottatt av Riksrevisjonen 7. mai 1999. Regnskapsrapporter som i henhold til økonomireglementets funksjonelle krav er obligatoriske, f.eks. hovedbok, er først tatt ut etter forespørsel fra revisjonen i april 1999.

Riksrevisjonen er for øvrig kjent med at Skattedirektoratet i 1998 har bidratt med kompetanse og regnskapsmessige løsninger ved skattefogdkontoret. I brev av 23. juni 1999 til direktoratet har Riksrevisjonen tatt opp de forholdene som ikke er tilfredsstillende ved skattefogdkontorets regnskapsførsel.

Manglende avstemming av balansekonti

Ifølge økonomiregelverket skal det for hver måned og ved årsslutt foretas avstemminger/spesifiseringer av regnskapsførte tall som benyttes ved rapportering til sentralt statsregnskap, intern styring og rapportering til overordnet departement. Avstemmingene/spesifiseringene skal omfatte alle bank-, interim- og beholdningskonti. Virksomheten skal ha utført av-

stemmingen før rapportering til Finansdepartementet. Skattefogdkontoret har i svært liten grad tatt i bruk avstemmingsmapper utarbeidet av Skattedirektoratet, og avstemming av balansekonti pr. 31. desember 1998 er kun dokumentert for enkelte konti.

Differanser i inngående balanse for 1998

Ved overføring av regnskapstall fra regnskapet for 1997 til regnskapet for 1998 er det avvik mellom utgående balanse 1997 og inngående balanse 1998 på flere konti i begge firmaene. På konto for diverse var det i firma F0 en differanse mellom utgående balanse for 1997 og inngående balanse for 1998 på ca. 14,3 mrd. kroner.

Differanse på konto for mellomværende med Finansdepartementet

Det framkommer en differanse på konto for mellomværende med Finansdepartementet mellom mottatt kasserapport og statsregnskapets kapitalregnskap pr. 31. desember 1998 på ca. 0,8 mill. kroner.

Avvik mellom hovedbok og kasserapport pr. 31. desember 1998

Det er flere differanser mellom hovedbok etter kontantprinsippet og kasserapport. For firma F1 er det bl.a. en differanse på avregningskonti med kommunekassererne på ca. 1,8 mrd. kroner.

Feilkonto

Saldo på feilkonto pr. 31. desember 1998 er for firma F0 og F1 utlignet ved å postere mot annen konto i statsregnskapets kapitalregnskap. For firma F0 er det i periode 12 i 1998 bl.a. overført ca. 2,7 mrd. kroner til oppfølgingskonto for mellomregnskap pr. 1. januar 1998. Det foreligger ingen spesifikasjon eller avstemming av denne konto for firma F1 eller F0.

Avstemming av internregnskap mot kontantregnskap

I revisjonens brev av 1. mars 1999 til skattefogdkontoret ble manglende avstemminger i 1998 mellom regnskapene ført etter regnskapsprinsippet og kontantprinsippet tatt opp. I brev av 26. mars 1999 bekrefter kontoret bl.a. at avstemmingene har vært mangelfulle.

Revisjonen har vist at for firma F1 er summen av differanser mellom intern- og eksterntregnskapet på de enkelte konti ved utgangen av 1998 på ca. 653 mill. kroner. Avvik mellom intern- og kontantregnskapet som skyldes oppstart av nytt økonomisystem i 1997 sto fortsatt som avvik ved årsavslutningen i 1998 og har ikke påvirket rapporteringen for 1998. For å rette opp dette ble det foretatt posteringer etter at kontantregnskapet for periode 12 i 1998 var generert. En av korreksjonene skulle nullstille hjelpekon-

ti i forbindelse med føring av merverdiavgift. Denne korreksjonen ble feilført, og internregnskapet ble feil med ca. 52 mrd. kroner i 1998. Videre ble det i forbindelse med generering av kontantregnskapet for første periode i 1999 ved en feil generert regnskap for perioden helt fra begynnelsen av 1998 slik at korrigeringene også ble tatt med i kontantregnskapet for 1998. Dette medførte også at posten ble lagt inn som inngående balanse for både kontant- og internregnskapet for 1999. Etter at revisjonen av årsavslutningen for 1998 var sluttført, er dette rettet opp ved at balanseposten er ført mot tilsvarende økning på konto for mellomregning med Finansdepartementet.

Manglende stenging av perioder i regnskapssystemet

Ifølge økonomireglementet skal det ikke være mulig å postere i hovedboken etter foretatt periode- eller årsavslutning. Videre framgår det av departementets rundskriv R-9/98 vedrørende behandling av uopplarte differanser og feilføringer hos regnskapsførerne og/eller i statsregnskapet, at oppretting av feil i et senere års regnskap pga. ettårsprinsippet vil medføre at også det senere års regnskap blir feil.

I revisjonens brev av 1. mars 1999 til skattefogdkontoret vedrørende bruk av økonomisystemet Agresso, ble det tatt opp mangelfulle rutiner for stenging av perioder. Kontoret opplyser i brev av 26. mars 1999 til revisjonen at periodene ikke er endelig stengt grunnet direktoratets dialog med departementet med sikte på å korrigere regnskapene for 1997. Det heter videre at arbeidet har pågått fram til dags dato, og at det har vært hensiktsmessig å holde perioder åpne for å kunne foreta de korreksjoner som har vært nødvendige i internregnskapet. Ved revisjonens kontroll den 17. juni 1999 var fortsatt alle perioder for 1997 samt periode 12 i 1998 åpne for firma F0.

Manglende avstemming av følgeskriv til lønns- og trekkoppgaver

Avstemming av følgeskriv til lønns- og trekkoppgaver ble tatt opp i Dokument nr. 1 (1997–98) og i Dokument nr. 3:1 (1998–99). Skattefogdkontoret har ikke kunnet legge fram tilfredsstillende dokumentasjon for avstemming av oppgavepliktige beløp i regnskapet for 1998.

I brev av 23. juni 1999 til departementet, direktoratet og skattefogdkontoret opplyste Riksrevisjonen at det ville bli vurdert om avvik og mangler i regnskapene var av et slikt omfang at skattefogdkontorets eget regnskap (F1) kunne godkjennes, og hvilke følger avvik og mangler i regnskapet for andre virksomheter (F0) ville få for de enkelte virksomhetsregnskaper som inngår i dette.

Riksrevisjonens merknader er besvart av Finansdepartementet i brev av 30. juli 1999 med vedlagt

brev av 9. juli 1999 fra Skattedirektoratet. Departementet uttaler at det ser alvorlig på at skattefogdkontoret ikke har overholdt kravene i økonomiregelverket og direktoratets avstemmingsrutiner. Det heter videre at omstillingsprosessen ved skattefogdkontorene i hovedsak synes å ha vært tilfredsstillende gjennomført, men at skattefogdkontoret i Oslo og Akershus har hatt driftsproblemer ved økonomitjenesteavdelingen og derfor ikke har hatt samme positive utvikling som de øvrige kontorene. Problemene forklares med høy turnover og mangel på stabilt personell med tilfredsstillende kompetanse. Det vises til at direktoratet fortsatt vil ha en tett oppfølging av skattefogdkontoret og har iverksatt både kortsiktige og langsiktige oppfølgingstiltak. Kontoret har for tiden hjelp av eksterne rådgivere for å løse avstemmingsproblematikken og avstemme gjestående konti for 1998. Skattefogdkontoret har lagt en plan for full innføring av avstemmingsmappene i løpet av 1999. Fra 1. september 1999 vil regnskapsarbeidet ved skattefogdkontoret bli omorganisert, og en del av kundemassen vil i løpet av oktober 1999 bli overført til andre skattefogdkontorer. Departementet opplyser å følge situasjonen nøye, bl.a. gjennom faste oppfølgingsmøter for økonomitjenesteprosjektet. Direktoratet uttaler i brev av 9. juli 1999 at det i august 1998 ble gitt bistand til skattefogdkontoret med kartlegging av feil i utgående balanse for 1997 og forslag til regnskapsmessige korrigeringer, men flere av korrigeringene ga ikke ønsket resultat. Direktoratet har forsøkt å identifisere avvikene som er kommet fram ved overføring av balansetallene fra 1997 til 1998. Det heter videre at direktoratet har full forståelse for Riksrevisjonens problemer med å kunne kontrollere overføringen, fordi det ved skattefogdkontoret ikke foreligger utskrift av kasserapport for 1997 som for øvrig ikke kan rekonstrueres. Direktoratets konklusjon er at det ikke er feil i statsregnskapet for 1998 som skyldes overføring av inngående balanse fra 1997 til 1998. Direktoratet opplyser videre at de avvik og mangler som Riksrevisjonen har avdekket, i all hovedsak er korrigert i regnskapene for 1998 og 1999. Ifølge direktoratet har avvikene oppstått som en følge av feil bruk av økonomisystemet. Direktoratets gjennomgang av avvikene har ikke avdekket vesentlige feil i innrapportert resultat til statsregnskapet for 1998.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen er kritisk til den regnskapsføringen som er gjennomført ved Oslo og Akershus skattefogdkontor for 1998. Riksrevisjonen ser det bl.a. som kritikkverdig at det ikke foreligger endelig utskrift av kasserapport for 1997. Kasserapporten er blant regnskapsystemets hovedregnskapsbøker som ifølge økonomireglementet alltid skal oppbevares. Med bakgrunn i at kasserapport ikke kan rekonstrueres, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved kontorets

backuprutiner for økonomisystemets regnskapsdata. Det er likeledes kritikkverdig at skattefogdkontoret har foretatt posteringer i regnskapet etter at regnskapsperioder og -år er endelig innrapportert til Finansdepartementet.

Riksrevisjonen viser til at de tiltakene som er satt inn overfor skattefogdkontorene i forbindelse med mangelfulle avstemminger og innføring av nytt økonomisystem, ikke har ført til tilfredsstillende forbedring av situasjonen ved Oslo og Akershus skattefogdkontor. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil motta fortløpende informasjon og følge situasjonen nøye, og at det fra direktoratets og skattefogdkontorets side er satt i verk ytterligere tiltak for å bedre driftsproblemene.

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen har i denne saken pekt på flere feil og avvik i regnskapsføringen ved Oslo og Akershus skattefogdkontor. Finansdepartementet ser alvorlig på disse forholdene, og har i brev av 30. juli 1999 gitt en nærmere redegjørelse til Riksrevisjonen, samt orientert om Skattedirektoratets og Finansdepartementets oppfølging av skattefogdkontoret.

Departementet vil for øvrig bemerke:

Riksrevisjonen peker på at det er kritikkverdig at det ikke foreligger endelig utskrift av kasserapport for 1997. Med bakgrunn i at kasserapport ikke kan rekonstrueres stiller Riksrevisjonen spørsmål ved kontorets backuprutiner for økonomisystemets regnskapsdata. Skattedirektoratet har i brev av 15. september 1999 opplyst at backup av regnskapsdata ikke foretas ved hvert enkelt skattefogdkontor, men sentralt i Skattedirektoratets lokaler på Helsefy. Manglende mulighet til å rekonstruere kasserapport for 1997 skyldes en kombinasjon av brukerfeil ved generering av kasserapport og av systemmessige begrensninger i tidligere versjon av økonomisystemet. Ny versjon av økonomisystemet, som er under installering, har bedre funksjonalitet på dette området.

Riksrevisjonen peker videre på at tiltak som er satt inn overfor skattefogdkontoret i forbindelse med mangelfulle avstemminger og innføring av nytt økonomisystem ikke har ført til tilfredsstillende forbedring ved Oslo og Akershus skattefogdkontor. Departementet vil her vise til at tiltakene Skattedirektoratet har iverksatt overfor kontoret er både av kortsiktig og langsiktig art. De kortsiktige tiltakene inkluderer bl.a. bistand fra andre skattefogdkontorer og konsulenter for å identifisere og korrigere oppståtte feil, og å innføre rutinene i avstemmingsmappen i den løpende regnskapsføringen. Dette arbeidet pågår, og er planlagt fullført i løpet av høsten 1999. Samtlige medarbeidere i økonomitjenesteavdelingens regnskapsseksjon har i tillegg nå gjennomført kurs i avstemmingsmappen. De langsiktige tiltakene inkluderer overføring av deler av kundemassen til

andre skattefogdkontorer. Rundt 15 lønns- og regnskapskunder er nå overført. Videre er økonomitjenesteavdelingen ved kontoret omorganisert med virkning fra 1. september 1999. I omorganiseringen er det lagt vekt på økt spesialisering, med egne seksjoner for lønn og regnskap. Ved regnskapsseksjonen er det i tillegg separate enheter for utbetalinger, innbetalinger, rapportering/avstemming og kunde-konsulenter. For å følge opp tiltakene mottar Skattedirektoratet ukentlig rapportering fra skattefogden om status ved økonomitjenesteavdelingens arbeid.

Skattedirektoratet har opplyst at flere av tiltakene allerede har hatt positiv effekt, og at flere feil ved regnskapsføringen nå er identifisert og oppklart. Direktoratet antar at tiltakene som er iverksatt vil kunne gi et stabilt driftsmiljø ved skattefogdkontoret i løpet av 1999.

Finansdepartementet følger løpende Skattedirektoratets tiltak overfor Oslo og Akershus skattefogdkontor gjennom Kontaktforum for økonomitjenesteprosjektet og ekstraordinære møter. Departementet legger til grunn at Skattedirektoratets oppfølging av Oslo og Akershus skattefogdkontor vil sikre betryggende kvalitet på arbeidet ved økonomitjenesteavdelingen i løpet av 1999.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet ser alvorlig på forholdene ved Oslo og Akershus skattefogdkontor. Riksrevisjonen ser fortsatt kritisk på regnskapsføringen for 1998, og forutsetter at departementets løpende oppfølging av Skattedirektoratets tiltak overfor skattefogdkontoret og gjennomføring av kortsiktige og langsiktige tiltak vil bidra til sikring av kvaliteten på arbeidet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

4 Svakheter og mangler ved Toll- og avgiftsdirektoratets regnskap

Svakheter og mangler ved Toll- og avgiftsdirektoratets (med 11 tolldistrikter) regnskapsføring og interne kontroll har over lengre tid medført betydelig usikkerhet knyttet til regnskapets inntektsside, bl.a. kunne regnskapene for 1991 og 1993 ikke godkjennes. Forholdet er tatt opp i antegnelse til statsregnskapet for 1991 og 1993, jf. Dokument nr. 1 (1992–93) og Dokument nr. 1 (1994–95). Regnskapene for Toll- og avgiftsdirektoratet for 1992, 1994, 1995, 1996 og 1997 ble godkjent med forbehold vedrørende bl.a. MASYS (motorvognavgiftssystemet). Systemet hadde så vesentlige mangler at en tilfredsstillende revisjon ikke var mulig. Det har også ved revisjonen av regnskapet for 1998 framkommet vesentlige svakheter og mangler.

Kontrollen vedrørende varer importert og lagret på private tollagre

Tolloven av 10. juni 1966 med forskrifter omhandler blant annet retningslinjer for godsregistrering av varer som skal legges inn på private tollagre. Med virkning fra 1. september 1998 ble forskriftens kapitler 1, 4 og 7 endret ved at godsregistrering av varer som skal legges inn på tollager, pliktes godsregistrert hos tollagerholder. Med tollagerholder forstås den som av Tollvesenet har fått tillatelse til å opprette og drive tollager. Tidligere ble godsregistrering utført ved Tollvesenets ekspedisjonsenheter, og godsjournalen var tilgjengelig for revisjonen ved tolldistriktene. Endringene i forskriften har medført at det ikke er sporbarhet i Toll- og avgiftsdirektoratets regnskap for varer som importeres og godsregistreres hos private tollagerholdere.

I brev av 11. februar 1999 til Toll- og avgiftsdirektoratet tar Riksrevisjonen blant annet opp at det ikke foreligger revisjonsspor i direktoratets regnskap som kan verifisere fullstendigheten av inntekter fra varer importert og lagret på private tollagre. Videre vises det til at svakheten synes forsterket ved at det ikke er søkemuligheter i TVINN på godsnummer. Det pekes også på at en foretatt kontroll i 1998 viser at flere distrikter gjennomfører få kontroller hos tollagerholderne, og direktoratet synes som følge av dette å ha liten kontroll med om varer kommer bort eller eventuelt utleveres uten fortolling. Videre tar Riksrevisjonen opp at det synes vanskelig å danne seg et bilde av kontrollomfanget på grunnlag av kontrollrapportene, og at det synes å være behov for et system for registrering av kontrollomfang/kontrollfrekvens.

Toll- og avgiftsdirektoratet bekrefter i brev av 26. mars 1999 til Riksrevisjonen at en fullstendig kontroll med henblikk på om alle varer omfattet av et godsnummer er tollekspedert, vil måtte foretas i tollagerholders regnskaper. Direktoratet uttaler videre at sanksjonsmuligheter overfor tollagerholder hvis uregelmessigheter avdekkes, gir en preventiv effekt som etter direktoratets syn tilsier at tollagerholderens regnskap ikke nødvendigvis må kontrolleres hvert år eller for hele virksomhetens driftsperiode. Det er imidlertid ifølge direktoratet et ønske at alle tollagerholdere skal ha kontrollbesøk uten for mange års mellomrom, men dette må veies opp mot etatens ressurser og oppgaver for øvrig. Direktoratet uttaler videre at rapportene fra distriktene om utført tollagerkontroll samlet sett ikke har gitt tilstrekkelig informasjonskvalitet som grunnlag til etatens kontrollanalyse, men opplyser at det arbeides med å bedre dette slik at man av rapporten blant annet bedre skal kunne dokumentere kontrollens omfang.

Restanserapportering

I brev av 15. mars 1999 og 25. mai 1999 til Oslo og Akershus tolldistrikt har Riksrevisjonen pekt på at

det synes å hefte usikkerhet ved distriktets restanse-rapportering pr. 31. desember 1998. Distriktet uttaler i brev av 26. april 1999 og 18. juni 1999 at enkelte restanseområder synes beheftet med usikkerhet. Dette gjelder blant annet eldre tollkreditrestanser fra det utfasede tollsystemet som ble konvertert til økonomisystemet Formula og senere til økonomisystemet Agresso. Det bekreftes videre at avskrivninger foretatt annet halvår 1998 knyttet til det utfasede Formula ikke er kommet til uttrykk i restanser rapporten fra Agresso pr. 31. desember 1998. Det er videre uttalt at det foreligger feil ved enkelte manuelle restanseoversikter.

Videre har Riksrevisjonen i brev av 26. mai 1999 til Toll- og avgiftsdirektoratet tatt opp at det foreligger differanser mellom rapporterte restanser i henhold til virksomhetsrapporten og de regnskapsførte restanser. Direktoratet uttaler i brev av 24. juni 1999 til Riksrevisjonen at differanser mellom regnskapsførte restanser og avskrivninger og tilsvarende tall fra virksomhetsrapportene skyldes en feil i virksomhetsrapporten i Agresso. Det framgår videre at direktoratet arbeider kontinuerlig med å få rettet og kvalitetssikret denne rapporten. I tillegg tok Riksrevisjonen allerede i brev av 23. april 1999 til Toll- og avgiftsdirektoratet opp manglende revisjonsspor for avskrivningstransaksjoner i reskontrosystemet TVINN Innkreving. Direktoratet uttalte i brev av 28. juni 1999 til Riksrevisjonen at en ny rapport er under utarbeiding, og at denne vil sikre nødvendig revisjonsspor fra avskrevet beløp til underliggende bilag på kunden.

Interimsposteringer

Riksrevisjonen har i brev av 30. juni 1999 til Toll- og avgiftsdirektoratet pekt på at det av regnskapet pr. 31. desember 1998 framgår at 393 mill. kroner er ført på inntektsrelaterte interimskonti. Av dette synes 262 mill. kroner å være etterslep på registrering av særavgiftsoppgaver i avgiftsfastsettelses-systemet (AFS) som er et forsystem til økonomisystemet Agresso. Særavgiftsoppgaver skal registreres fortløpende i AFS for generering av krav og fordeling av avgifter. Innbetaling fra avgiftspliktige føres direkte i Agresso og blir normalt postert mot krav som er overført fra AFS. Når særavgiftsoppgaver av ulike årsaker ikke er registrert i AFS, har innbetaling av særavgift ingen motpost, og blir ikke inntektsført i Toll- og avgiftsdirektoratets regnskap. Disse inntektene kommer ikke fram i statsregnskapet for 1998.

Dokumentasjon av regnskapet

I henhold til økonomireglementet anses bilagsjournal, hovedbok og reskontro-rapporter som obligatoriske og skal foreligge periodisk på papir eller annet lesbart medium. Riksrevisjonen har i brev av 22. mars 1999 til direktoratet pekt på at det ved Oslo og Akershus tolldistrikt, som utgjør en vesentlig del av

direktoratets totale regnskap, ikke foreligger slike rapporter for regnskapsåret 1998. Direktoratet uttaler i brev av 22. april 1999 at det systemmessig er mulig å ta ut slike rapporter, men at rapportene ikke foreligger på grunn av den utskriftsmengden dette representerer. Det framgår videre at det arbeides med en løsning med å lagre rapporter på CD-rom.

I brev av 25. mai 1999 til Oslo og Akershus toll-distrikt har Riksrevisjonen tatt opp at det er vesentlige mangler vedrørende fullstendig og hensiktsmessig bilagsarkivering, noe som har vanskeliggjort gjennomføringen av revisjonen. Ifølge distriktets svar av 18. juni 1999 skyldes manglene i hovedsak forhold av systemteknisk art og feilarkiverte bilag. I henhold til økonomireglementet skal bilagene oppbevares velordnet og lett tilgjengelig. Forholdet er tatt opp med Toll- og avgiftsdirektoratet i brev av 30. juni 1999. Riksrevisjonen har i brevet også pekt på at det avlagte regnskapet for 1998 bare kan godkjennes med forbehold vedrørende de nevnte forhold, herunder svakheter og mangler ved MASYS som ble utfaset i november 1998.

I brev av 2. juli 1999 er saken tatt opp med Finansdepartementet. I brev av 3. august 1999 til Riksrevisjonen, med vedlagt brev av 16. juli 1999 fra direktoratet, bekrefter departementet at etter dagens regelverk må en fullstendig kontroll med henblikk på om alle varer importert og lagret på tollager blir fortollet, foretas gjennom tollagerholders lagerregnskap. I henhold til tolløven § 17 har Tollvesenet adgang til tollagerholders regnskaper. Departementet opplyser videre at feil i rapportering av avskrivninger nå er rettet. Av direktoratets brev framgår det at virksomhetsrapporten i Agresso er kvalitetssikret, og at direktoratet føler seg rimelig sikre på at rapporteringen for 1. halvår 1999 blir korrekt.

Departementet viser til at hovedårsaken til de store beløpene på interimskonti pr. 31. desember 1998, er knyttet til feil deklarerings av miljø- og grunnavgift på emballasjen på brennevin og vin. Toll- og avgiftsdirektoratet utsatte fastsettingen av alle avgiftene deklart på oppgaver der feil ble oppdaget, hvilket medførte at store beløp vedrørende avgift på brennevin og vin ble stående på interimskonto inntil korrekt oppgave var mottatt. Departementet viser til at Toll- og avgiftsdirektoratet tok saken opp muntlig med distriktssjefene i september 1998, der det ble anmodet om at alt som er riktig deklart blir avgiftsfastsatt så raskt som mulig. Departementet framhever direktoratets opplysninger om at interimsposteringer vedrørende registrering av særavgifter pr. 30. juni 1999, er redusert.

Departementet opplyser at Oslo og Akershus tolldistrikt ikke har skrevet ut bilagsjournal, hovedbok og reskontro for perioden oktober til november 1998, samt samlet rapport for 1998-regnskapet. Det framgår videre at en CD-romløsning for lagring av obligatoriske regnskapsrapporter forventes tatt i bruk i september 1999, og at mangler vedrørende

fullstendig og hensiktsmessig bilagsarkivering skyldes omfattende arbeid med innføring av nye rutiner i forbindelse med overgangen til Agresso. Disse forholdene er rettet fortløpende, og manglende bilag er oppsporet og hensiktsmessig arkivert.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at en fullstendig kontroll av om alle varer som omfattes av et godsnummer er tollekspedert, etter dagens regelverk må foretas gjennom tollagerholders lagerregnskaper. Forskriftsendringen i 1998 medførte at Riksrevisjonen ble avskåret fra å utføre slik kontroll, men direktoratet har adgang til tollagerholders lagerregnskaper. Riksrevisjonen har imidlertid erfart at det i flere distrikter utføres få tollagerkontroller, og har merket seg opplysningen om at rapporter fra utført lagerkontroll samlet sett ikke har gitt tilstrekkelig informasjonskvalitet som grunnlag til etatens kontrollanalyse. Riksrevisjonen kan etter dette, for 1998, vanskelig bygge på Tollvesenets kontroll ved verifisering av disse inntektene. Det anses derfor av vesentlig betydning at det etableres rutiner som sikrer tilfredsstillende opplysninger som grunnlag for å bekrefte inntektene på området.

Riksrevisjonen viser til departementets opplysninger om at interimsposteringene vedrørende registrering av særavgifter er redusert. Videre framgår det av departementets svar at det er truffet tiltak som skal bedre bilagskvaliteten ved Oslo og Akershus tolldistrikt. Riksrevisjonen anser det imidlertid som en vesentlig svakhet at obligatoriske rapporter fra regnskapet for 1998 ikke forelå ved regnskapsavleggelsen.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet viser til at feil i rapportering av avskrivninger for 1998 er rettet og at det av Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer framgår at restanser rapporten i Agresso er kvalitetssikret. Riksrevisjonen viser til at restanseproblematikken knytter seg til flere områder og systemer og anser det vesentlig at det etableres kontrolltiltak som dokumenterer og bekrefter at restanser rapporteringen og rapportering av avskrivninger blir fullstendig og korrekt på alle områder.

Riksrevisjonen ser kritisk på at svakheter og mangler ved Toll- og avgiftsdirektoratets regnskapsføring og interne kontroll har medført betydelig usikkerhet knyttet til regnskapets inntektsside.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet har redegjort for denne saken i brev av 13. august 1999 til Riksrevisjonen. Det vil her kort bli gitt merknader vedrørende kontrollen av varer som er importert og lagret på private tollagre.

Riksrevisjonen peker på at det ikke foreligger re-

visjonsspor som kan verifisere fullstendige inntekter fra varer lagt inn på private tollagre. Departementet vil bemerke at varer lagt inn på private tollagre ikke er gjenstand for inntektskrav, og det først er ved uttak fra tollagre de blir gjenstand for fortolling, det vil si at varene blir gjort til gjenstand for toll- og avgiftskrav. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at alle innførselsekspedisjoner blir registrert i TVINN. Det vil si at alle fortollede varer er gjenstand for revisjon.

I tillegg kan det opplyses at ufortollede varer lagt inn på private tollagre etter hovedregelen i tolllovsforskriften skal godsregistreres og regnskapsføres. Regnskapet skal inneholde opplysninger over innlegg/uttak av varer, hvor varene er lagret, samt når og hvor tollekspedisjon har funnet sted. Tidligere ble all informasjon om godsregistreringen sendt til Tollvesenet. I dag kan Tollvesenet gjennom innsyn i tollagerholders regnskaper kontrollere godsregistreringen. I den grad Riksrevisjonen har behov for innsyn i disse kan Riksrevisjonen, som tidligere, gis adgang til regnskapene gjennom Tollvesenet. Etter departementets syn innebærer ikke forskriftsendringen av 1998 at Riksrevisjonen ble avskåret fra å utføre kontroll av tollagerholders lagerregnskaper.

Det vurderes å øke kontrollhyppigheten og bedre kvaliteten på rapporteringen fra utført lagerkontroll.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen viser til at all informasjon om godsregistrering ved private tollagre tidligere ble sendt Tollvesenet. Etter forskriftsendringene i 1998 må Tollvesenet gjennomføre kontroll av tollagerholders regnskaper for å innhente tilsvarende opplysninger. Det er gjennomført få tollagerkontroller med begrenset informasjonskvalitet som samlet sett ikke har sikret tilfredsstillende opplysninger som grunnlag for å bekrefte inntektene på området. Riksrevisjonen har i den sammenheng merket seg at det ifølge Finansdepartementet vurderes å øke Tollvesenets kontrollhyppighet og bedre kvaliteten på rapporteringen fra utført lagerkontroll ved private tollagre.

Riksrevisjonen viser til at kontrollen med tollagerholders regnskaper tilligger Tollvesenet, og at Riksrevisjonens vurderinger normalt forutsettes å kunne bygge på Tollvesenets egne regnskaper og utførte kontroller. Riksrevisjonen har forøvrig merket seg at forskriftsendringene av 1998 etter departementets syn ikke innebærer at Riksrevisjonen er avskåret fra å utføre kontroll av tollagerholders lagerregnskaper, men som tidligere gis adgang til regnskapene gjennom Tollvesenet.

Riksrevisjonen ser fortsatt kritisk på at svakheter og mangler ved Toll- og avgiftsdirektoratets regnskapsføring og interne kontroll har medført usikkerhet knyttet til regnskapets inntektsside.

Riksrevisjonen foreslår:**«Kan passere»****5 Nye rutiner for regnskapsføring av merverdiavgift**

Etter innføringen av konsernkontoordningen høsten 1993 er regnskapsføringen av merverdiavgiften i statsregnskapet foretatt dels ved rapportering gjennom kasserapporter fra de enkelte skattefogdkontorer og dels ved føring i Finansdepartementet. Skattefogdkontorene har regnskapsført den lokale innbetalingen på bakgrunn av betalingsbilag, og transaksjonene inngår i det enkelte skattefogdkontors kasserapport. De sentrale OCR-innbetalinger (optisk lesbare innbetalinger) er regnskapsført direkte i statsregnskapet av departementet på bakgrunn av kontoutdrag fra Norges Bank. I Dokument nr. 1 (1998–99) ble mangelfull avstemming av sentrale OCR-innbetalinger av merverdiavgift tatt opp. Det ble uttalt at Riksrevisjonen regnet med at departementet fulgte opp de bebudede tiltak for å sikre korrekt regnskapsføring og avstemming av sentralt innbetalt merverdiavgift. Av Innst. S. nr. 102 (1998–99) framgår det at kontroll- og konstitusjonskomiteen ser alvorlig på at mangelfull avstemming vil kunne få konsekvenser både for regnskap og innfordring, men at det fra 1. juli 1998 er innført nye rutiner, og at Skattedirektoratet vil gjennomgå rutinene for å sikre mer betryggende oppfølging.

Det er fra 1. juli 1998 innført nye rutiner for bokføring, avstemming og rapportering av sentralt innbetalt merverdiavgift. Disse rutinene er basert på en funksjonsdeling mellom Skattedirektoratet, de enkelte skattefogdkontorene og skattefogdkontoret i Oslo og Akershus. De sentrale OCR-innbetalinger skal i henhold til de nye rutinene rapporteres til statsregnskapet fra det enkelte skattefogdkontor gjennom kasserapportene. Bokføringen hos det enkelte skattefogdkontor skjer på grunnlag av posteringsliste for de sentrale OCR-innbetalinger, framstilt av MVA-2 systemet (reskontrosystem for merverdiavgiften), som igjen produseres på grunnlag av maskinell overføring av informasjon om innbetalinger fra Skattedirektoratet. Norges Banks konto for OCR-innbetalinger innrapporteres til statsregnskapet fra skattefogdkontoret i Oslo og Akershus gjennom kasserapport derfra og skal undergis den ordinære sentrale avstemming av konsernkonti.

Skattedirektoratet ble i brev av 18. september 1998 fra Riksrevisjonen bedt om å framlegge avstemming pr. 30. juni 1998 for den sentrale OCR-innbetalingen. Det ble antatt at rutineomleggingen var innført etter en samlet avstemming av den gamle ordningen. Riksrevisjonen mottok intet svar på denne henvendelsen. I nytt brev av 16. februar 1999 til direktoratet ba Riksrevisjonen om å få lagt fram avstemming pr. 30. juni 1998 og 31. desember 1998.

Direktoratet opplyser i brev av 16. mars 1999 til Riksrevisjonen bl.a. at det er utviklet et nytt edb-basert avstemmingssystem, og at nye avstemmingsrutiner er utarbeidet og iverksatt 19. februar 1999. Direktoratet opplyser videre at det er foretatt en fullstendig manuell avstemming pr. 31. desember 1998, men at det er feil i denne avstemmingen. Det er dessuten opplyst at det ikke er mulig å foreta en avstemming pr. 30. juni 1998 i ettertid. Riksrevisjonen har ikke mottatt nevnte avstemming pr. 31. desember 1998 og tok i brev av 7. mai 1999 til Skattedirektoratet opp den manglende avstemmingen. Direktoratet opplyser i brev av 31. mai 1999 til Riksrevisjonen at det er inngått avtale om konsulentbistand bl.a. for avstemming pr. 31. desember 1998. Arbeidet ble forventet ferdig innen 15. juli 1999.

Riksrevisjonen har for 1998 ikke mottatt noe avstemmingsmateriale vedrørende de sentrale innbbetalingene formidlet gjennom direktoratet, herunder bl.a. bankavstemming, fylkesvis fordeling av innbbetalingene og kvantifisering av beløpet for ikke identifiserte innbetalinger.

Riksrevisjonen tok opp forholdene i brev av 28. juni 1999 til Finansdepartementet. Med bakgrunn i økonomireglementet ble det bedt om å få opplyst hvilke kontrolltiltak departementet har iverksatt vedrørende egen utført regnskapsføring av merverdiavgiftsinntektene, og om departementet har fulgt opp regnskapsoppgavene etter overføringen av oppgavene til Skattedirektoratet med underliggende etater. Departementet ble samtidig informert om at Riksrevisjonen foreløpig ikke hadde grunnlag for å verifisere inntektsføringen av merverdiavgiften i statsregnskapet på ca. 85 mrd. kroner, fordi det ikke har vært lagt fram reviderbart regnskapsmateriale.

Finansdepartementet uttaler i brev av 19. juli 1999 til Riksrevisjonen at det har vært til dels store problemer knyttet til avstemmingen av de sentrale innbbetalingene for 1997 og 1998, og at dette i hovedsak skyldes problemer med å få oversikt over saldo for uidentifiserte manuelle transaksjoner og oppfølgingen av disse. Det opplyses videre at direktoratet har søkt å avklare saldo for uidentifiserte manuelle transaksjoner, og at det fra februar 1999 er innført en maskinell oppfølging som avløser den tidligere manuelle oppfølgingen. Departementet opplyser at gjennomgåelsen som eksterne konsulenter har foretatt for direktoratet, har vist at det er behov for ytterligere rutiner på området, og slike rutiner er fastsatt med virkning fra 1. juli 1999. Departementet uttaler at direktoratet har avlagt en dokumentert avstemming av merverdiavgiften pr. 30. juni 1998, 31. desember 1998 og 30. juni 1999 som er vedlagt departementets brev til Riksrevisjonen.

Det er videre opplyst i departementets brev at en eventuell videre gjennomgåelse for å oppklare differansene vil være svært ressurskrevende, og at direktoratet har foreslått at regnskapsført saldo på interimskontoen justeres for det uavklarte beløp pr. 30.

september 1999. Departementet forutsetter at direktoratet prioriterer arbeidet med forbedringer i systemet ved bl.a. å tilrettelegge for at det i ettertid kan tas ut periodiske rapporter over uoppklarte/oppklarte poster mv. Departementet er tilfreds med at direktoratet nå har fått på plass et system som muliggjør at uidentifiserte innbetalinger blir behandlet på en forsvarlig måte, men finner det uheldig at dette har tatt lang tid, og at det fortsatt vil være behov for tett oppfølging for å kontrollere at rutinene fungerer som forutsatt.

Departementet uttaler videre at det i forbindelse med omleggingen av rutinene pr. 1. juli 1998 ble foretatt omposteringer i statsregnskapet. Alle innbetalinger fram til og med 30. juni 1998, postert i statsregnskapet på kap. 5521 post 70 på grunnlag av kontoutskrifter fra Skattedirektoratets oppgjørskonto i Norges bank, ble nullstilt. Saldo pr. 1. juli 1998 skulle inngå i kasserapporten fra Oslo og Akershus skattefogdkontor etter at kontoret først har foretatt de nødvendige åpningsposterene. Departementet har fulgt opp at kontoret fikk gjennomført de korrekte åpningsposterene.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen viser til økonomireglementet hvor det framgår at virksomheten for hver periode og ved årsslutt skal foreta avstemminger/spesifisering av regnskapsførte tall som benyttes bl.a. til innrapportering til det sentrale statsregnskapet. Videre framgår det at virksomheten for hver periode skal avstemme det innrapporterte eksterntregnskapet mot det oppdaterte sentrale statsregnskapet og sørge for at avstemmingene er dokumentert. Det er også stilt krav om at liste med spesifikasjon av saldo på interimskonto i det minste skal spesifiseres med bilagsnummer, transaksjonsdato, tekst, beløp og eventuelle kommentarer.

Riksrevisjonen viser videre til direktoratets avstemminger mottatt som vedlegg til departementets brev av 19. juli 1999. Avstemmingene er ved dette dokumentert for så vidt angår kontoutskrifter fra Norges bank, DnB og Postbanken, men Riksrevisjonen har ikke mottatt spesifikasjoner over uoppklarte innbetalinger som inngår i saldo på interimskonto pr. 30. juni 1998 og 31. desember 1998, saldoer på henholdsvis ca. 10,3 og ca. 14 mill. kroner. Det er imidlertid opplyst i direktoratets brev av 13. juli 1999 at et konsulentfirma har forsøkt å identifisere den bokførte saldoen på interimskontoen for uoppklarte innbetalinger pr. 30. juni 1998 og 31. desember 1998. Resultatet av dette arbeidet har ifølge det opplyste gitt differanser på henholdsvis ca. 0,6 og ca. 0,4 mill. kroner.

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen viser i sine merknader bl.a. til økonomireglementets krav om avstemming og spesi-

fikasjon av de transaksjonene som inngår i saldo på interimskonto.

Departementet legger til grunn at Skattedirektoratet nå har etablert rutiner og systemer som sikrer at disse kravene blir oppfylt for sentralt innbetalt merverdiavgift. Rutinene og systemene omfatter bl.a. en maskinell løsning for behandling av uidentifiserte beløp på interimskontoen, og bedre rutiner for avstemming i forbindelse med periodeavslutning og rapportering til statsregnskapet. Skattedirektoratet vil i tillegg foreta løpende evaluering av rutinene, samt kontroll med etterlevelsen av rutinene. Fra og med juli 1999 rapporterer direktoratet månedlig til departementet om resultatet av denne evalueringen og kontrollen. Det vises for øvrig til punkt 3. i Finansdepartementets brev av 13. august 1999 til Riksrevisjonen om antegnelse til statsregnskapene 1993–1997, hvor disse forholdene også er kommentert.

Riksrevisjonen viser i sine merknader til saldo på interimskonto, som pr. 30. juni 1998 og 31. desember 1998 var henholdsvis 10 302 270,58 og 14 021 482,40 kroner. Disse saldoene består i det vesentlige av såkalte uidentifiserte innbetalinger, dvs. innbetalinger som mangler tilstrekkelig informasjon til at de kan bokføres på riktig konto umiddelbart. Uidentifiserte innbetalinger forekommer relativt ofte, og det vil derfor normalt være en saldo på interimskonto ved utløpet av en regnskapsperiode. Problemet i forhold til de sentrale merverdiavgiftsinnbetalingene er imidlertid at man ikke har hatt fullstendig oversikt over hvilke transaksjoner som inngår i disse saldoene. Det har i ettertid også vist seg å være vanskelig å dokumentere hvilke enkelttransaksjoner som har inngått i saldo på interimskontoen på et tidligere tidspunkt. Pr. 30. juni 1999 har man imidlertid dokumentert enkelttransaksjoner på interimskontoen som samlet utgjør kr. 36 177 769,08 av en saldo på interimskonto på kr. 36 494 798,33. Dette innebærer at man har en uoppklart saldo på interimskonto på kr. 317 029,25. Dette beløpet er isolert i forbindelse med innføringen av reviderte rutiner fra 1. juli 1999, og det har i juli og august ikke inntruffet noen uforutsette endringer i dette beløpet.

Når departementet endelig får bekreftet at de nye rutinene for bokføring og avstemming av merverdiavgift fungerer etter forutsetningene, vil de nødvendige korrigeringer bli foretatt for å føre eventuelt gjenstående uavklart beløp på interimskonto ut av regnskapet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet legger til grunn at Skattedirektoratet har etablert rutiner og systemer som sikrer at økonomireglementets krav om avstemming og spesifikasjon av de transaksjoner som inngår som saldo på interimskon-

to, blir oppfylt for sentralt innbetalt merverdiavgift. Riksrevisjonen har videre merket seg at det i juli og august ikke er inntruffet uforutsette endringer i den uoppklarte saldoen på interimskontoen pr. 30. juni 1999.

Riksrevisjonen er fortsatt kritisk til at avstemmingene for 1998 først er lagt fram i juli 1999.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

6 Petroleumsskatteregnskapet

Regnskapsføring og innkreving av petroleumsskatt ble fra og med 1. september 1998 overført fra Oslo kemnerkontor til Oslo og Akershus skattefogdkontor. Bakgrunnen for overføringen har sammenheng med at statens konsernkontoordning, som er etablert som et ledd i innføringen av nytt økonomiregelverk for staten, forutsetter at all likviditet som tilhører staten, skal samles i Norges Bank daglig. Det er her forutsatt at inn- og utbetalinger skal foretas av betalingsformidler (kontofører) som er tilknyttet konsernkontoordningen iht. rammeavtale med Finansdepartementet. Petroleumsskatt er en ren statlig inntekt, og innbetalt beløp utgjorde ca. 20,1 mrd. kroner i 1998.

Revisjonen av petroleumsskatteregnskapet for perioden 1. september til 31. desember 1998 har påvist flere regnskapsmessige feil og mangler. Forholdene ble tatt opp med Oslo og Akershus skattefogdkontor samt Skattedirektoratet i Riksrevisjonens brev av 6. mai 1999, og svar er avgitt hhv. 25. mai og 15. juni 1999.

Regnskapsføringen – feilføringer/feilposterings

Innbetalt petroleumsskatt ble i startfasen postert på kontoen for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten og ikke på den riktige konto for Skatt og avgift av utvinning av petroleum. Forholdet førte til at innbetalt petroleumsskatt for oktober og november 1998, ca. 5,9 mrd. kroner, måtte omposteres til konto for Skatt og avgift av utvinning av petroleum. Den innbetalte petroleumsskatten var heller ikke spesifisert på hhv. ordinær skatt og særskatt. Ved tilbakebetalingen 1. desember 1998 av for meget innbetalt skatt ifm. skatteavregningen for inntektsåret 1997, ble det i ett tilfelle utbetalt tilgodeskatt på ca. 49,8 mill. kroner til feil selskap. Det har også vært en del andre feilposterings etc. De påpekte forhold er rettet, men enkelte først i april/mai 1999.

Ved revisjonens avstemming av petroleumsskatteregnskapet framkom en differanse på ca. 49,7 mill. kroner. Differansen har bl.a. sammenheng med at ca. 49,8 mill. kroner ble overført til feil selskap. Forholdet har pga. feilpostering medført at statsregnskapet for 1998 viser ca. 49,8 mill. kroner mer enn netto

innbetalt ifølge det særskilte petroleumsskatteregnskapet. Beløpet er korrigert i april 1999.

Regnskapssystemet

Skattefogdkontoret benytter kemnerkontorets regnskapssystem til regnskapsføring av petroleumsskatten. Arbeidet utføres av skattefogdkontorets personale, men på kemnerkontoret. Fordi skattefogdkontoret er avhengig av å utføre regnskapsføringen på kemnerkontoret og av at kemnerkontoret stiller PC til disposisjon, vil regnskapsføringen ikke være à jour til enhver tid.

Direktoratet framholder i brev av 15. juni 1999 at skattefogdkontoret, etter avtale mellom direktoratet og Oslo kemnerkontor, skal anvende kemnerkontorets regnskapssystem til kjøpekontrakt for systemet er ferdigforhandlet. Forhandlingene har tatt lengre tid enn forventet. Direktoratet antar at endelig kjøpsavtale kan underskrives i nær framtid. Regnskapssystemet forutsettes å bli installert ved skattefogdkontoret umiddelbart etter avtaleinngåelsen. Kemnerkontorets regnskapssystem anskaffes for bl.a. håndtering av eldre endringssaker, historisk arkiv, sikkerhetssystem mv. Det framgår videre at det har vært forutsetningen at petroleumsskatten skal regnskapsføres i Agresso, og at implementeringen skulle ha vært ferdig til forfall av 1. termin av terminskatt pr. 1. oktober 1998. Dette var ikke mulig på kort sikt pga. problemer med Agresso. Direktoratet framholder at det arbeides med implementering i Agresso slik at systemet skal være i drift innen 15. september 1999.

Rutinebeskrivelse for arbeidet med petroleumsskatten

Det foreligger ikke skriftlige rutinebeskrivelser slik som forutsatt ved overføringen av regnskaps- og innkrevingfunksjonen fra kemnerkontoret til skattefogdkontoret. I forbindelse med høringen vedrørende overføringen av innkrevingansvaret fra kemnerkontoret til skattefogdkontoret uttalte Riksrevisjonen i brev av 7. mai 1998 til Finansdepartementet bl.a. at den regnet med at departementet utferdiget nødvendige retningslinjer for skattefogdkontorets arbeid. Skattedirektoratet har likeledes i høringsuttalelse av 4. mai 1998 anført at det er nødvendig med utfyllende forskrifter og retningslinjer for skattefogdkontorets arbeid med regnskapsføring og innkreving av petroleumsskatt. Videre uttaler direktoratet at det er nødvendig å få på plass et regnskaps- og reskontrosystem samt rutinebeskrivelser for skattefogdkontorets arbeid med petroleumsskatten. Departementet har videre i brev av 7. august 1998 til Riksrevisjonen opplyst at det vil bli utarbeidet egne instruksjoner og rutinebeskrivelser for skattefogdkontorets arbeid med petroleumsskatten.

Skattedirektoratet opplyser i brev av 15. juni 1999 til Riksrevisjonen at gjeldende retningslinjer

og instruks for Oslo kemnerkontor om innfordring og føring av petroleumsskatteregnskapet gitt av Finansdepartementet den 21. oktober 1980 skal gjelde tilsvarende for Oslo og Akershus skattefogdkontor inntil nytt regnskapssystem er implementert i Agresso. Direktoratet anser gjeldende instruks som god nok for dette formål, og anser det ikke formålstjenlig å utarbeide ny instruks før det nye regnskapssystemet foreligger. Det framgår at ny instruks forutsettes utarbeidet parallelt med det nye regnskapssystemet.

Bruk av skattefogdkontorets ordinære postgirokonto til inn- og utbetalinger av petroleumsskatt

Inn- og utbetaling av petroleumsskatt skjer over skattefogdkontorets ordinære postgirokonto, dvs. ikke særskilt konto for petroleumsskatt. Det er eksempler på at innbetalinger først er ansett som merverdiavgiftsbeløp og senere identifisert som petroleumsskatt. Det antas at egen konto for petroleumsskatt vil kunne lette skattefogdkontorets oppfølging. Skattefogdkontoret opplyser at forholdet er under evaluering i forbindelse med at petroleumsskatten vurderes skilt ut som eget regnskap i Agresso, og med egne oppgjørskonti i Norges Bank og transaksjonskonti i Postbanken. Skattedirektoratet gir også uttrykk for at skattefogdkontoret vurderer å opprette egen bankkonto for petroleumsskatt.

Riksrevisjonen tok forholdene opp med Finansdepartementet i brev av 24. juni 1999. Departementet uttaler i brev av 16. juli 1999 til Riksrevisjonen at det ser alvorlig på at overføringen av innkrevingen av petroleumsskatten til Oslo og Akershus skattefogdkontor i en overgangsperiode har medført enkelte feil og mangler ved regnskapsføringen. Feilene anses uheldige ettersom de også har fått konsekvenser for riktigheten av statsregnskapet for 1998. Det framgår videre at departementet ikke er tilfreds med at det har tatt lengre tid enn forutsatt å få ferdigstilt en løsning for innkrevingen av petroleumsskatten etter overføringen av ansvaret til Oslo og Akershus skattefogdkontor. Skattedirektoratet har opplyst at avtale om kjøp av Oslo kemnerkontors regnskapssystem ble inngått 15. juli 1999. Systemet vil bli installert ved skattefogdkontoret så raskt som mulig og benyttes til regnskaps- og reskontroføring fram til 1. oktober 1999. Regnskaps- og reskontroføringen vil fra 1. oktober 1999 bli foretatt i Agresso. Direktoratet har engasjert en ekstern konsulent med særskilt kompetanse på Agresso i forbindelse med innføringen av nytt system for petroleumsskatten. Nytt system skal etter planen være driftsklart 15. september 1999. Når det gjelder rutinebeskrivelse, har departementet i brev av 16. juli 1999 til direktoratet presisert at det med frist til 1. oktober 1999 skal utarbeides skriftlige retningslinjer for skattefogdkontorets arbeid med regnskapsføring og innkreving av petroleumsskatt. Departementet har videre med bakgrunn

i de feil og mangler som er avdekket ved regnskapsføringen for 1998 anmodet direktoratet om at det foretas særskilt kontroll av skattefogdkontorets regnskaps- og reskontroføring fram til nytt system foreligger 1. oktober 1999. Departementet opplyser at petroleumsskatten vil bli skilt ut som et eget regnskap i Agresso. Det vil bli opprettet egne oppgjørskonti i Norges Bank og egne arbeidskonti hos kontofører for petroleumsskatten.

Riksrevisjonen bemerker:

Skattefogdkontorets rutiner for regnskapføringen og inn- og utbetaling har ikke vært tilfredsstillende. De forhold som Riksrevisjonens kontroll har avdekket, tyder på at det er behov for nærmere retningslinjer/rutinebeskrivelser for skattefogdkontorets arbeid med petroleumsskatten. Riksrevisjonen konstaterer videre at en feilføring/feilpostering har medført at kapittel for skatt og avgift av utvinning av petroleum i statsregnskapet for 1998 viser ca. 49,8 mill. kroner mer enn netto innbetalt ifølge det særskilte petroleumsskatteregnskapet.

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen uttaler at de avdekkede feil og mangler ved regnskapsføringen av petroleumsskatt tyder på at det er behov for nærmere retningslinjer/rutinebeskrivelser for skattefogdkontorets arbeid med petroleumsskatten.

Kvaliteten på oppgaveløsningen påvirkes av flere elementer, både tilgjengelig system, de fastsatte retningslinjer og rutiner og den faktiske gjennomføringen (etterlevelsen).

For systemløsningen kan det konstateres at det ikke har lyktes å etablere en regnskapsløsning i Agresso til 1. september 1998. Dette har bl.a. sammenheng med problemene ved Oslo og Akershus skattefogdkontor, jf. omtale i sak nr. 3. Konsekvensen ble at man måtte benytte kemnerens Dataflex-løsning for regnskapsføring av petroleumsskatten. I tillegg har skattefogdkontorets føring av regnskapet måttet skje ved kemnerens kontor. Forutsetningen for oppgaveløsningen har derfor ikke vært de beste.

Retningslinjer og rutinebeskrivelser for føring av petroleumsskatteregnskapet må ses i lys av departementets instruks om økonomiforvaltning til skattedirektøren, bl.a. innkreivingsinstruksen av 10. juni 1998. Inntil en Agresso-løsning forelå vurderte Skattedirektoratet det som hensiktsmessig å bruke det samme regelverket ved Oslo og Akershus skattefogdkontor som kemnerkontoret tidligere brukte i sitt arbeid med petroleumsskatten. Det var på det tidspunkt ikke kjent at det ville ta så lang tid før det ble etablert en løsning i Agresso.

Departementet er av den oppfatning at det, tross problemene som er nevnt foran, særlig er forhold ved den faktiske oppgaveløsningen som har ført til de feil og mangler Riksrevisjonen påpeker. Departe-

mentet ser alvorlig på dette, og har derfor bedt Skattedirektoratet om at skattefogdkontorets arbeid med petroleumsskatteregnskapet blir fulgt opp særskilt. I denne forbindelse har Skattedirektoratet opplyst at det ble gjennomført et generelt ettersyn på skattefogdkontoret i uke 36. I tillegg vil det bli gjennomført et ettersyn i oktober 1999. Dette ettersynet vil være begrenset til arbeidet med petroleumsskatteregnskapet.

Skattedirektoratet opplyser videre i brev av 15. september 1999 til departementet at regnskapsløsningen for petroleumsskatteregnskapet i Agresso vil være innført innen 1. oktober 1999. Det opplyses videre at nye retningslinjer/rutinebeskrivelser skal ferdigstilles til samme tidspunkt, og at det er opprettet egne bankkontoer for petroleumsskatten. Når den nye løsningen i Agresso og nytt regelverk er gjennomført, vil de tekniske og formelle forutsetningene for effektiv og korrekt regnskapsføring av petroleumsskatten være til stede. Det forutsettes at de fastsatte rutiner blir etterlevd, og at direktoratet følger opp dette i tiden som kommer.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen anser det som viktig å sikre korrekt regnskapsføring av petroleumsskatten, og har merket seg de tiltak departementet har iverksatt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

7 Realistisk budsjettering og forklaring av merinntekter på kap. 5507 post 74 Arealavgifter

Arealavgiften er en avgift pr. kvadratkilometer av norsk sokkel som disponeres av lisensinnehaver. Budsjettkapitlet hører under Finansdepartementet, men avgiften kreves inn av Oljedirektoratet.

Lisensinnehaver kan levere tilbake tildelte områder og dermed endre innbetalingsgrunnlaget. Tilbakelevering av områder skal varsles minst tre måneder på forhånd, og det gis ikke refusjon av allerede innbetalt avgift. På bakgrunn av de registrerte opplysningene om arealdisponering sender Oljedirektoratet ut krav om innbetaling. Dette foregår forskuddsvis mot slutten av året før det året avgiften er fastsatt for.

Statsregnskapet for 1998 for kap. 5507 post 74 vedrørende arealavgift, viser en merinntekt på 177 mill. kroner. Dette utgjør ca. 50 % av bevilgningen. I salderingsproposisjonen for 1998 (St.prp. nr. 30 (1998–99)) ble bevilgningen på kap. 5507 post 74 foreslått satt ned fra 500 mill. kroner til 350 mill. kroner. Proposisjonen, som ble fremmet av Finansdepartementet, er datert 4. desember 1998. I proposisjonen ble det ikke gitt noen begrunnelse for nedjusteringen av avgiften. Forklaringene til statsregnska-

pet gir ingen opplysninger om årsaken til merinntekten.

Riksrevisjonen tok i brev av 10. juni 1999 opp merinntekten, med Finansdepartementet, gjennom Olje- og energidepartementet. I brev av 28. juni 1999 til Riksrevisjonen har Finansdepartementet opplyst at Olje- og energidepartementet har forklart at det på slutten av året ble innhentet oppdaterte anslag for innbetalt arealavgift for 1998 fra Oljedirektoratet. Ved en inkurie ble det i dette anslaget bare tatt hensyn til de innbetalinger som ordinært skulle ha funnet sted i 1998. Avviket mellom budsjettanslag på 350 mill. kroner og faktisk innbetalt arealavgift på 527 mill. kroner, knytter seg til forsinkelser i innbetaling av arealavgift som skulle vært betalt før 1998, men i stedet ble innbetalt i januar 1998. Finansdepartementet sier seg for øvrig enig med Riksrevisjonen i at avviket mellom bevilgning og regnskap for arealavgiften er vesentlig og burde vært forklart på postnivå.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen finner det uheldig at Finansdepartementet har lagt fram for Stortinget en endring i bevilgningene på kap. 5507 post 74 på feil grunnlag. Merinntekten er heller ikke forklart. Forklaringene til statsregnskapet er et viktig dokument i kontrollen med regnskap og disposisjoner, og avvik mellom budsjett og regnskap må derfor forklares så fullstendig som mulig.

Finansdepartementet har svart:

«Det vises til Finansdepartementets brev av 28.6.1999 til Riksrevisjonen om realistisk budsjettering og forklaring av merinntekter på kap 5507 post 74, arealavgift. Følgende skal bemerkes:

I statsbudsjettet for 1998 (St. prp. nr. 1 (1997–98)) ble provenyet fra arealavgiften anslått til 500 mill. kroner. I forbindelse med nysalderingen av budsjettet ble det på slutten av 1998 innhentet oppdaterte anslag for innbetalt arealavgift for 1998 fra Oljedirektoratet som innebar en nedjustering av anslaget med 150 mill. kroner i forhold til anslaget i statsbudsjettet. Ved en inkurie var det i Oljedirektoratets anslag bare tatt hensyn til de innbetalinger som ordinært skulle ha funnet sted i 1998. Avviket mellom anslaget i nysaldert budsjett (St. prp. nr. 30 (1998–99)) og statsregnskapet knytter seg derfor til forsinkelser i innbetalingen av arealavgift som skulle vært betalt før 1998, men i stedet ble innbetalt i januar 1998.

Arealavgiften betales forskuddsvis for hvert kalenderår. For utvinningstillatelser gitt i medhold av kgl. res. 9. april 1965, betales arealavgiften forskuddsvis for ett år om gangen med tildelingsdato som forfallsdag. Hovedtyngden av innbetalinger knytter seg til avgift som forfaller til betaling innen utgangen av inneværende år og betales inn til Olje-

direktoratet. På det tidspunkt nysalderingen legges fram har en derfor lite informasjon om innbetalt avgift. Betalt arealavgift har også variert relativt mye over tid, jf. tabell 1.

Tabell 1. Betalt arealavgift 1993–1998. Mill. kroner

	Betalt arealavgift
1993	553
1994	139
1995	552
1996	1159
1997	617
1998	527

Finansdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at avviket mellom bevilgning og regnskap for arealavgiften er vesentlig og burde vært forklart på postnivå.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at avviket burde vært forklart på postnivå.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

8 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

9 IT-sikkerheten i Finansdepartementet og enkelte underliggende virksomheter

Ved gjennomføringen av regnskapsrevisjonen høsten 1998 og januar 1999 ble IT-sikkerheten kartlagt i departementet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratets systemkontor i Grimstad, Fylkesskattekontoret i Aust-Agder, alle skattefogdkontorene og 10 ligningskontorer. Utgangspunktet for kartleggingen var blant annet økonomireglementet med funksjonelle krav. Kartleggingen omfattet organiseringen av IT-virksomheten, drift av systemene, tilgangskontroller, fysisk og funksjonell sikring av IT-installasjonene, katastrofeplaner (avbruddsplaner), nettverk og kommunikasjon, herunder oppkobling mot Internett.

Finansdepartementet

Kartleggingen viste at departementet ikke hadde utarbeidet katastrofeplan (avbruddsplan) for den interne IT-driften til bruk ved lengre uforutsette driftsavbrudd. Under kartleggingen ble det imidlertid opplyst at katastrofeplan ville bli utarbeidet i løpet av kort tid. For øvrig viste kartleggingen at IT-sikkerheten i departementet er tilfredsstillende ivaretatt.

Toll- og avgiftsdirektoratet

Manglende operativ katastrofeplan for TVINN (Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet) ble omtalt i Dokument nr. 3:1 (1996–97). I tilknytning til saken opplyste Finansdepartementet i brev av 13. september 1994 til Riksrevisjonen at katastrofeplan for TVINN skulle være ferdigstilt i løpet av 1994. Kartleggingen høsten 1998 viste at Toll- og avgiftsdirektoratet har gjennomført tiltak for å etablere tilfredsstillende IT-sikkerhet, men det forelå ikke katastrofe- eller avbruddsplaner for TVINN og TVIST (Tollvesenet Informasjon Systemer og Teknologi). Riksrevisjonen ba i brev av 3. mars 1999 om Toll- og avgiftsdirektoratets uttalelse til resultatet av kartleggingen av IT-sikkerheten. Direktoratet uttalte i brev av 25. mars 1999 til Riksrevisjonen at det generelle inntrykket er at kartleggingen gir en dekkende beskrivelse av situasjonen innen området IT-sikkerhet i Toll- og avgiftsdirektoratet.

Skattedirektoratet

De fleste kartlagte forhold vedrørende IT-sikkerheten i virksomheter som hører inn under direktoratets ansvarsområde er tilfredsstillende ivaretatt, men det

er konstatert blant annet flere brudd på gjeldende datasikkerhetsinstruks for skattefogdkontorene. Resultatet av kartleggingen av IT-sikkerheten i Skattedirektoratets systemkontor i Grimstad, Fylkesskattekontoret i Aust-Agder, alle skattefogdkontorene og 10 ligningskontorer ble sendt direktoratet til uttalelse i brev av 3. mars 1999. Direktoratet uttalte i brev av 11. mars 1999 til Riksrevisjonen at Riksrevisjonen har gitt informative og riktige beskrivelser av de undersøkte forhold i skatteetaten, og at tilstanden er bedømt på en måte som stort sett samsvarer med direktoratets egen vurdering. Videre framgår det av brevet at direktoratet legger opp til å utbedre de forhold Riksrevisjonen har tatt opp.

I brev av 16. juni 1999 til Finansdepartementet tok Riksrevisjonen opp resultatet av kartleggingen. Departementet uttaler i brev av 8. juli 1999 til Riksrevisjonen blant annet at kartleggingen og vurderingene representerer et informativt bidrag til arbeidet med IT-sikkerheten. Det heter videre at departementet vil følge opp forholdene overfor de respektive etater, og at med tanke på den omfattende og økende bruk av IT, vil IT-sikkerhet og sårbarhetsspørsmål være et høyt prioritert område i årene framover. Det framgår av Finansdepartementets brev at det fortsatt mangler en endelig og operativ katastrofeplan for den interne IT-driften i departementet, og at arbeidet med avbruddsplanen for TVINN har tatt betydelig lengre tid enn forutsatt. Videre framgår det av brevet at Toll- og avgiftsdirektoratet har opplyst at avbruddsplan for TVINN er testet og formelt godkjent, og at direktoratet vil starte opp arbeidet med å vurdere spørsmål knyttet til avbruddsplan og reserve driftssted for TVIST i løpet av 1999. Departementet sier seg enig i Riksrevisjonens uttalelse om nødvendigheten av en tilfredsstillende IT-sikkerhet for at skattefogdkontorenes modernisering av økonomitjenester skal bli vellykket.

Riksrevisjonen regner med at utarbeidelsen av katastrofeplan for Finansdepartementets egen drift og avbruddsplan for TVIST er gitt høy prioritet.

10 Arbeidsgiveravgift av tilskudd til pensjonskasser

Ved lovendring av 18. desember 1987, og med virkning fra 1. januar 1988, ble arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget utvidet til også å gjelde arbeidsgivers og det offentliges tilskudd til livrente og pensjonsordninger, jf. dagjeldende § 16–3 første ledd i folketrygdloven. Bestemmelsen er videre tatt inn i lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd § 23–2 fjerde ledd.

10.1 Tilskudd til Statens pensjonskasse

Av lov om Statens Pensjonskasse § 41 framgår det at den del av pensjonskassens årlige utgifter som ikke dekkes av pensjonsinnskudd og fondsavkastning,

skal dekkes av tilskudd fra staten. Videre er alle medlemmer pålagt å betale innskudd med to prosent av pensjonsgrunnlaget, og en rekke statlige virksomheter er pålagt å yte en arbeidsgiverandel, jf. pensjonsloven §§ 16 og 18. Statens pensjonskasse får et samlet tilskudd fra statskassen over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett som i prinsippet skal dekke medlemspremie (medlemsinnskudd) og arbeidsgiverinnskudd fra de virksomheter som ikke innbetaler dette direkte. Dette beregnes som differansen mellom pensjonskassens løpende inntekter og utgifter. Statens betalinger til pensjonskassen skjer dermed todelt. For ca. halvparten av medlemmene (sentraladministrasjonen mv.) skjer betalingen sentralt både for egentlige statstilskudd og for medlemspremien. For den andre halvparten (fristilte virksomheter mv.) skjer betalingen direkte (lokalt) via de virksomheter som praktiserer slike oppgjør med pensjonskassen.

Av folketrygdloven § 23–2 fjerde ledd, jf. tidligere lovs § 16–3 første ledd fjerde setning, samt Ot.prp. nr. 7 (1987–88) og Skattedirektoratets melding Sk nr. 7/1988, framgår det at det skal svares arbeidsgiveravgift av tilskudd til Statens pensjonskasse. Arbeidsgiveravgiften for statsforvaltningen gjøres for øvrig opp på tre forskjellige måter; sentral oppgjørsordning, direkte inntektsføring av avgiftsbeløp i eget regnskap, eller remittering til vedkommende skatteoppkreverkontor. Av Finansdepartementets «Veiledning i statlig budsjettarbeid», R-534 av april 1994, jf. også foreløpig revidert utgave i februar 1999, framgår det bl.a. at den sentrale beregningen foretas på grunnlag av de utgiftsførte nettolønningene. Det skal betales arbeidsgiveravgift også av innskudd i Statens pensjonskasse, og det posteres etter en fellesberegning.

Ifølge bevilgningsregnskapet for 1998 utgjorde statens tilskudd til Statens pensjonskasse ca. 5,5 mrd. kroner. Tilskuddet dekker underskuddet i kontantstrømmene knyttet til bl.a. opptjening og utbetaling av pensjoner. Arbeidsgiveravgift (forutsatt høyeste avgiftssats) av nevnte beløp vil eventuelt utgjøre ca. 770 mill. kroner. Av bevilgningsregnskapet framgår det at det er beregnet ca. 237 mill. kroner i arbeidsgiveravgift under Statens pensjonskasse. Dette beløpet gjelder beregnet arbeidsgiveravgift for arbeidsgiverandelen av pensjonsinnskuddet fra de virksomheter som ikke innbetaler dette direkte. Kontrollen viser at det ikke er beregnet arbeidsgiveravgift av medlemsinnskuddet.

Riksrevisjonen tok ovennevnte forhold opp i brev av 4. juni 1999 med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet. Det ble pekt på at det kan synes som om det i 1998 ikke er beregnet arbeidsgiveravgift av statens tilskudd til Statens pensjonskasse i den utstrekning gjeldende regelverk krever. Det ble også stilt spørsmål mht. presisjonsnivået ved beregningen av bevilgningen. Videre ble det framholdt at det heller ikke synes å

være beregnet arbeidsgiveravgift av medlemsinnskuddet til Statens pensjonskasse. Det ble gitt uttrykk for at tilsvarende forhold også kan gjelde tidligere år. Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble anmodet om å avklare avgiftsberegningen med Finansdepartementet. Riksrevisjonen ba videre om en oversikt over for lite beregnet arbeidsgiveravgift i 1998 og for tidligere år, samt om å få opplyst om tiltak ville bli iverksatt for å sikre korrekt avgiftsberegning.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet opplyser i svar av 2. juli 1999 at Statens pensjonskasse i 1987 foretok en beregning av arbeidsgiveravgiften mht. arbeidsgiverandelen for de virksomheter som ikke innbetalte arbeidsgiverandel til pensjonskassen. Beregningen ble foretatt på grunnlag av oversikter over lønnsutbetalinger i statlige virksomheter. I 1988 utgjorde dette avgiftsbeløpet 350 mill. kroner. Departementet mener at det på det daværende tidspunkt ble beregnet en korrekt arbeidsgiveravgift av arbeidsgivers premie for de medlemsvirksomhetene som ikke betalte premie direkte til pensjonskassen. Denne arbeidsgiveravgiften er senere blitt justert med lønnsveksten i forbindelse med de årlige lønnsforhandlingene. Det er i tillegg foretatt justeringer for større grupper som er gått ut av Statens pensjonskasse eller er gått over til å betale premie. Beløpet er ikke blitt justert for mindre volumendringer eller endringer i lønnsstrukturen. Arbeidsgiveravgift av medlemsinnskuddet på to prosent for de virksomheter som ikke direkte betaler dette gjennom premien, er ikke tatt med. Departementet har lagt til grunn at avgiften inngår i den sentrale oppgjørsordningen for statsforvaltningen. Videre anfører departementet at dersom statstilskuddet skal legges til grunn som beregningsgrunnlag, vil dette medføre at det blir betalt dobbelt arbeidsgiveravgift av både medlemsinnskuddet og arbeidsgiverandelen for de medlemmer som har betalt premien direkte.

Departementet mener den metoden som er blitt benyttet fra 1987, gir den mest korrekte beregningen av arbeidsgiveravgiften av arbeidsgiverandelen av pensjonspremien til Statens pensjonskasse for arbeidsgivere som ikke betaler premie direkte. Det anføres at det av ressursmessige hensyn ikke er blitt gjennomført detaljerte årlige beregninger av selve lønnsgrunnlaget, bare en justering for lønnsveksten og større volumendringer. Det gis uttrykk for at beregningen ikke er helt presis. Departementet mener likevel at beregningene er presise nok for sine formål, og at det ikke vil være fornuftig ressursbruk å bruke store ressurser på å finregne mellom to av statens egne regnskapskonti. Departementet hevder at arbeidsgiveravgiften for de virksomheter som betaler premie direkte, blir beregnet korrekt. Departementet gir avslutningsvis uttrykk for at dersom forholdet skal bli regnskapsmessig korrekt, må det innføres direkte premieinnbetaling for alle medlemsvirksomhetene. Departementet opplyser at det i nær

framtid vil bli satt ned et utvalg til å se på bl.a. finansieringen av Statens pensjonskasse.

Finansdepartementet redegjør i svar av 7. juli 1999 for regelverket, og peker bl.a. på at det i forarbeidene til lovendringen ble gitt uttrykk for at departementet var noe i tvil om generelle offentlige tilskudd burde belegges med arbeidsgiveravgift. Dette fordi det offentlige under enhver omstendighet også må dekke folketrygdens utgifter som ikke dekkes av medlemstilskudd. Departementet kom likevel etter en totalvurdering til at det ville være mest konsekvent at også generelle statstilskudd til offentlige tjenestepensjonsordninger belegges med arbeidsgiveravgift. Departementet uttaler videre i ovennevnte svar at avgiftsplikten for statstilskudd påløper ved overføringen til pensjonskassen, uavhengig av lønns- og trekkrutinene overfor medlemmene. Det presiseres at statens tekniske pengeoverføringer til Statens pensjonskasse også omfatter de trukne medlemspremiene fra medlemmene (to prosent-premien fra statstilsatte mv.). Denne delen av overføringene utløser ikke avgiftsplikt ved overføringen, idet det dreier seg om anvendelse av lønnsbeløp, og ikke om statstilskudd. Departementet oppgir at det i stedet i utgangspunktet skal beregnes avgift som for lønn, men at Statens nettobudsjetteringssystem for lønn og medlemspremie endrer dette utgangspunktet. Den sentrale oppgjørsordningen baserer seg på en netto avgiftsberegning, dvs. bare nettolønn etter fratrekk av pensjonssinnskudd (98 prosent av bruttolønn) inngår i avgiftsgrunnlaget. Det framholdes videre at tilskudd til Statens pensjonskasse omfatter både samlede statlige tilskudd og medlemsinnskuddet til pensjonskassen for den sentrale ordningen, men ikke for den lokale. Departementet anfører at årssummen for tilskudd til Statens pensjonskasse derfor er uegnet for kontrollberegning av forventet arbeidsgiveravgift av statlige tilskudd til pensjonskassen. For øvrig understrekes det at avgiftspliktige tilskudd til pensjonskassen skal inngå i beregningsgrunnlagene i de ulike avgiftsoppgjørene (sentralt og lokalt oppgjør), og at Finansdepartementet påser dette mht. den sentrale oppgjørsordningen for statsforvaltningen.

Departementet gir videre uttrykk for at beregning og kontroll av arbeidsgiveravgift av pensjonstilskudd i statlig sektor samlet sett gir et ganske komplisert utgangspunkt. Ordningen omfatter både pensjonstilskudd og medlemsinnskudd, både sentrale og lokale tilskuddsoppgjør til pensjonskassen, og både sentrale og lokale avgiftsoppgjør til folketrygden. Departementet framholder at netto avgiftsberegningen i den sentrale oppgjørsordningen ikke samsvarer med det generelle bruttoprinsippet for avgiftsplikten som også staten i prinsippet er underlagt i egenskap av arbeidsgiver, og at «statens avgiftsbetaling dermed blir noe snau». Departementet antar imidlertid at adgangen til å operere med en sentral, summarisk oppgjørsordning for statlig arbeidsgiver-

avgift også gir adgang til å forenkle den materielle avgiftsberegningen i samsvar med budsjetterings- og lønnsrutinene for øvrig. Departementet viser i den forbindelse til at det er forutsatt at medlemsinnskuddet ikke skal inngå i de postene som omfattes av den sentrale oppgjørsordningen.

Finansdepartementet ser behovet for en gjennomgåelse av forholdet mellom reglene for den formelle avgiftsplikten og de avgiftsrutinene som praktiseres. Etter departementets mening er det ut fra prinsipielle vurderinger mindre heldig at medlemspremiene ikke blir avgiftsgrunnlag, verken som del av brutto lønn eller som del av statens tilskudd. Arbeidet med eventuelle justeringer vil bli igangsatt i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementet angir imidlertid at det materielt sett er to viktige forhold som tilsier at en eventuell snau total avgiftsbetaling fra staten pga. forenklingsbehov er uten reell betydning. Staten har i den sentrale avgiftsordningen gitt avkall på avgiftsfordelene ved geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften. I den sentrale ordningen baseres avgiftsbetalingen på høyeste avgiftssats (14,1 %). Departementet gir uttrykk for at staten dermed bidrar mer til folketrygden enn det som strengt tatt er nødvendig i form av arbeidsgiveravgift. Staten må videre dekke folketrygdens underskudd ved at samlede avgiftsinntekter mv. er atskillig lavere enn årlige trygdeutgifter. Departementet presiserer at en endring i statens arbeidsgiveravgift vil innebære en like stor, motsatt endring i statens underskuddsdekning, og at ingen pensjonister, verken i pensjonskassen eller i folketrygden, blir skadelidende av den forenklede avgiftsinnbetalingen fra statens side. Avslutningsvis understreker Finansdepartementet at det etter en samlet vurdering av formelle og materielle hensyn er god grunn til å akseptere den foreliggende praksis så langt, men også grunn til å gjennomgå behovet for

justeringer. Departementet vil starte en slik gjennomgåelse.

Riksrevisjonen antar at staten som arbeidsgiver bør innrette seg i samsvar med gjeldende lover og regler på området, og vil bl.a. peke på at dette også er et regelverk som gjelder for private virksomheter. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet ser behovet for en gjennomgåelse av forholdet mellom reglene for den formelle avgiftsplikten og de avgiftsrutinene som praktiseres, og herunder vurdere behovet for justeringer, samt at Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil nedsette et utvalg for å se på bl.a. finansieringen av Statens pensjonskasse, herunder spørsmålet om direkte premieinnbetaling for alle medlemsvirksomhetene.

10.2 Innbetaling av underdekning i kommunale pensjonskasser

Det ble i 1998 innhentet fylkesvise oversikter over skattemyndighetenes kontrollvirksomhet i offentlige virksomheter i 1997. Av materialet framgår det at det er tatt opp enkelte tilfeller av manglende beregning av arbeidsgiveravgift ved innbetalinger av underdekning i pensjonskasser for å dekke opp underskudd fra tiden før 1988. Fra de avgiftspliktige er det reist innsigelser mht. avgiftsplikten i disse tilfellene.

Riksrevisjonen tok forholdet opp i brev av 4. juni 1999 til Finansdepartementet og ba bl.a. om å få opplyst om departementet ville iverksette tiltak for å sikre en likeartet og korrekt avgiftsmessig behandling i samsvar med gjeldende regler. Departementet opplyser i svar av 7. juli 1999 at Skattedirektoratet i den årlige meldingen om arbeidsgiveravgift, som neste gang forventes utgitt medio februar 2000, vil redegjøre for regelverket når det gjelder arbeidsgiveravgift av slike innbetalinger.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen (sak 7)

Thor Kr. Svendsen

Fiskeridepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 24. september 1999)

Til decharge etter omstendighetene

1 Manglende avstemming og dokumentasjoner i Kystverkets regnskap for 1998

I de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen i staten er det i kapittel 6 beskrevet hvilke plikter virksomhetene har mht. å foreta avstemminger/spesifiseringer av regnskapsførte tall som benyttes ved rapportering til sentralt statsregnskap og til overordnet departement.

Riksrevisjonen har i brev av 31. mai og 7. juli 1999 til Kystverket påpekt at de regnskapstall som Kystverket i 1998 har rapportert til det sentrale statsregnskapet, ikke er tilfredsstillende avstemt/spesifisert og dokumentert, og bemerket at feil og mangler er av en slik art og av et slikt omfang at regnskapet for 1998 ikke uten videre kan godkjennes. Riksrevisjonen ba derfor om å få tilsendt dokumenterte avstemminger/spesifikasjoner og forklaringer.

Kystverket har i fire brev, den 15. juni, 9. juli, 13. juli og 19. juli 1999, gitt til dels omfattende forklaringer til deler av regnskapet. Riksrevisjonen fant det imidlertid vanskelig å forholde seg til de forklaringer som er gitt. Dels skyldes dette at forklaringene ikke er fullstendige, og dels at Kystverket har trukket inn nye forhold som foranlediger ytterligere spørsmål.

Riksrevisjonen forela saken for Fiskeridepartementet i brev av 22. juli 1999 og uttalte at det fortsatt er mange svakheter og mangler ved Kystverkets regnskap, og at det må framlegges en tilfredsstillende dokumentasjon før regnskapet for 1998 kan godkjennes. Spesielt gjelder dette spesifisering og dokumentasjon av de beløp som er ført opp under forskott, diverse og deposita i kasserapportens del C, og at det blir gitt forklaringer på avvikene mellom kasserapporten pr. 31. desember 1998 og det korrekte regnskapet.

Riksrevisjonen har i brevet til departementet særlig framhevet fire forhold som ikke er dokumentert/forklart:

- 1 Feil i kasserapporten og i Kystverkets mellomværende med Finansdepartementet
- 2 Manglende avstemming og dokumentasjon av forskott- og trekkonti
- 3 Balansekonti med ulik utgående balanse 1998 og inngående balanse 1999
- 4 Feil i avstemmingene

Fiskeridepartementet har i brev av 3. august 1999 til Riksrevisjonen innledningsvis opplyst at Kystdirektoratet har engasjert revisjonsselskapet KPMG til å gjennomgå og forklare Kystverkets regnskap for 1998. Departementet har videre i hovedsak sagt seg enig i Riksrevisjonens merknader og har bl.a. gitt følgende redegjørelser:

Til 1. Feil i kasserapporten pr. 31.12.98

I kasserapportens del A og B er det en feilføring på kr 1 226 846,05. Beløpet skulle vært utgiftsført i regnskapet for 1998, men er ved en feil oppført i balansen og oversett ved kvalitetssikringen av kasserapporten. Dermed skulle overføringen fra del A til del B vært kr 956 052 977,77 og ikke 954 826 131,72 som rapporten viser.

Ved nærmere gjennomgåelse av regnskapet er det konstatert at det i august 1998 oppsto en differanse på kr 1 759 612,35 mellom kasserapportens del C og saldobalansen i regnskapet. Dette beløpet er fra og med kasserapporten pr. 30. september 1998 lagt inn i samleposten «Diverse» slik at differansen ikke kommer til uttrykk. Fiskeridepartementet er av den oppfatning at differansen burde vært synliggjort på en egen linje i kasserapporten som ble sendt til Finansdepartementet. Kystdirektoratet vil nå sette opp ny kasserapport pr. 30. september 1998 og har orientert Finansdepartementet om at kasserapportene f.o.m. 30. september 1998 t.o.m. 30. april 1999 ikke er korrekte.

Til 2. Manglende avstemming og dokumentasjon av forskudds- og trekkonti

Fiskeridepartementet konstaterer at saldo på de ulike kontiene i regnskapet for 1998 ikke fullt ut er blitt dokumentert og spesifisert i henhold til økonomireglementet. Fiskeridepartementet finner det uheldig at avstemmingen pr. i dag ikke er i overensstemmelse med økonomireglementets bestemmelser. Samtlige avstemminger pr. 31. desember 1998 vil nå bli gjennomgått på nytt av Kystdirektoratet og dokumenteres i henhold til økonomireglementet. For å sikre den nødvendige progresjon i dette arbeidet, vil det bli leid inn ekstern bistand. Kystdirektoratet har iverksatt internkontroll av samtlige forskuddskonti og konti i Postbanken. Det vil også i dette arbeidet bli leid inn ekstern bistand.

Til 3. Balansekonti med avvik mellom utgående balanse 1998 og inngående balanse 1999

Flere konti var i økonomisystemet definert som resultatkonti i stedet for balansekonti. Kystdirektoratets regnskapsansvarlige vurderte likevel kontiene korrekt i forbindelse med regnskapsavslutningen pr. 31. desember 1998, selv om den innlagte formelle definisjonen ikke var riktig.

Kystdirektoratet har nå rettet opp feilene. Ved implementering av ny versjon i økonomisystemet pr. 1. juni 1999, er kontiene tatt med med korrekt definisjon. I gjeldene versjon av økonomisystemet er det lagt inn sperrer slik at feildefinering skal unngås i framtiden. Det er nå kun to personer i Kystdirektoratet som har fullmakt til å legge inn nye konti i økonomisystemet for Kystverket.

Til 4. Feil i avstemmingene

Konto for refusjonskrav NORAD er nå avstemt med et avvik på kr 1 219,20 og Kystdirektoratet vil gjennomgå avstemmingen på nytt.

Kystdirektoratet oppga i brevene av 13. og 19. juli 1999 til Riksrevisjonen at saldo på konto for diverse oppgjør er kr 14 630 150,90. Differansen skyldes at husleiebetalingen for 1. kvartal på kr 1 157 312 ble betalt i desember 1998. Ifølge kontantprinsippet måtte beløpet utgiftsføres i 1998-regnskapet. Det beløpet som opprinnelig var oppført, er det korrekte. Fiskeridepartementet deler oppfatningen av at dette har gjort det vanskelig å forholde seg til direktoratets brev av 13. og 19. juli 1999. I tillegg til ovennevnte ompostering har direktoratet også foretatt fire mindre omposteringer.

Avslutningsvis uttaler Fiskeridepartementet at styring, kompetanse, kapasitet, systemer, rutiner og kvalitetssikring i Kystverket må styrkes for å kunne ivareta Kystverkets regnskapsføring på en tilfredsstillende måte og i henhold til overordnede krav. Kystdirektoratet er innforstått med dette, og har i brev av 2. august 1999 listet opp tiltak som er iverk-

satt eller planlegges iverksatt for å sikre en korrekt regnskapsføring. Departementet vil ha en tett oppfølging av direktoratet, og se til at de nødvendige tiltak iverksettes for å sikre at regnskapsføringen og de avlagte regnskapene blir korrekte og reviderbare i framtiden

Riksrevisjonen bemerker:

Kystverkets regnskap for 1998 er beheftet med flere feil og mangler. Kystdirektoratet har til nå ikke kunnet gi en tilfredsstillende dokumentasjon og spesifisering av kasserapportens del C, og rapporten er ikke satt opp slik at den samsvarer med regnskaps-tallene. Det synes også klart at en differanse som oppsto i august 1998, regnskapsmessig er blitt skjult ved at det i posten «Diverse» i kasserapportens del C er lagt til et tilsvarende beløp. Årsaken til feilen er til nå ikke klarlagt.

Riksrevisjonen finner derfor at Kystverkets regnskap er ufullstendig, og at det ikke kan godkjennes.

Fiskeridepartementet har svart:

«Kystverkets regnskap for 1998 ble avlagt med betydelige feil og mangler. Riksrevisjonen har i an-tegnelsene særlig fremhevet fire forhold som ikke er dokumentert/forklart, og finner at Kystverkets regn-skap er ufullstendig og at det ikke kan godkjennes.

Kystverket har gjennom flere år hatt feil og mangler i sine regnskaper, noe Riksrevisjonen blant annet tok opp i Dokument nr. 1 (1994–95) og Doku-ment nr. 1 (1995–96). Styring, kompetanse, kapasitet, systemer, rutiner og kvalitetssikring i Kystverket må fortsatt styrkes for å kunne ivareta Kystverkets regnskapsføring på en tilfredsstillende måte og i henhold til gjeldende regelverk.

Kystdirektoratet har i samarbeid med revisjons-firmaet KPMG gjennomgått samtlige avstemminger pr. 31.12.1998, kontrollert at disse er oppsatt i over-ensstemmelse med økonomireglementet og rettet opp avstemminger som ikke er i overensstemmelse med reglementet. Beholdninger og saldi er bekreftet som gyldige og reelle. Andre forhold som Riksrevisjonen har påpekt i regnskapet for 1998 er også rettet opp og dokumentert. Kasserapport pr. 31.12.1998, del B og C, er korrigert og samsvarer nå med regnskaps-tallene. Årsaken til feilen i kasserapport del C er nå klarlagt, og det er korrigert for bilaget som medførte feilen.

Etter Fiskeridepartementets oppfatning er Kyst-verkets regnskap for 1998 nå dokumentert og spesi-fisert i henhold til gjeldende regelverk.

Departementet har bedt Kystdirektoratet om å utarbeide en forpliktende handlingsplan over nød-vendige tiltak som må iverksettes for å styrke økono-mi- og regnskapsfunksjonen, på kort og lang sikt. Planen skal også gi en oversikt over hvilke ressurser som er avsatt eller må avsettes til formålet. Et viktig punkt i handlingsplanen vil være de konkrete tiltak

direktoratet iverksetter for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Dette gjelder både kartlegging av nåværende kompetanse og behovet for å styrke kompetansen i økonomiforvaltningen, og iverksetting av kompetanseheving for medarbeidere gjennom ulike tiltak.

Departementet har nå mottatt handlingsplanen. For å sikre den nødvendige progresjon vil handlingsplanen bli fulgt opp i jevnlige møter mellom departementet og direktoratet.

For å sikre at regnskapet for 1999 blir avlagt i tråd med regelverket, vil direktoratet engasjere et eksternt revisjonsfirma også for regnskapsåret 1999.»

Riksrevisjonen uttaler:

Kystverkets regnskap for 1998 ble avlagt med betydelige feil og mangler. Fiskeridepartementet opplyser i svaret at disse feil og mangler nå er rettet opp. Samtlige avstemminger pr. 31. desember 1998 er satt opp i samsvar med økonomireglementet og saldoer er bekreftet som gyldige og reelle. Årsaken til feilen i kasserapportens del C er klarlagt og feilen er korrigert.

Under henvisning til dette, finner Riksrevisjonen å kunne godkjenne Kystverkets regnskap for 1998.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Kystverket har utarbeidet en forpliktende handlingsplan med nødvendige tiltak som må iverksettes for å styrke økonomi- og regnskapsfunksjonen på kort og lang sikt, og at Fiskeridepartementet vil følge opp handlingsplanen i jevnlige møter med direktoratet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

2 Statsregnskapet for 1998 – Merutgifter på kap. 1020 Havforskningsinstituttet

I statsregnskapet for 1998 er det under kap. 1020, postene 01 og 21 bokført en merutgift på til sammen kr 25 161 773 i forhold til gitte bevilgninger. Fiskeridepartementet har i forklaringene til statsregnskapet vist til at merutgiftene er hjemlet i Stortingets merinntektsfullmakt, jf. St.prp. nr. 1 (1997–98) romertallsvedtak III, hvor det er gitt fullmakt til å overskride bevilgninger under kap. 1020, postene 01 og 21 mot tilsvarende merinntekter under kap. 4020, post 03.

Riksrevisjonen har i brev av 9. april 1999 til Fiskeridepartementet påpekt at de oppdragsinntekter som er innbetalt i 1998, ikke samsvarer med Fiskeridepartementets forklaringer. I regnskapet for Havforskningsinstituttet viser interimskonto for oppdragsinntekter pr. 31. desember 1998 en debetsaldo på kr 12 864 920, noe som kan tyde på at det er fore-

tatt inntektsføringer på kap. 4020 uten at det er mottatt tilsvarende innbetalinger i 1998.

Fiskeridepartementet har i brev av 28. april 1999 til Riksrevisjonen bekreftet at det i regnskapet for Havforskningsinstituttet i 1998 er inntektsført et beløp på kr 12 864 920 uten at det er mottatt tilsvarende innbetalinger. Departementet finner det uheldig at kontantprinsippet ikke er fulgt, og at statsregnskapet og forklaringene derfor ikke er blitt riktige for kap. 1020 og 4020. Fiskeridepartementet vil i samarbeid med Havforskningsinstituttet sørge for at det utarbeides rutiner for behandling av utgifter og inntekter fra oppdragsvirksomheten som sikrer at kontantprinsippet følges.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet vil sørge for at det utarbeides rutiner som sikrer at kontantprinsippet blir fulgt.

Fiskeridepartementet har svart:

«Fiskeridepartementet og Havforskningsinstituttet samarbeider om hvilke rutiner som må følges for å sikre at kontantprinsippet blir fulgt. Fiskeridepartementet legger til grunn at reglementsbruddene som skjedde i 1998 ikke skal gjenta seg.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet legger til grunn at regelverksbruddene som skjedde i 1998, ikke skal gjenta seg.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

3 Utbetalinger i Kystverket i 1998 som er anvist og utgiftsført i 1999

Kystdirektoratet foretok 30. desember 1998 to utbetalinger, kr 14 500 000 til Norsk Selskap for Skibbrudnes Redning (NSSR) og kr 1 157 312 til Storebrand. Begge utbetalingene er anvist til utbetaling den 11. januar 1999. Riksrevisjonen har i brev av 8. juni 1999 til Kystdirektoratet bedt om forklaring på de nevnte utbetalingene.

Kystdirektoratet har i brev av 23. juni 1999 til Riksrevisjonen forklart at utbetalingen til Storebrand gjelder husleie for 1. kvartal 1999 som forfalt til betaling 1. januar, og at beløpet ved en ompostering er belastet regnskapet for 1998. Utbetalingen til NSSR gjelder en kontooverføring av tilskudd for 1. kvartal 1999, som ifølge tildelingsbrevet fra Fiskeridepartementet skal utbetales den første hverdagen i hvert kvartal. For at NSSR skulle få tilskuddet innen

rimelig tid, ble utbetalingen foretatt den 30. desember. Kystdirektoratet uttaler i brevet at de ser alvorlig på at utbetalinger er foretatt uten forutgående anvisning, og har tatt forholdet opp med de tjenestemenn det gjelder.

Saken er også forelagt Fiskeridepartementet som i brev av 22. juli 1999 til Riksrevisjonen har uttalt at utbetaling og utgiftsføring av tilskuddet til NSSR er et brudd på bevilgningsreglementet § 14, Kontantprinsippet. I tillegg er beløpet anvist etter at utbetalingen er foretatt. Dette er et brudd på økonomireglementet § 16.2. Kystdirektoratet har ikke forholdt seg til Fiskeridepartementets tildelingsbrev av 23. desember 1998, hvor det er forutsatt at utbetalingen for 1. kvartal 1999 av gitte grunner vil bli noe forsinket.

Utbetalingen til Storebrand er utbetalt og utgiftsført i 1998, men anvisningen av utbetalingen er foretatt i etterkant av utbetalingen. Dette er et brudd på økonomireglementets § 16.2.

Riksrevisjonen bemerker:

De forhold som er omtalt, representerer brudd på viktige prinsipper i bevilgningsreglementet og økonomireglementet. Det synes å være behov for å etablere rutiner som kan sikre at lignende forhold kan unngås for framtiden.

Fiskeridepartementet har svart:

«Fiskeridepartementet vil sørge for at det i den videre oppfølging av direktoratets handlingsplan for styrking av økonomi- og regnskapsfunksjonen blir etablert rutiner som sikrer at lignende forhold unngås i fremtiden.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet vil sørge for at det blir etablert rutiner som sikrer at lignende forhold unngås for framtiden.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Forsvarsdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 29. september 1999)

Til observasjon

1 Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter – kostnadsrammer, pris og valutajusteringer

I St.meld. nr. 17 (1992 – 93) om Forsvarets materiellanskaffelsesvirksomhet og prosjektstyring ble Stortinget blant annet orientert om innføring av totalprosjektering hvor alle konsekvenser av et prosjekt, så langt det er mulig, skal være vurdert og kostnadsberegnet for hele materiellets levetid før beslutning om eventuell anskaffelse tas. Et begrenset antall av Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter skal i tillegg følges opp spesielt og godkjennes av Stortinget i form av egne vedtak. Disse prosjektene betegnes kategori 1 prosjekter.

1.1 Kostnadsrammer

Forsvaret har utviklet et felles prosjektstyringssystem som har fått betegnelsen PRINSIX. Et materiellprosjekt vil normalt gjennomgå følgende fem faser: konsept-, definisjons-, utviklings-, anskaffelses- og overføringsfasen. I fasene defineres ulike aktiviteter, herunder milepæler, konsekvensanalyser og beslutningsvedtak. Alle store materiellprosjekter (kategori 1 prosjektene) ble fra 1993 utelukkende lagt fram for Stortinget med økonomisk omfang for den fasen prosjektet befant seg i. Av St.prp. nr. 1 (1995–96) framgikk det at det var vanskelig å følge prosjektenes økonomi fra en fase til den neste, noe som hovedsakelig skyldes at fasene er overlappende. For enkelte prosjekter var det dessuten vanskelig å identifisere i hvilken fase kostnadene hørte hjemme. Forsvarsdepartementet anførte derfor at alle kategori 1 prosjekter fra og med budsjettet for 1996 skulle presenteres med den totale kostnadsrammen.

I forbindelse med utviklingen av «Nye sjømålsmissiler» oppsto det usikkerhet omkring den økonomiske rammen for utviklingsfasen for prosjektet, blant annet om de midler som var påløpt før utviklingsfasen ble godkjent, skulle regnes med i utviklingsfasens kostnadsramme. Dette prosjektet ble presentert med plantall for utviklingsfasen. Det var

da allerede påløpt kostnader på 105 mill. kroner i tidligere fase. Etter dette uttalte departementet i et brev til Forsvarets overkommando i januar 1997 at det for framtiden klart bør komme fram hvor mye som er påløpt av kostnader når prosjekter legges fram for Stortinget, og at dette vil bli gjort ved presentasjon av utviklingsfasen for framtidige prosjekter. Departementet uttalte videre at midler som er påløpt i tidligere faser enn utviklingsfasen, ikke skal regnes med i kostnadsrammen for utviklingsfasen. For de prosjekter hvor hele prosjektet presenteres for Stortinget enhetlig (med andre ord ikke bare for utviklingsfasen), skal prosjektets kostnadsramme for alle fasene presenteres samlet.

Riksrevisjonen ba i brev av 22. april 1999 til Forsvarsdepartementet om å få redegjort for årsaken til at flere av Sjøforsvarets prosjekter var fremmet for Stortinget kun med enkeltfaser, og ikke med prosjektets totale kostnadsramme. Departementet uttalte i sitt svar av 21. mai 1999 at departementet fremdeles har som utgangspunkt at alle prosjekter skal legges fram med en kostnadsramme for hele prosjektet. Det ble vist til St.prp. nr. 1 (1998–99) hvor det framgår at det i enkelte tilfeller vil være prosjekter med særlig omfattende utviklingsfase som håndteres som om utviklingen er et eget prosjekt. I disse enkelttilfellene vil det derfor være normalt at kun kostnadsrammen for utviklingsfasen presenteres.

1.2 Pris- og valutajustering

Forsvarsdepartementet har i de siste årene lagt stor vekt på å unngå økninger i prosjektenes kostnadsrammer. Alle endringer i prosjektrammer som kan tilskrives pris- og valutaforhold, behandles ved slutten av prosjektenes levetid, normalt i termineringsrapporten. I brev av 22. april 1999 ba Riksrevisjonen om å bli orientert om hvordan departementet praktiserer den skisserte ordningen. I departementets svar av 21. mai 1999 framgikk det at det blir utarbeidet et eget valutaregnskap som gjøres opp etter prosjektets

siste utbetaling. Dette vil da kunne gi svar på om prosjektet faktisk har hatt ekstra utgifter som følge av svingninger i valutaen. Det samme prinsippet legges til grunn ved prisendringer.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil stille spørsmål om ikke alle prosjekter som legges fram for Stortinget, bør inneholde informasjon både om allerede påløpte kostnader, stipulerte kostnader for utviklingsfasen og et overslag over hva eventuelle anskaffelser som følge av utviklingsfasen antas å koste.

Riksrevisjonen vil også reise spørsmål om det ikke bør utarbeides en oversikt over hva som er påløpt av kostnader som følge av pris- og valutajusteringer i de årlige budsjettproposisjonene. Dette vil kunne gi en bedre oversikt over den økonomiske status for Forsvarets prosjektportefølje.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Forsvarets prosjektportefølje er sammensatt av svært mange og ulike prosjekter; fra rene hyllevarekjøp til kompliserte utviklingsprosjekter. St meld nr 17 (1992–93) presenterte en strategi for håndtering av de største og viktigste investeringsprosjektene, kategori 1. I meldingen ble det også redegjort for hvilke parametre som skal fremlegges for vedtak i Stortinget; prosjektets omfang, kostnadsramme og tidsramme. I tråd med disse retningslinjer har departementet i de påfølgende proposisjoner utviklet beskrivelsen av kategori 1 prosjektene i retning av systematisering, formålsbeskrivelse og tilknytning til forsvarsstrukturen. I de senere års budsjettproposisjoner har departementet i tillegg utarbeidet en egen tabell som viser forbruk i utrednings- og planleggings- og utviklingsfasene, og forventet forbruk for det enkelte prosjekt i det aktuelle budsjettåret.

Kostnadsinformasjon

Når et kategori 1 prosjekt legges frem for godkjenning, bør de tre parametre som definerer prosjektet; omfang, kostnadsramme og tidsramme, fastsettes med en så stor grad av sikkerhet som mulig. For å oppnå dette må anskaffelsene utredes og planlegges grundig, og man bør utvise varsomhet med foreløpige kostnadsoverslag før de forberedende faser er gjennomført og resultatene er kvalitetssikret. Prosjekter i konsept- og definisjonsfasen er fremtidige prosjekter, og forsknings- og utviklingskostnadene i disse fasene vil være utenfor endelig kostnadsramme som fremlegges for stortingsvedtak.

Utredning og planlegging (konsept- og definisjonsfasene)

I konseptfasen skal Forsvarets behov identifiseres, totalprosjektet defineres, formål og mål fastsettes,

og overordnede funksjonelle og operative krav klarlegges. I tillegg skal ressursbehovet for gjennomføring anslås. Definisjonsfasen skal fremskaffe beslutningsgrunnlag for godkjenning og videreføring av totalprosjektet. Forskning og utvikling i disse fasene gjennomføres for å utrede mulige løsninger, noe som ikke nødvendigvis vil resultere i et prosjekt som legges frem for Stortinget for godkjenning.

Det er til dels stor usikkerhet heftet ved de tidlige fasene og i henhold til anbefalingene i St meld nr 17 (1992–93) skilles disse fasene ut nettopp for å fremskaffe et kvalitativt bedre beslutningsgrunnlag for en anskaffelse, herunder kostnadsrammer med større grad av sikkerhet. Ikke desto mindre er departementet av den oppfatning at påløpte kostnader i konsept- og definisjonsfasen kan være tilleggsinformasjon for de prosjekter som faktisk blir fremmet til Stortinget for godkjenning.

Ved fremleggelsen av prosjektet nye fregatter i St prp nr 65 (1998–99) ble Stortinget fremlagt informasjon om hvilke historiske kostnader som var påløpt i konsept- og definisjonsfasen. Slik departementet ser det bidrar slik informasjon til å vise det totale kostnadsbildet, men kostnadene vil ikke inngå i rammen som fremmes for beslutning da det ikke foreligger mulighet til å påvirke beløpet.

Gjennomføring (utvikling og anskaffelse)

Den nevnte tabellen i St prp nr 1 som viser forbruk i utrednings- og planleggingsfasen, viser også forbruk i utviklingsfasen i viktige prosjekter. De fleste av disse er godkjente prosjekter med en utviklingsfase og en anskaffelsesfase. Når det gjelder kostnader vedrørende anskaffelsesfasen vil det for de aller fleste prosjekter være den vesentligste del av beslutningsgrunnlaget for Stortinget. Men, enkelte prosjekter har en omfattende utviklingsfase som må gjennomføres før det tas stilling til eventuell anskaffelse. I disse enkelttilfellene vil kategori 1 prosjektet omfatte kun utviklingskostnadene. Kostnadene for utviklingsfasen og senere anskaffelser må angis med den usikkerhet som er knyttet til fasene før de fremmes for godkjenning.

Hensikten med en utviklingsfase er å fremskaffe prøvemateriell for testing og evaluering slik at en eventuell beslutning om anskaffelse kan fattes. Prosjektet nye sjømålsmissiler illustrerer dette poenget. Prosjektet, som omfatter kun utviklingsfasen av et nytt våpensystem, har en tidsramme på 10 år. Det vil være stor usikkerhet knyttet til produksjonskostnadene dersom disse skulle være fastsatt 10 år før produksjonsstart.

Pris- og valutajusteringer

Pris- og valutaendringer er resultat av at anskaffelseskontrakter kan inngås med forbehold om endring av kontraktspris pga lønns- og prisstigning og evt endringer i den valuta kontrakten er inngått i. Slike

justeringer av prosjektets kostnadsramme anses ikke som en reell endring som må forelegges Stortinget for godkjenning. I forståelse med Stortinget omtales disse tekniske justeringer i de årlige budsjettproposisjoner etter hvert som prosjektene erfarer slike merkostnader. Forsiktighetsprinsipper tilsier at pris- og valutajusteringer bare bør foretas etter en vurdering av det enkelte prosjekt og på bakgrunn av dokumenterte merkostnader. Kostnadsrammene justeres således ikke for mulige fremtidige merkostnader.

Prisjustering i prosjektene omfatter kun den prisstigning som faktisk har oppstått. Denne informasjonen blir gitt Stortinget ved fastpunkter som fremkommer av kontrakten ol. I denne sammenheng er det viktig å peke på at kontraktene er av ulik karakter, enkelte av prosjektene har fastpris-kontrakt, mange har prisglidningsklausuler, og det har faktisk forekommet prosjekter der prisene har blitt justert ned. Det er eksempler i de siste års budsjettproposisjoner på at det i enkelte prosjekter har blitt dokumentert prisstigning som legges til den godkjente kostnadsrammen.

En vurdering av den praksis som så langt er lagt til grunn for oppdatering av kostnadsrammene med hensyn til faktiske merkostnader pga prisstigning kan tyde på en noe tilfeldig praksis for de ulike prosjektene. Forsvarsdepartementet vil derfor – sammen med Forsvarets overkommando – gjennomgå rutineene ved de ulike forvaltningene for å sikre en ensartet behandling av prisjustering i forhold til kostnadsrammene for prosjektene.

Valuta-eksponerte anskaffelser kan være utsatt for både kursstigning og kursreduksjoner i løpet av prosjektperioden. Eksponeringen vil også være avhengig av betalingsprofilen og tidsrammen den enkelte kontrakt har. Forsiktighetsprinsipper tilsier derfor at det ikke vil være hensiktsmessig å gjøre opp et valutaresultat før hovedleveransene er ferdig eller prosjektet nærmer seg sin avslutning.

Forslag til forventet utbetaling på prosjektene det enkelte budsjettår utarbeides i forbindelse med de årlige budsjettforslag fra underlagte etater, hvor kravet til realistisk budsjettering sikrer balanse mellom tilgjengelig likviditet og fremdrift i investeringsporteføljen.

Oppsummering 1

Forsvarsdepartementet stiller seg positiv til at anskaffelsesprosjekter som legges frem for Stortinget for godkjenning inneholder opplysninger om allerede påløpte kostnader i tidligere faser til informasjon. Departementet kan imidlertid ikke støtte et forslag om å legge fram opplysninger om stipulerte utviklingskostnader og overslag over anskaffelseskostnader for fremtidige prosjekter som er under utredning, dvs prosjekter i konsept- og definisjonsfasen, da gjennomføringen av disse fasene er nødvendig for å kunne fastsette slike kostnadsrammer med en rimelig grad av sikkerhet. For øvrig er departementet innstilt på å innta oversikt i de årlige budsjettproposisjonene som viser faktiske merkostnader på prosjektene som følge valutaforhold.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er positiv til at investeringsanskaffelser som legges fram for Stortinget, inneholder informasjon om allerede påløpte kostnader i tidligere faser. Departementet finner det derimot ikke hensiktsmessig å legge fram opplysninger om stipulerte utviklingskostnader og overslag over anskaffelseskostnader for prosjekter i konsept- og definisjonsfasen, da gjennomføringen av disse er nødvendig for å fastsette kostnadsrammer med rimelig grad av sikkerhet. Departementet peker særlig på usikkerheten knyttet til produksjonskostnader for prosjekter med en omfattende utviklingsfase. Riksrevisjonen ser det slik at alle konsekvenser av et prosjekt så langt det er mulig bør være vurdert og kostnadsberegnet eventuelt med nødvendige forbehold for usikkerhet knyttet til senere faser i prosjektet.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet er innstilt på å omtale dokumenterte merkostnader som følge av lønns- og prisstigning og valutaforhold i de årlige budsjettproposisjoner selv om dette ikke anses som reell endring av prosjektets kostnadsramme, men tekniske justeringer.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Feil og mangler i Forsvarets regnskaper

I Forsvarets regnskap for 1998 inngår 132 underliggende pengeregnskaper. I enkelte av disse pengeregnskapene som til sammen utgjør ca. 12 % av Forsvarets totale regnskap, er det avdekket betydelige feil og mangler.

2.1 Regnskapene til Hærens forsyningskommando og Hovedarsenalet

Hovedarsenalet (HA) innførte i januar 1998 et nytt økonomisystem. Tilsvarende økonomisystem ble innført ved Hærens forsyningskommando (HFK) i oktober 1998. HFK og HA benytter det nye økonomisystemet i en løsning hvor de to enhetene deler samme hovedbok (flerfirmaløsning). En slik løsning krever en ansvarsdeling og koordinering mellom enhetenes regnskapsførere. HA har fått ansvaret for både midlertidig og permanent stenging av regnskapsperiodene.

Innføringen av det nye økonomisystemet har resultert i mangler ved regnskapet sett i forhold til de krav som gjelder. I funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystemer utgitt av Finansdepartementet i mai 1997, stilles det flere krav til økonomisystemene ved periodeskifte og overgang til nytt år. Blant annet skal økonomisystemet ved årsslutt ha et årsavslutningsprogram. Ved kjøring av dette årsavslutningsprogrammet skal minimum følgende funksjoner ivaretas:

- permanent stenging av året for registrering av transaksjoner inklusiv stenging av alle årets perioder
- utskrift av obligatoriske årsrapporter

Før det kjøres årsavslutning for hovedbok skal årsavslutningsprogrammet sikre at det er foretatt årsavslutning for alle moduler i økonomisystemet. Videre sier den funksjonelle kravspesifikasjon for statlige økonomisystemer at tidspunktet for midlertidig og permanent stenging skal være styrt av rapporteringen til statsregnskapet. Kravspesifikasjonen krever også at økonomisystemet skal produsere obligatorisk rapport overensstemmende med kravene til innrapportering til Finansdepartementet. Rapporten skal derfor kun omfatte transaksjoner etter kontantprinsippet. Videre heter det at datainnholdet i rapporten til det sentrale statsregnskapet skal kunne etterprøves. Alle krav til sporbarhet, referanser, oppretting av feilposter med mer skal være oppfylt for de transaksjonene som inngår i denne rapporten. Oppfyllelse av de nevnte krav til statlig regnskapsføring vil sikre at det er samsvar mellom det som tas opp i statsregnskapet, og grunnlaget slik det kommer til uttrykk i de enkelte underliggende virksomhetsregnskaper. Det skal ikke kunne posteres i et regn-

skap etter at det er stengt for registrering og det er tatt opp i statsregnskapet.

- Revisjonen av regnskapene for 1998 viste at
- det ikke var foretatt permanent stenging av regnskapene før Forsvarets konsoliderte regnskap ble rapportert til statsregnskapet. Konsekvensene av en slik manglende permanent stenging er at det kan oppstå differanser mellom Forsvarets konsoliderte regnskap og enhetenes regnskaper etter at statsregnskapet er avlagt og revisjonen avsluttet
 - det forelå en sammenblanding mellom enhetenes del av forsvarets eksternregnskap, det vil si det som inngår i statsregnskapet, og enhetenes internregnskap. Ingen av de kontrollerte bilagene kunne relateres direkte til Forsvarets eksternregnskap
 - kravet om direkte sporbarhet mellom eksternregnskapet og fakturabilagene ikke var oppfylt. Sammenhengen mellom postering og bilag kunne bare spores via omveier. Det var derfor svært ressurskrevende å finne fram til det enkelte bilag noe som medførte at regnskapene i realiteten ikke lot seg følge opp eller revidere på en forsvarlig måte

Riksrevisjonen har gjennom sin revisjon avdekket uheldige konsekvenser forårsaket av at HFK og HA har tatt i bruk sitt nye økonomisystem uten at de har innført et klart nok skille mellom ekstern- og internregnskapet. Et resultat av dette er som sagt, at ingen av de kontrollerte bilagene kunne relateres direkte til eksternregnskapet. Avvik i enhetspris eller valutakurs mellom bestilling og faktura påvirket regnskapsføringen i eksternregnskapet. En følge av dette er eksempelvis at 49 % av alle posteringene på investeringskontoer ved HFK ble foretatt i 4. kvartal etter innføringen av det nye økonomisystemet. Dette er etter Riksrevisjonens oppfatning forhold som kun hører hjemme i enhetenes internregnskaper, og som har medført en urimelig oppblåsing av budsjettkontoene i Forsvarets konsoliderte regnskap.

Forholdene er tatt opp med Forsvarsdepartementet (FD) i brev av 26. mai 1999. FD uttalte i sitt svar av 29. juni 1999 blant annet at regnskapene for 1998 ved HFK og HA var midlertidig, men ikke permanent stengt. Årsaken til dette skulle være en konkret sak i HAs regnskap, hvor Forsvarets overkommando /Økonomistaben hadde krevd at den konkrete saken skulle løses før regnskapet ble permanent stengt. FD opplyste også at den konkrete saken nå var løst, og at regnskapet for 1998 ville bli permanent lukket.

Etter departementets oppfatning er det full sporbarhet mellom eksternregnskapet og fakturabilagene, selv om det unike fakturabilaget for 1998 ikke framgår av Forsvarets konsoliderte regnskap. Depar-

tementet hevder videre at det har vært tilgjengelig full sporbarhet lokalt ved HFK og HA.

2.2 Regnskapet til Forsyningslager Østlandet

Forsyningslager Østlandet (FLØ) er ett av forsvarets største forsyningselement og leverer varer til alle forsvarsgrener innenfor proviant og intendantur. Dette innebærer forvaltning og forsyning av materiell i fred, krise, krig og til norske styrker i FN-/NA-TO-tjeneste. I mai 1998 innførte FLØ et nytt materiellforvaltningssystem EDBRM. Dette er et system for regional materiellforvaltning som skal ivareta materiell- og forsyningstjenesten i Hæren og Heimevernet.

Riksrevisjonen tok i brev av 29. januar 1999 opp FLØs problemer ved at det ikke er elektronisk grensesnitt mellom lagersystemet EDBRM og regnskapssystemet. Dette medfører at FLØ ikke automatisk får oppdatert kunde-/leverandørreskontro eller kan dokumentere utestående fordringer via kundereskontro i sitt regnskapssystem. Denne manglende kontrollen har medført at FLØ ikke har hatt oversikt over hvem som har kjøpt hva, tilstrekkelig underlag for fakturering til sivile og militære kunder og oversikt over hva som er betalt / ikke betalt. Dette er et problem som vil bli ytterligere forsterket ved overgang til internfakturering (horisontal samhandel). Da vil bestilling/fakturering av varer og tjenester øke for de fleste avdelinger i Forsvaret. Spesielt gjelder dette FLØ, som ivaretar forsyningstjenesten for flere forsvarsgrener. FLØ skriver i sitt svar av 4. mars 1999 at avdelingen ikke har tatt i bruk kunde-/leverandørreskontro grunnet ressursmangel ved avdelingen.

Saken ble tatt opp med FD i brev av 26. mai 1999. Departementet erkjenner i sitt svarbrev av 29. juni 1999 at kvaliteten på kontrollen med utestående fordringer er blitt redusert, og pålegger FLØ å avsette ressurser nok til at avdelingen får tilstrekkelig kontroll med utestående fordringer.

Riksrevisjonen bemerker:

Det har vært mulig å postere i 1998-regnskapene til HFK og HA i flere måneder etter at statsregnskapet ble avlagt. FD bør forsikre seg om at det ikke er foretatt posteringer i HFKs og HAs regnskaper i perioden fra Forsvarets rapportering til sentralt statsregnskap og fram til permanent stenging, slik at det ikke har oppstått differanser mellom Forsvarets internregnskap og statsregnskapet. FD bør også påse at alle enheter som innfører nye økonomisystemer, følger kravene til permanent stenging av regnskap ved årsavslutning.

Det er uheldig at det ikke er trukket et klart skille mellom enhetenes internregnskaper og Forsvarets eksterntregnskap fordi dette kan påvirke budsjettkontiene i Forsvarets konsoliderte regnskap. I tillegg har den direkte sporbarheten mellom Forsvarets konsoli-

derte regnskap etter kontantprinsippet og enhetenes fakturabilag ikke vært tilfredsstillende.

FLØ har etter innføringen av EDBRM ingen oversikt over sine utestående fordringer. Riksrevisjonen kan ikke bekrefte om FLØ har innkrevd og postert alle inntekter i sitt regnskap for 1998.

Når det hefter feil og mangler ved såvidt betydelige underliggende pengeregnskaper eller disse vanskelig lar seg kontrollere fullt ut, som i de nevnte tilfeller, oppstår det samtidig tvil om påliteligheten av Forsvarets konsoliderte regnskap slik dette er tatt opp i statsregnskapet.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Regnskapsorganisasjonen i Forsvaret er pr i dag bestående av 130 selvstendig regnskapsførende enheter. Disse enhetene fører sitt regnskap på lokalt installerte regnskapssystemer og rapporterer periodevis regnskaper til Forsvarets konsoliderte regnskap. For å sikre at regnskapstallene er avstemt med de lokale regnskapssystemene, produseres en rapport som returneres til enhetene slik at nødvendig avstemming kan foretas. Det er 650-kopi som representerer Forsvarets regnskap og det er regnskaps-tall fra dette systemet som rapporteres til statsregnskapet. 650-kopi ble, etter avleggelse til statsregnskapet for 1998, permanent lukket. Med dette som utgangspunkt kan det slås fast at det ikke har oppstått differanser mellom Forsvarets regnskap og statsregnskapet.

Regnskapene til Hærens forsyningskommando (HFK) og Hovedarsenalet (HA)

Ved avslutningen av regnskapet for 1998 som den konkrete saken dreier seg om, viste det seg at det var gjort en feil tidlig i innføringsløpet ved Hærens forsyningskommando, slik at denne enhetens regnskaper ikke var avstemt med 650-kopi. Det ble tidlig bekreftet at feilen var i Hovedarsenalets lokale regnskapssystem og at 650-kopi hadde de korrekte regnskapstall. For at lokalt system skulle være avstemt med 650-kopi, og dermed også med statsregnskapet pr 31.12.98, ble permanent lukking av regnskapsåret 1998 i lokalt regnskapssystem utsatt inntil feilen var korrigert og regnskapet var avstemt. Denne saken er nå løst, og regnskapet for 1998 ved Hærens forsyningskommando og Hovedarsenalet er nå permanent lukket. Forsvarets overkommando bekrefter at saldi ved Hovedarsenalet er avstemt med 650-kopi pr 31.12.98.

Når det gjelder sammenblanding av intern- og eksterntregnskapet, samt manglende direkte sporbarhet i kontantregnskapet, kan ikke Forsvarsdepartementet se at skillet mellom intern- og eksterntregnskapet påvirker budsjettkontoene i Forsvarets konsoliderte regnskap slik Riksrevisjonen anmerker. I april 1999 har Hærens forsyningskommando, etter forespørsel fra Riksrevisjonen, foretatt nødvendige

endringer i avleggelsen av regnskapet til Forsvarets konsoliderte regnskap som gjør det mulig å sende det unike fakturabilaget. Etter denne endringen er det direkte sporbarhet mellom Forsvarets konsoliderte regnskap og enhetenes fakturabilag.

Riksrevisjonen mener at avvik i enhetspris eller valutakurs mellom bestilling og faktura bl a har medført at 49% av alle posteringene på investeringskontoret ved HFK ble foretatt i 4. kvartal med den konsekvens at det har skjedd en urimelig oppblåsing av budsjettkontoene i Forsvarets konsoliderte regnskap. Mulighetene for å etablere en aggregeringsfunksjon for å få redusert bilagsmengden har vært vurdert, men departementet antar dette vil være i strid med økonomireglementets funksjonelle krav for statlige økonomisystem, jf pkt 4–2.2 hvor fremgår at nummerorden skal være fullstendig (tett serie).

Regnskapsføringen ved Forsyningslager Østlandet (FLØ)

Riksrevisjonen hevder at Forsyningslager Østlandet etter innføring av det edb-baserte materiellregnskapssystemet EDBRM, mangler oversikt over utestående fordringer. Det er riktig at FLØ ikke benytter kunderskonto for å fremskaffe en oversikt over utestående fordringer. Kontrollen ivaretas derimot gjennom regnskapsrutiner som er iverksatt lokalt og månedlige utskrifter fra EDBsystemet. Grunnlaget for denne belastningsoppgaven er at transaksjoner som gjelder salg registreres i EDBRM med statuskode T, som tilkjennegir at dette er salg. I påfølgende måned kjøres det ut oversikt over alt salg fra forrige måned. Denne belastningsoppgaven viser transaksjonsnummer, beløp, leveringsdato og totalsum for salget i den aktuelle måned fordelt pr kunde og nyttes som faktureringsgrunnlag (se vedlagte kopi). FLØ utsteder posteringsnota til alle enheter i Forsvaret som de har solgt materiell til. Sivile kunder unntatt Statens Kantiner får tilsendt faktura. Innbetalinger fra Statens Kantiner skjer fortløpende på grunnlag av pakkseddelen som følger varen og kontrolleres opp mot belastningsoppgaven. Posteringsnotaene og fakturaene blir postert umiddelbart hvor mellomregnskapskonto 50700 debeteres og respektive inntektskonto krediteres.

Forsvarsdepartementet anser at ovennevnte rutiner og belastningsoppgaver gir FLØ tilfredsstillende oversikt over utestående fordringer. Vi vil imidlertid drøfte nærmere med Forsvarets overkommando og FLØ hvorvidt bruk av kunderskonto i dette tilfelle vil være en mer hensiktsmessig måte å ivareta oversikten og kontrollen på.

Riksrevisjonen uttaler videre at de ikke kan bekrefte om FLØ har innkrevd og postert alle inntekter i regnskapet for 1998. Som nevnt ovenfor utsteder FLØ posteringsnotaer/fakturaer pr måned. Postering av posteringsnotaene gjøres umiddelbart. Salg i

1998 er inntektsført fortløpende pr måned. Det som eventuelt er mellomværende mellom FLØ og den enkelte avdeling kan leses i regnskapsavlegget. Etter mottak av regnskapsavlegget hver måned, kontrollerer FLØ at uoppgjorte poster i mellomregnskap som er postert av enheten, blir motpostert av mottakende enhet. På denne bakgrunn anser Forsvarsdepartementet det godt gjort at FLØ har innkrevd og postert alle inntekter i regnskapet for 1998.

Oppsummering 2

Departementet er av den oppfatning at det er overensstemmelse mellom Forsvarets regnskap og statsregnskapet ettersom 650-kopi ble lukket permanent etter avleggelse til statsregnskapet for 1998.

Departementet kan ikke se at skillet mellom intern- og eksternregnskapet påvirker budsjettkontiene i Forsvarets konsoliderte regnskap slik Riksrevisjonen hevder. Vedrørende krav til sporbarhet mellom Forsvarets regnskap og enhetenes fakturabilag, er det foretatt endringer i HFKs avleggelse av regnskapet til Forsvarets konsoliderte regnskap som gjør det mulig å sende det unike bilaget slik at full sporbarhet oppnås.

Vedrørende krav til oversikt over utestående fordringer, vil departementet vise til de beskrevne rutiner som etter departementets syn gir FLØ en tilfredsstillende oversikt. Det vil likevel bli vurdert å ta i bruk kunderskonto dersom dette er hensiktsmessig. Videre mener departementet at FLØs har oversikt over hva som er innkrevd og hva som er postert av inntekter. Kontrollen skjer gjennom avleggelsen av regnskapet hvor oversikt over det som er postert på mellomregnskapskonto kontrolleres i forhold til motpostering/oppgjør som er foretatt av mottakende enheter.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen fastholder at når Forsvarets konsoliderte regnskap rapporteres til statsregnskapet, skal underliggende enheters regnskaper være stengt for registrering av transaksjoner for den aktuelle perioden. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at Forsvarets overkommando i ettertid bekrefter at saldoer i enhetenes regnskaper er avstemt mot Forsvarets konsoliderte regnskap pr. 31. desember 1998.

Riksrevisjonen mener det er uheldige at det i 1998 ikke var trukket et klart skille mellom enhetenes internregnskap og eksternregnskapet. Dette er en av årsakene til at sporbarheten mellom fakturabilag og kontantregnskapet er vanskelig gjort. Riksrevisjonen har merket seg at det i 1999 er gjennomført endringer slik at det nå skal være direkte sporbarhet mellom det konsoliderte regnskapet etter kontantprinsippet og enhetenes fakturabilag.

Riksrevisjonen har merket seg at det i 1999 er iverksatt rutiner og bruk av materiellregnskapssystemet ved Forsyningslager Østlandet som skal sikre

oversikt over utestående fordringer og innkreving og postering av alle inntekter. Riksrevisjonen konstaterer at det vil bli vurdert å ta i bruk kundereskontro. Riksrevisjonen ser det som viktig at det er et elektronisk grensesnitt mellom materiellregnskapssystemet og regnskapssystemet. Dette bør ivaretas ved innføringen av Forsvarets nye regnskapssystem.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

3 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

4 Teknisk brannverntiltak i Forsvaret

Med hjemmel i Brannloven av 1987 er det i 1990 gitt en forskrift om brannforebyggende tiltak. Denne stiller en rekke relativt detaljerte krav til brannsikkerhet i bygg og anlegg for å sikre liv, helse og materielle verdier. Kravene var forutsatt gjennomført innen 1. januar 1994. Det følger av forskriften at ansvaret for tilstrekkelig brannsikkerhet tillegges eieren av bygg og anlegg. Forsvarsdepartementet har oppgitt at for Forsvaret omfatter dette i alt ca. 27 000 objekter.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) innvilget etter søknad en generell utsettelse for oppfylling av kravene til utgangen av 1998. Forsvarets overkommando har bedt om en forlengelse av fristen på ytterligere fire til seks år for å oppfylle forskriftskravene. DBE har stilt krav om en obligatorisk gjennomføringsplan som grunnlag for eventuelt å gi dispensasjon, og at det etableres en helhetlig rapportering.

Bygningstekniske tiltak for å etterkomme brannvernforskriftene ble første gang omtalt i St.prp. nr. 1 (1992–93) under Forsvarsdepartementet. Bevilgning ble gitt over kapittel 1760 post 46 Ombygginger, utvidelser, ekstraordinært vedlikehold m.m. uten nærmere spesifisering. Forbruket under posten er senere kalt fase 1 og ble avsluttet med en total kostnad på 76 mill. kroner. Prosjektet ble videreført i en fase 2 med Forsvarets bygningstjeneste (FBT) som prosjektansvarlig. Fase 2 er omtalt i St.prp. nr. 1 (1994–95) samt de påfølgende proposisjonene og St.prp. nr. 48 (1994–95) om Forsvarets materiell-, bygg- og an-

leggsinvesteringer. I St.prp. nr. 1 (1998–99) er kostnadsoverslaget for fase 2 oppgitt til 194 mill. kroner.

FBT har, på grunnlag av en kartlegging av nødvendige tiltak, utarbeidet et kostnadsanslag for gjenstående tiltak på rundt 550 mill. kroner. Dette bringer det totale behovet for midler opp til ca. 820 mill. kroner, en økning på ca. 204 %.

Videre gjennomføring av tekniske brannverntiltak skal utføres av Lokal forvaltningsmyndighet (LFM), mens FBT skal ha en koordinerende og rådgivende rolle. Finansiering skal i hovedsak hentes fra LFMs vedlikeholdsmidler. Noe av finansieringen vil skje fra sentrale investeringsmidler som i 1999 utgjør 15 mill. kroner.

Forsvarsdepartementet ble i Riksrevisjonens brev av 6. mai 1999 bedt om å kommentere den antatte merkostnaden på 550 mill. kroner. Riksrevisjonen har overfor departementet gitt uttrykk for at den kostnadsmessige rapporteringen og oppfølgingen ikke synes ivaretatt blant annet ved at kostnadene i hovedsak dekkes over det ordinære vedlikeholdet og ikke blir synliggjort i samme grad som i fase 1 og 2.

I departementets brev av 4. juli 1999 oppgis det at kostnadsanslaget ut i fra en kost-/nytteanalyse er redusert til 230 mill. kroner for gjenstående tiltak. Dette innebærer at Forsvaret gjennomfører tiltak for å tilfredsstille kravene som følger av lov/forskrift og som skal sikre liv og helse. Sikring av materielle verdier og kulturhistoriske objekter vil tas senere som en ordinær oppfølging av LFMs drift og vedlikehold. Det samme gjelder senere utskifting og oppdatering av eksisterende og godkjente brannvarslingsanlegg.

Når det gjelder kostnadmessig oppfølging og rapportering, uttaler departementet at LFM (i alt 47 enheter) skal sende etterkalkulert vedlikeholdsplan til FBT for kontroll. FBT vil gjennom disse ha mulighet til å kontrollere kostnader på gjennomførte tiltak og eventuelt rapportere avvik.

Riksrevisjonen vil følge gjennomføringen av resterende tiltak ut fra et kostnads- og styringsperspektiv i den løpende revisjon.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen

Justisdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 22. september 1999)

Til observasjon

1 Arbeidsdriften ved Kriminalomsorg i anstalt

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse og kontroll av de rutiner som er etablert for arbeidsdriften ved kriminalomsorg i anstalt. Undersøkelsen er foretatt ved Oslo kretsfengsel i Østre fengselsdistrikt, Ullersmo landsfengsel, Arendal kretsfengsel i Søndre fengselsdistrikt, Bergen landsfengsel og Trondheim kretsfengsel i Nordre fengselsdistrikt.

Målet med undersøkelsen har vært å påse om arbeidsdriftens reelle utgifter og inntekter har kommet til uttrykk i fengslenes regnskaper, herunder å kontrollere om fengslene har etablert betryggende rutiner for innkjøp av materiell, utstyr mv. til arbeidsdriften, og om innkjøpene er foretatt i henhold til gjeldende regelverk. Videre om fengslene har fått betalt for de produkter som arbeidsdriften har levert, og om det er foretatt innkreving av utestående fordringer. I undersøkelsen er det videre vurdert om fengslene har etablert betryggende rutiner for lagerstyring og lagerkontroll.

Arbeidsdriften ved kriminalomsorg i anstalt omfatter bl.a. gårdsbruk, snekker/mekanisk verksted, konfeksjon og gartneri. I 1998 var det inntektsført 34 mill. kroner når det gjelder arbeidsdriften i fengslene. Dette utgjorde 70 % av de totale inntekter som var bevilget under kap. 3430 Kriminalomsorg i anstalt. Videre var det utgiftsført 37,3 mill. kroner under kap. 430 vedrørende arbeidsdriftens utgifter.

Undersøkelsen av arbeidsdriften har bl.a. avdekket følgende kritikkverdige forhold og brudd på gjeldende regelverk:

- Det manglet generelle instruksjoner for ledere og andre tilsatte i arbeidsdriften, og det var mangler med hensyn til utarbeidede retningslinjer for arbeidsdriften. Dette gjaldt bl.a. retningslinjer for salg, prissetting av varer og oppfølging av budsjetterte utgifter under post 21 mot inntekter under post 02. De fleste fengsler hadde heller ikke utarbeidet fullstendige rutinebeskrivelser for interne kontrollordninger vedrørende økonomiforvaltningen.
- Det var svakheter i rutiner samt brudd på regelverket vedrørende kjøp av varer og utstyr til arbeidsdriften. Undersøkelsen viste også, bortsett fra enkeltstående tilfelle, at det ikke var inngått rammeavtaler med de leverandører som det var flest innkjøp fra. Samtlige fengsler foretok stort sett direkte innkjøp og innhenting av tilbud/bestillinger over telefon.
- Ved de fleste fengsler var det ikke etablert betryggende rutiner vedrørende salg av varer fra arbeidsdriften. Blant annet var det ikke etablert systemer for arkivering av kopier av benyttede forhåndsnummererte blanketter i ubrukt nummerrekkefølge, og/eller system for kontroll med utlevering av blanketter. Det var derfor ikke praktisk mulig å foreta fullstendighetskontroll av at samtlige fengsler fikk betalt for de varer som var levert.
- Det var forskjellig praksis når det gjaldt uttak av varer til internt bruk. I Justisdepartementets brev av 18. juni 1990 til fengselsdirektøren er det sagt at som hovedregel skal alle leveranser fra arbeidsdriften til fengselsvesenet faktureres. Ved enkelte fengsler ble varene fakturert og inntektsført, mens andre fengsler tok ut varer til internt bruk uten at disse ble fakturert.
- Det ble benyttet forskjellig praksis med hensyn til prissetting av produkter fra arbeidsdriften. Innhentede eksempler av kalkyleskjemaer viste at det var benyttet forskjellige satser ved beregning av arbeidspenger, sosiale utgifter, kompensasjonstillegg og avanse.
- Det var ikke etablert betryggende rutiner vedrørende innkreving av alle utestående fordringer. Det er derfor en risiko for at fordringer kan gå tapt.
- Det ble ikke ført lagerregnskap. Det var derfor ikke mulig å foreta etterkontroll av råvare- eller ferdigvarelagrene. Den vareopptelling som ble foretatt ved årets slutt ved tre av fengslene, har fra et kontrollmessig synspunkt liten verdi, da tellelister mangler kontrollgrunnlag mot et lagerkartotek eller bokførte verdier.

- Det var ikke etablert betryggende rutiner for føring av utstyrsfortegnelser.

Rapport om resultatet av undersøkelsen ble forelagt Justisdepartementet ved brev av 22. desember 1998.

I rapporten pekte Riksrevisjonen på at det, på bakgrunn av de feil og mangler som var påvist, var vanskelig å ta stilling til hvorvidt arbeidsdriftens reelle utgifter og inntekter hadde kommet til uttrykk i regnskapene. Da undersøkelsen var begrenset til et utvalg av fengsler, kunne ikke Riksrevisjonen se bort fra at tilsvarende feil og mangler også gjaldt de øvrige fengsler som ikke var omfattet av undersøkelsen, og at det derfor er behov for en generell innskjerping av regler, retningslinjer og rutiner fra departementets side.

Justisdepartementet har i brev av 24. februar 1999 til Riksrevisjonen uttalt at det har merket seg Riksrevisjonens konklusjoner i rapporten fra gjennomgåelsen av arbeidsdriften i fengselsvesenet. Videre at departementet ser alvorlig på situasjonen og tar kommentarene og merknadene fra Riksrevisjonen til etterretning. Departementet har opplyst at det i årene 1997 og 1998 ikke har utført inspeksjoner av forhold rundt arbeidsdriften i fengslene. På basis av rapporten vil departementet arbeide for å sikre at arbeidsdriften i hele fengselsvesenet innfører rutiner, der slike er mangelfulle, som trygger de økonomiske og organisatoriske aspektene som arbeidsdriften omfattes av.

Departementet beklager at det er mangler med hensyn til utarbeidede retningslinjer og rutinebeskrivelser for arbeidsdriften. Av svaret går det bl.a. fram at departementet vil sørge for at det blir utarbeidet sentrale retningslinjer for inngåelse av salgssavtaler, prissetting av varer samt oppfølging av budsjetterte utgifter under post 21 mot inntekter under post 02, samt retningslinjer for lager- og utstyrskontroll. Videre vil det bli utarbeidet klarere retningslinjer når det gjelder regnskapsføring av varer til internt bruk. Departementet har opplyst at utarbeidelsen av sentrale retningslinjer mv. ventes ferdigstilt innen utgangen av 1999.

Riksrevisjonen bemerker:

På en rekke områder vedrørende arbeidsdriften ved Kriminalomsorg i anstalt er det konstatert mangelfulle retningslinjer og rutiner. Riksrevisjonen vil peke på alvorlig i de feil og mangler som er påvist. Riksrevisjonen ber om å få opplyst når de nødvendige tiltak, som skal trygge de økonomiske og organisatoriske aspektene ved arbeidsdriften, ventes å være gjennomført ved samtlige fengsler.

Justisdepartementet har svart:

«Justisdepartementet ser alvorlig på de forhold som Riksrevisjonen har avdekket, og tar Riksrevisjonens antegnelse til etterretning. For nærmere opp-

følgning av de svakheter og mangler som Riksrevisjonen har påpekt, vises det til departementets svarbrev av 24.02.99. Departementet vil utarbeide generelle retningslinjer og rutinebeskrivelser for arbeidsdriften innen utgangen av 1999. Fengselsdirektørene ventes å ha iverksatt eller ha planlagt nødvendige oppfølgingstiltak ved fengslene i løpet av første halvår 2000. Departementet vil følge nøye med i utviklingen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på saken, og at det vil følge utviklingen nøye når det gjelder fengslenes nødvendige oppfølgingstiltak vedrørende arbeidsdriften. Riksrevisjonen avventer resultatet av dette arbeidet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Kontroll av utgifter vedrørende reisevirksomheten mv. i Utrykningspolitiet

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse av reisevirksomhet og avlønning under interne kurs i Utrykningspolitiet (UP), herunder om tjenestelister for instruktører på interne kurser har vært lagt om i samsvar med den tidsmessige avviklingen av kursene, slik at overtidsarbeid kan unngås.

Regelverket for utbetaling av kostgodtgjørelse vedrørende reisevirksomheten framgår av Justisdepartementets rundskriv G-47/96 der det bl.a. heter at bare spesielle reiser som avviker fra faste tjenestepoppdrag knyttet til et bestemt tjenestested (arbeidssted), anses som tjenestereiser.

Undersøkelsen har avdekket følgende kritikkverdige forhold:

- Distriktsledere og tilbeordrede mannskaper i UP har i en årrekke fått utbetalt kostgodtgjørelse uten overnatting for ordinær tjenesteutføring innenfor det angitte tjenesteområdet uten at det foreligger hjemmel for dette.
- En stikkprøvekontroll avdekket at det i ett UP-distrikt i 1998 i flere tilfelle er utbetalt kostgodtgjørelse og nattillegg uten at dette synes nødvendig av hensyn til tjenesten. Videre er det i et annet distrikt pådratt utgifter til overnattinger innen tjenstedistriktet på steder med begrenset kjøreavstand til bopel.
- Tjenestelister for distriktsledere, som på avmerket fritid har vært forelesere under interne kurs, har ikke vært lagt om slik at det i flere tilfeller har vært nødvendig å utbetale overtidsgodtgjørelse til distriktslederne.

Riksrevisjonen har også sett på rutine i forbindelse med registrering og lønnsinnberetning av kost og nattillegg. Resultatet av dette viser:

- Det er ikke trukket skatt og beregnet arbeidsgiveravgift av kostgodtgjørelse som er utbetalt i forbindelse med ulegitimert overnatting i 1997 og 1998.
- Det er en differanse på kr 369 363,15 mellom saldo på personreskontroen for reiseforskudd til tilbeordrede/tilsatte ved UP og saldo på forskuddskonto i hovedbok.

Riksrevisjonen tok forholdene opp med UP i brev av 29. september 1998. I svar av 22. oktober 1998 har UP uttalt at de ikke må forveksles med politidistrikter, og derfor ikke mener å være omfattet av Justisdepartementets rundskriv G-47/96. Videre beklages det at regelverket for lønnsinnberetning ikke har vært fulgt, og at det så langt ikke har vært mulig å finne årsaken til differansen på forskuddskontoen. Det at UP ikke synes å ha tilpasset sine tjenestelister for distriktslederne slik at forelesninger på interne kurs ikke må tas på fritid, er forklart med at omlegging av tjenestelister over nær tre uker synes vanskelig når man trenger ressurser hver dag på kurs.

Saken ble forelagt Justisdepartementet til uttalelse i brev av 18. februar 1999.

Departementet har i brev av 30. mars 1999 svart at UP ikke er unntatt fra de retningslinjer som framgår av rundskriv G-47/96, og at tilbeordret personell kun har rett på kostgodtgjørelse dersom det unntaksvis utføres tjeneste utenfor det angitte tjenesteområdet, og for distriktslederne utenfor UP-distriktet, eller i forbindelse med overnatting. Forutsetningen er at også de øvrige generelle vilkårene for kostgodtgjørelse i reiseregulativet må være oppfylt dersom det skal utbetales kostgodtgjørelse.

Når det gjelder tilpassing av tjenestelister under kurs, uttaler departementet at det er opptatt av at tjenestelister legges om i forbindelse med kurs for å kunne redusere utbetalinger av overtidsgodtgjørelse. Dersom de aktuelle kursene er lagt opp slik at distriktsledere og andre instruktører får overtidsgodtgjørelse etter den løpende tjenestelisten, bør listene legges om for å redusere overtidsutbetalingene.

Departementet har for øvrig opplyst at hele systemet rundt reiseregninger ved UP er lagt om med virkning fra 1. mars 1999, og at det er innført et nytt skjema for reiseregninger som skal sikre korrekt lønnsinnberetning og beregning av arbeidsgiveravgift. Videre at det er innført nye rutiner for forskudd, og departementet vil be UP om å prioritere arbeidet med å finne ut av differansen på interimskonto for forskudd. Det framgår dessuten av departementets svar at rutinene rundt reiseregninger og interimskonto vil bli fulgt opp ved en oppfølgende kontroll.

Riksrevisjonen har i brev av 25. mai 1999 til Justisdepartementet bedt om å få opplyst om den utbetalte kostgodtgjørelsen for reiser uten overnatting i sin helhet er gitt for ordinær tjenesteutføring innenfor det angitte tjenestestedet uten at det er hjemmel

for dette, eller eventuelt hvilken andel av den utbetalte kostgodtgjørelsen dette gjelder. Videre er det bedt om redegjørelse for at det er utbetalt kostgodtgjørelse og nattillegg til tilbeordret personell i ett UP-distrikt for overnattinger i Oslo fra fredag til lørdag og fra lørdag til søndag, uten at dette synes nødvendig av hensyn til tjenesten. Det er også stilt spørsmål til at det i et annet distrikt synes å være pådratt unødvendige utgifter til overnattinger innen tjenestedistriktet på steder med begrenset kjøreavstand til bopel.

Justisdepartementet har i brev av 1. juli 1999 uttalt at det innen svarfristen ikke har hatt mulighet til å gå inn i hver enkelt reiseregning for å vurdere grunnlaget for kostgodtgjørelse. På grunnlag av den kontakt og oppfølging departementet har hatt med UP om dette i den senere tid, legger imidlertid departementet til grunn at det alt vesentlige av kostgodtgjørelsen på ca. 9,2 mill. kroner til innbeordrede og tilsatte mannskaper i UP i 1998, er utbetalt uten hjemmel i reiseregulativet eller departementets rundskriv. Det heter videre i departementets brev at UPs bevilgning for inneværende år vil bli redusert som følge av omlegging av praksis på området.

På spørsmålet om hvorfor UP-patruljer har overnattet i stedet for å returnere til bolig etter utført kontroll, har departementet bl.a. svart at det må ligge tjenstlige vurderinger til grunn for om overnatting skal nyttes eller ikke ved oppdrag som går over flere dager. Etter departementets vurdering viser imidlertid den foretatte stikkprøvekontrollen at det kan stilles spørsmål ved den praksis UP følger når det gjelder overnattinger sett i forhold til avstand til bopel, og dette vil på generelt grunnlag bli fulgt opp overfor UP.

På bakgrunn av de mange ulike problemstillinger Riksrevisjonen har tatt opp når det gjelder UPs administrative praksis på flere områder, vil det bli gjennomført en særskilt inspeksjon i september 1999. Inspeksjonen vil bli fulgt opp med oppdatert rapport til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer flere brudd på regelverket vedrørende utbetaling av kostgodtgjørelse mv., som bl.a. har ført til ikke ubetydelige feilutbetalinger i UP. Riksrevisjonen har merket seg de tiltak departementet har iverksatt, og at det vil bli gjennomført en særskilt inspeksjon av UP i løpet av september 1999 som vil bli fulgt opp med en oppdatert rapport til Riksrevisjonen. Riksrevisjonen ber om å få opplyst hva som vil bli foretatt med de manglende skattetrekk og innberetninger for 1997 og 1998.

Justisdepartementet har svart:

«Justisdepartementet viser til tidligere korrespondanse for så vidt gjelder flere forhold som knyttes til utbetaling av kostgodtgjørelse. Videre vises til

den oppfølging som departementet har overfor Utrykningspolitiet, bl.a. med inspeksjon.

På bakgrunn av den generelle oppfølgingen som skjer fra Justisdepartementets side overfor Utrykningspolitiet, mener departementet at det ikke bør foretas en særskilt oppfølging når det gjelder manglende innberetning av arbeidsgiveravgift samt trekk av skatt av den enkelte ansatte i Utrykningspolitiet. Departementet vil imidlertid ta saken opp med Skattedirektoratet, for å vurdere om sentral innbetaling av manglende skatt direkte fra departementet kan være en aktuell løsning.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet vil ta opp manglende skattetrekk og innberetninger med Skattedirektoratet. Riksrevisjonen forventer tilbakemelding om utfallet i saken samt resultatet av inspeksjonen.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

3 Undersøkelse av siviltjenesteadministrasjonene Dillingøy og Hustad

Riksrevisjonen har i 1998 gjennomført en undersøkelse av siviltjenesteadministrasjonene ved Dillingøy og Hustad. Siviltjenesteadministrasjonene hadde en bevilgning under kap. 450 Sivile vernepliktige på ca. 225 mill. kroner i 1998. Siviltjenesteadministrasjonen Dillingøy administrerer de sivile vernepliktige mannskapene på Øst- og Sørlandet. Siviltjenesteadministrasjonen Hustad administrerer mannskapene i resten av landet. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere siviltjenesteadministrasjonenes rutiner og interne kontroll sett i forhold til økonomiinstruksen, økonomireglementet for staten og enkelte bestemmelser i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv.

Undersøkelsen har vist at det er mangler ved begge siviltjenesteadministrasjonene i forbindelse med rutiner vedrørende behandling av kontanter og beholdninger på bankkonti, og det forekommer brudd på en rekke interne kontrollrutiner vedrørende innkjøp og lagring mv. av materiell og utstyr.

Ved Siviltjenesteadministrasjonen Dillingøy gjelder dette bl.a. manglende bruk av utlåns- og kassasjonsprotokoll. Anbudsprotokoll blir heller ikke konsekvent brukt. Det føres ikke oversikt over materiell og utstyr, og det er ikke etablert tilfredsstillende adgangskontroll til materiell og utstyr.

Ved Siviltjenesteadministrasjonen Hustad blir ikke anbudsprotokoll brukt, og kassasjonsprotokoll mangler i enkelte tilfeller underskrift.

Rapport om saken, som ble forelagt Justisdepartementet med brev av 18. desember 1998, inneholdt også forslag til flere tiltak for siviltjenesteadministrasjonene. Det framgår av Justisdepartementets svar av 8. februar 1999 at departementet har tatt opp

saken 14. januar 1999 i en henvendelse til siviltjenesteadministrasjonene. I henvendelsen ber departementet om oversikt over status og framdriftsplan for tiltak. Videre er det meddelt i tildelingsbrevet for 1999 til siviltjenesteadministrasjonene at Riksrevisjonens undersøkelse skal følges opp og rapporteres som egen sak. Justisdepartementet opplyser i nevnte brev av 8. februar 1999 at det tas sikte på at alle brudd og mangler Riksrevisjonen har påpekt, vil bli rettet opp i løpet av første kvartal 1999.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens undersøkelse av siviltjenesteadministrasjonene Dillingøy og Hustad har avdekket svakheter og mangler ved en rekke interne kontrollrutiner. Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet har tatt saken opp med siviltjenesteadministrasjonene, og at den interne kontrollen blir lagt om i tråd med gjeldende regelverk.

Justisdepartementet har svart:

«Justisdepartementet viser til tidligere korrespondanse. De brudd og mangler Riksrevisjonen har påpekt i sin rapport er rettet opp.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at de svakheter og mangler ved en rekke interne kontrollrutiner som Riksrevisjonen har avdekket, er rettet opp.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1999 og svar avgitt 21. september 1999)

Til decharge etter omstendighetene

1 Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim – regnskap for 1998

Revisjonen av regnskapene for Universitetet i Oslo (UiO) og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU) for 1998 har spesielt vært rettet mot innføringen av økonomisystemet Oracle Financials (OF). Det er bl.a. vurdert om systemet ivaretar kravene til statlig regnskapsføring som er nedfelt i økonomireglementet og tilhørende funksjonelle krav.

Samarbeidet om utvikling og anskaffelse av nye økonomisystemer til universitetene har pågått gjennom flere år og har vært styrt gjennom et fellesprosjekt. I Dokument nr. 1 (1998–99) har Riksrevisjonen orientert Stortinget om utviklingen i universitetenes prosjekt vedrørende anskaffelsen av felles økonomisystem. I orienteringen er det bl.a. redegjort for framdrift i prosjektet og for problemer som oppstod da systemene ble satt i produksjon i januar 1998 ved UiO og NTNU.

I forbindelse med innføringen av nye systemer var det bl.a. lagt til grunn at mangler og svakheter ved tidligere systemer og rutiner skulle utbedres. Systemet skulle dessuten kunne tilpasses overgang til år 2000. Anskaffelsen av Oracle Financials til universitetene bygger på rammeavtale fra november 1995 inngått mellom Statens forvaltningstjeneste (Ft) og Oracle Norge AS. Kravspesifikasjonen som ble lagt til grunn for anskaffelsen var tredelt. Den inneholdt i tillegg til rammeavtalens kravspesifikasjon, tilleggskrav som var felles for universitetene og spesielle krav fra det enkelte universitet. Kontraktene ble inngått i henhold til rammeavtale som ikke var oppdatert i forhold til økonomiregelverket fra 1996. På dette tidspunktet forelå det heller ikke godkjent økonomimodell for universitetene. Kravspesifikasjonen ble imidlertid ajourført i mars 1997, og supplert med tilleggskrav som følge av nytt øko-

nomiregelverk. Virksomhetene hadde frist til 01.07.98 med å tilpasse seg kravene i det nye økonomireglementet.

Universitetet i Oslo (UiO)

Kravspesifikasjonen som lå til grunn for kontrakten viste at vesentlige forhold i økonomiregelverket enten ikke var omhandlet eller var for lite konkretisert. Det gjaldt bl.a. krav til regnskapsføring og rapportering etter kontantprinsippet, avstemming mellom moduler, sporbarhet, systemdokumentasjon og it-sikkerhet.

Revisjonens gjennomgåelse av testdokumentasjonen viste at det ble nedlagt et betydelig arbeid i utarbeiding av testplaner. Dokumentasjonen på gjennomført testing viste imidlertid et betydelig antall tilfeller av tester med negativt utfall. Testingen kom sent i gang og det gjenstod flere funksjoner som ikke var utbedret da systemet ble satt i produksjon.

Det forelå omfattende planer for implementering av økonomisystemet. Likevel oppstod betydelige problemer som bl.a. førte til at universitetet ikke overholdt fristene for kasserapporter til Finansdepartementet. I tillegg til at systemfeil og mangler ikke straks ble utbedret, oppstod problemer med konvertering av data fra gammelt lønssystem til det nye regnskapssystemet. Vanskeligheter i startfasen bør også ses i forhold til at deler av det planlagte opplæringsprogrammet ikke ble gjennomført. Etter revisjonens oppfatning hadde universitetet undervurdert behovet for å bygge opp kompetanse på systemet.

Undersøkelser av it-sikkerheten ved universitetet viste at økonomireglementets krav til prosedyrer og dokumentasjon ikke var tilstrekkelig ivaretatt. Universitetet hadde bl.a. ikke foretatt sikkerhets- og/eller sårbarhetsanalyser. På tidspunktet for revisjonens undersøkelser, forelå ikke konkrete handlingsplaner for tilfeller av driftsavbrudd. Det ble dessuten konstatert mangelfulle rutiner knyttet til administrasjon

av tilgangsrettigheter til systemet. Manglende vurdering av funksjonsdelingen innen regnskapsseksjonen og indikasjoner på at personer hadde flere rettigheter enn nødvendig, ble antatt å øke risikoen for feil i regnskapet.

Problemene under implementeringen har hatt uheldige konsekvenser for regnskapet i første driftsår. Bl.a. har det ført til betydelige forsinkelser med avstemminger som først kom i gang med ekstern konsulentbistand etter flere måneder. Avstemmingsoppgavene er utført etter at kasserapporter var sendt. Regnskapet ble holdt åpent for registreringer etter periodenes utløp. En analyse av 1998-regnskapet som omfattet dokumentasjonen på korreksjoner, bekrefter at det var en betydelig mengde feilføringer på statsregnskapets kapitler og poster. Ifølge analysen er de fleste korreksjoner med ompostering foretatt innenfor regnskapsåret. Den store mengde omposteringer og korreksjoner som foreligger i en og samme bilagsserie, uavhengig av type transaksjon, har vanskeliggjort revisjonen.

Revisjonen har i forbindelse med kontroll av årsavslutningen og bevilgningsregnskapet sammenholdt kasserapport og kontanthovedbok pr. 31. desember 1998. En korrigeret og manuelt utarbeidet kasserapport ble avlagt den 10. februar 1999. Kontrollen viste at betydelige beløp var bokført i kontanthovedboken etter 31. desember 1998, en del også etter at den korrigerte kasserapporten var avlevert. Korreksjoner som var identifisert etter avstemmingen av regnskapet for 1998 og som ikke inngår i kasserapport pr. 10. februar 1999, er ifølge universitetet postert i regnskapet for 1999. Det har således ikke vært mulig å kontrollere kontanthovedboken mot statsregnskapet for 1998 før de siste avstemmingene og korreksjonene var utført, så sent som april/mai 1999.

Åpne poster på balansekontiene mangler ofte forklaringer, er dels av eldre dato og indikerer manglende oppfølging gjennom året. Dette gjelder bl.a. uidentifiserte, ikke bokførte innbetalinger tilsvarende ca. 1 mill. kroner. Enkelte balansekonti står oppført med feil saldo, og det er konstatert differanser mellom saldo i henholdsvis kontanthovedbok og regnskapshovedbok. Virksomhetens nøyaktige tilgodehavende eller mellomværende framgår således ikke av regnskapet. Hull i nummerserier både for fakturaer og andre bilag vedrørende kundereskontro er et forhold som ytterligere har gjort det vanskelig å vurdere regnskapets fullstendighet når det gjelder inntekter.

Universitetet har nedlagt et omfattende arbeid for feilsøking og oppretting av avdekkede feil i regnskapet. Arbeidet er vurdert å ha positiv effekt med sikte på å avlegge regnskap med tilfredsstillende kvalitet. Regnskapet er imidlertid ikke fullstendig avlagt og regnskapsføringen tilfredsstillende ikke det nye økonomireglementets krav på sentrale punkter. Det knytter seg etter revisjonens oppfatning betyde-

lig usikkerhet til regnskapets fullstendighet, nøyaktighet og pålitelighet. Den dokumentasjonen som er framlagt gir således ikke grunnlag for å bekrefte kontantregnskapet for 1998.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU)

Kravspesifikasjonen for økonomisystemet Oracle Financials var i hovedsak et felles produkt for tre universiteter. NTNU har derfor hatt mange av de samme problemene som ved Universitetet i Oslo. Frister for å tilpasse kravene til nytt økonomiregelvek og nødvendigheten av et år 2000 kompatibelt system, gjorde at universitetet kom i tidsnød med hensyn til innføringen av systemet.

Det ble foretatt testing av modulene i systemet før oppstart, men det kan synes som testgrunnlaget har vært mangelfullt. Systemfeil og uheldige løsninger skapte mange problemer. Antallet feilføringer i regnskapet og manglende rutiner for avstemminger de første månedene, kan tyde på at behovet for å bygge opp kompetanse for bruk av systemet var undervurdert.

Undersøkelser som er gjort vedrørende it-sikkerhet både ved IT-avdelingen og hos systemeier som er Økonomiavdelingen/regnskapsseksjonen ved NTNU, har avdekket at det ikke er vedtatt en samlet it-strategi for NTNU.

Regnskapet, med unntak for lønn, er for 1998 ført i det nye systemet. Det ble fra starten av ikke foretatt avstemminger mellom moduler i regnskapet. Dette arbeidet kom først i gang etter flere måneder, og da med ekstern konsulentbistand. En analyse av regnskapet viste at det ved utgangen av året ble foretatt betydelige omposteringer mellom kapitler og/eller poster, spesielt gjelder det virksomhetens kapittel 0262, postene 01 Driftsutgifter og 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold. Bilagsserien for omposteringer er brukt både for korreksjoner av feil og til interne posteringer. Balansekonti har ikke i tilstrekkelig grad vært fulgt opp systematisk gjennom året. Universitetet har imidlertid nedlagt et betydelig arbeid for å komme à jour med avstemminger i inneværende års regnskap.

Kontrollen av årsregnskapet for 1998 viste bl.a. at regnskapsført bankbeholdning var ca. 15 mill. kroner lavere enn bankens kontoutdrag pr. 31. desember 1998. Avviket var ikke endelig avstemt eller spesifisert. Det manglet spesifikasjoner av saldi på flere balansekonti og dokumentasjoner på avstemminger er ikke endelig avsluttet pr. 1. juli 1999. Motpostering av premie for gruppelivsforsikring på 1,1 mill. kroner er feilført på virksomhetens inntektskapittel. Et eiendomssalg på 17 mill. kroner er inntektsført i regnskapet for Sintef-B og framkommer således ikke i statsregnskapet for 1998.

NTNUs regnskap for 1998 var ved utgangen av mai 1999 ikke endelig avstemt. Et stort antall om-

posterings har forårsaket at regnskapet er uoversiktlig. Vanskelig sporbarhet har redusert mulighetene for effektiv etterfølgende kontroll.

Regnskapet er ikke fullstendig avlagt og regnskapsførselen oppfyller ikke økonomireglementets funksjonelle krav på sentrale punkter. Etter revisjonens vurdering er det på grunn av disse faktiske forhold knyttet til dels betydelig usikkerhet til hvorvidt det avlagte kontantregnskapet er fullstendig, nøyaktig og pålitelig.

Revisjonsrapporten som ble utarbeidet etter Riksrevisjonens gjennomgang, ble oversendt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet med brev av 7. juli 1999.

NTNU og UiO har uttalt seg om Riksrevisjonens rapporter vedrørende revisjonen av regnskapene for 1998 i brev av 19. juli 1999 til departementet.

I brev av 30. juli 1999 til Riksrevisjonen, har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gitt en orientering om de administrative prosesser og tiltak som ble satt i verk i forbindelse med innføring av nytt økonomiregelverk og nytt økonomisystem ved universitetene. Departementet peker på at innføringsprosessen la beslag på store ressurser både ved NTNU og UiO. Begge universitetene hadde betydelige problemer med å få det nye systemet i stabil drift og overholde fristene for rapportering. Det har vært løpende kontakt med universitetene om situasjonen gjennom hele 1998. UiO ble tilskrevet en rekke ganger som følge av forsinkelsene, og problemene ble diskutert i møter mellom departementet og universitetet i juni 1998 og senere i februar 1999. Det er gjennomført kontrollbesøk ved NTNU 21.-23. september 1998 der innføring av nytt økonomisystem var ett av kontrollpunktene. Viktige regnskapstekniske handlinger var til dels betydelig forsinket, og departementet gjennomførte i lys av dette med bistand fra et konsultentselskap en kvalitetssikring av innføringen av nye økonomisystemer ved NTNU i tiden 1.-2. desember 1998 og ved UiO 9., 11. og 14. desember 1998.

Konsultentselskapet anbefalte for begge universitetenes del at det ble satt inn ekstra ressurser til avstemmingsarbeidet, og pekte på at korrekt og rettidig avstemming av regnskapet er vesentlig for å kunne stabilisere og få kontroll med regnskapssystemet. Det ble også foretatt en vurdering av sikkerheten i økonomisystemene, og begge universitetene ble anbefalt å gjennomføre en strukturert sårbarhets- og sikkerhetsanalyse. Konsultentselskapets konklusjon ble tatt opp med NTNU og UiO i brev av 12. januar 1999 og departementet understreket betydningen av å avklare problematikken rundt avstemmingsarbeidet og prioritere sikkerheten rundt økonomisystemet. I brev av 18. mars 1999 til universiteter og vitenskapelige høyskoler tok departementet opp sikkerhetsproblematikken, og ba institusjonene gå gjennom kravene til sikkerhet i og rundt økonomisystemene og opplyse om hvilke sikkerhetstiltak

som er satt i verk for å sikre mot ureglementert tilgang fra interne og eksterne dataanlegg. Departementet vil gå videre med disse spørsmålene når institusjonenes tilbakemeldinger er vurdert nærmere.

NTNU tar sikte på å legge fram forslag om en samlet IT-strategi for kollegiet høsten 1999 som en del av den generelle organisering av internkontrollen ved institusjonen. Spørsmålene som gjelder ansvar for sårbarhet og sikkerhet i økonomisystemet vil bli avklart og gitt en klarere forankring i forbindelse med behandlingen.

UiO vil vurdere hva som bør betraktes som sensitive data i økonomisystemet og hvilke sikkerhetstiltak som er aktuelle, og arbeider med sporingsrutiner som tilfredsstiller kravene i de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten for all registrering i økonomisystemet.

Hovedinstruks for økonomiforvaltningen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren ble satt i verk 28. januar 1998. Instruksen forutsetter at institusjonene utarbeider regler på to nivåer ved den enkelte institusjon: hovedregler for økonomiforvaltningen fra styret og regler og retningslinjer fra direktøren. Til støtte for arbeidet med internt regelverk utarbeidet KUF en disposisjon for hovedregler for økonomiforvaltningen tilpasset hovedinstruksen for institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Disposisjonen forelå 25. mai 1998.

Som et ledd i kontrollen med underliggende institusjoner, gjennomførte departementet med bistand fra konsultentselskapet i perioden januar til mars 1999 en kvalitetssikring av innføringen av nytt økonomiregelverk ved et utvalg institusjoner i universitets- og høyskolesektoren. Institusjonene som var med i denne gjennomgangen hadde alle påbegynt arbeidet med internt økonomiregelverk, men var gjennomgående ikke kommet så langt i prosessen som man forutsatte i framdriftsplanene fra juni 1998. I lys av resultatene fra undersøkelsen har departementet i brev av 28. mai 1999 pålagt samtlige institusjoner i universitets- og høyskolesektoren å ferdigstille sitt interne regelverk innen 31. desember 1999, og gi en omtale i årsrapporten for 1999.

Departementet ser det som viktig at institusjonene utarbeider og innfører regler og retningslinjer for regnskapsfunksjonene slik økonomiregelverket forutsetter. Med utgangspunkt i resultatet av undersøkelsen som ble gjennomført våren 1999, vil departementet følge utviklingen nøye og vurdere å følge opp med en ny gjennomgang av innføringen av nytt økonomiregelverk med vekt på interne regler og retningslinjer for regnskapsarbeidet høsten 1999. I tillegg vil departementet inkludere kontroll av de tekniske og rutinemessige sidene ved regnskapsarbeidet i det ordinære ettersynsprogrammet høsten 1999.

Innføringsfasen har hatt uheldige konsekvenser for regnskapene for 1998 ved NTNU og UiO. Departementet peker på at universitetene har lagt ned et betydelig arbeid for å få kontroll med regnskapsfø-

ring og tilhørende rutiner, og for å rette opp vesentlige feil og mangler i regnskapene. Som følge av de spesielle problemene som har oppstått ved NTNU og UiO, og som spesielt ble aksentuert i forbindelse med årsavslutningen ved UiO, gjennomgår departementet nå med bistand fra et konsulentselskap regnskapsføringen og de regnskapstekniske rutinene ved de to universitetene. Som et særskilt element skal det vurderes om de tiltak NTNU og UiO har gjennomført, sikrer en tilfredsstillende gjennomføring av regnskapsarbeidet med vekt på korrekt regnskapsføring og formelle krav til rapportering av regnskapsopplysninger. Det er lagt opp til at gjennomgangen skal være avsluttet i løpet av september 1999, og at eventuelle mangler blir korrigert i god tid før regnskapet for 1999 skal avgis.

Departementet har merket seg Riksrevisjonens kritikk av regnskapsavlegget for 1998 og finner det utilfredsstillende at NTNU og UiOs regnskaper for 1998 ikke er avgitt innen gjeldende frister, samt at det har tatt tid før de nødvendige kontrollhandlinger er utført. Regnskapsføringen ved universitetene og høyskolene skal gjennomføres fullt ut i samsvar med bestemmelsene i økonomiregelverket, og de nødvendige tiltak for å rette opp mangler skal iverksettes så snart som mulig. Det blir lagt vekt på at korrekt regnskap avlegges til rett tid, og departementet viser til at forholdene vil bli fulgt videre opp ved hjelp av de iverksatte tiltakene.

I departementets brev er også enkelte særlige forhold ved NTNU omtalt. Når det gjelder salgsinntekt som ikke ble regnskapsført i 1998, vises det til at NTNU i brev av 2. juli 1999 til SINTEF har bedt om at angjeldende konto i B-ordningen avsluttes og at midlene overføres til NTNU. Departementet forutsetter at inntektene i forbindelse med salget av eiendommen til SINTEF regnskapsføres på NTNUs inntektskapittel i statsregnskapet.

Riksrevisjonen bemerker:

Innføringen av nye regnskapssystemer ved UiO og NTNU har ført til betydelige problemer med regnskapsavlegget for 1998. Regnskapene er ikke fullstendig avlagt innen gjeldende frister, og regnskapsførselen oppfyller ikke økonomireglementets funksjonelle krav på sentrale punkter.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har tatt opp sentrale problemstillinger vedrørende regnskapet og regnskapsrutinene med universitetene, dels i 1998 og dels i 1999. Universitetene har også nedlagt et omfattende arbeid med feilsøking, oppretting av avdekkede feil og avstemming av regnskapene. Dette arbeidet antas å kunne få positiv effekt for 1999 regnskapene.

Etter Riksrevisjonens vurdering knytter det seg stor usikkerhet til om de avlagte kontantregnskapene er fullstendige, nøyaktige og pålitelige. Den dokumentasjon som er framlagt gir ikke tilstrekkelig

grunnlag for å godkjenne kontantregnskapene til UiO og NTNU for 1998.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har merket seg at antegnelsen ikke inneholder nye opplysninger ut over det som ble lagt fram i Riksrevisjonens brev av 7. juli 1999 og nærmere omtalt i Riksrevisjonens rapporter om regnskapene for 1998 ved Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Departementet vil derfor vise til vårt brev av 30. juli 1999 der man har redegjort for de administrative prosesser og tiltak som ble iverksatt i forbindelse med innføring av nytt økonomiregelverk og nye økonomisystem ved de to universitetene. Brevet omtaler også andre forhold i tilknytning til regnskapene for 1998 ved Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet som Riksrevisjonen også tar opp i sitt brev av 7. juli 1999.

Som nevnt i vårt brev av 30. juli 1999 har departementet engasjert et eksternt konsulentselskap for å bistå departementet med å gjennomgå regnskapsføringen og de regnskapstekniske rutinene ved Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Konsulentselskapets sluttrapport datert 15. september 1999 identifiserer tiltak som må gjennomføres ved de to universitetene for å sikre stabil regnskapsføring med høy kvalitet, og korrekt og rettidig rapportering av regnskapsopplysninger.

Departementet forutsetter at institusjonene gjennomfører de nødvendige tiltak slik at korrekte regnskap for 1999 kan legges fram til rett tid. Departementet kan opplyse at både Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet har utarbeidet fremdriftsplaner som skal sikre at regnskapene for 1999 holder høy kvalitet.

Departementet legger som tidligere anført vekt på at regnskapsføringen ved institusjonene gjennomføres fullt ut i samsvar med bestemmelsene i økonomiregelverket, og vil derfor med bistand fra konsulentselskapet følge prosessene ved Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet fram mot avslutningen av regnskapene for 1999. De to universitetene har som nevnt i vårt brev av 30. juli 1999 lagt ned et betydelig arbeid for å få kontroll med regnskapsføringen og rette opp vesentlige feil og mangler i regnskapet for 1998. Mye er etter departementets mening gjort for å nå målsettingen om en regnskapsføring som fullt ut er i samsvar med bestemmelsene i økonomiregelverket.

Etter at Riksrevisjonens rapport om regnskapet for 1998 ved Universitetet i Oslo ble lagt fram, har Universitetet i Oslo fullført de nødvendige kontrollhandlingene og anser nå at regnskapet for 1998 er avstemt og fullstendig avgitt. Universitetet har organisert sentrale kontrollhandlinger som et eget pro-

sjekt, og gjennomfører nå en omfattende kompetanseheving på økonomiområdet.

Tilsvarende har Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet videreført kontroll- og avstemmingsarbeidet etter at Riksrevisjonens rapport om regnskapet for 1998 forelå, og har gitt arbeidet med å komme a jour og forbedre kvaliteten på regnskapet høy prioritet. Kontrollhandlingene ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet har tatt tid, og det gjenstår fortsatt noe arbeid før universitetets regnskap for 1998 kan anses for endelig avsluttet og fullstendig avlagt. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet vil slutføre dette arbeidet parallelt med avslutningen av regnskapet for 1999.»

Riksrevisjonen uttaler:

Den dokumentasjonen som er lagt fram for Riksrevisjonen, gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å godkjenne regnskapene for 1998 for Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at departementet i brev av 21. september 1999 gir uttrykk for at regnskapet for Universitetet i Oslo nå er avstemt og fullstendig avgitt.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har initiert og iverksatt omfattende tiltak for å sikre at korrekt regnskap for 1999 skal kunne avlegges til rett tid og i samsvar med bestemmelsene i økonomiregelverket.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Statlige høyskoler – regnskapsavlegget for 1998

I forbindelse med innføring av nytt økonomireglement har de fleste høyskolene selv overtatt regnskapsføringen som tidligere ble utført hos skattefogdene. Ved overtakelsen ble det innført nytt økonomisystem, Agresso, og konsernkontoordningen ble tatt i bruk.

Overgangen til egne regnskapsførere ble iverksatt til forskjellige tidspunkter i 1998. Enkelte av høyskolene har innført endringene fra 1. januar 1999.

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgåelse av iverksettelsen av systemene og vurdert hvordan kravet til etablering av nye rutiner er ivaretatt ved de fleste høyskolene som har gjennomført endringene i 1998. Det er funnet flere gjennomgående svakheter og mangler. I tillegg er det ved revisjon av årsavslutningen avdekket til dels betydelige problemer vedrørende regnskapene for enkelte høyskoler.

Innføring av Agresso

I forbindelse med innføring av økonomisystemet Agresso, er det ved et flertall av høyskolene bl.a. påpekt følgende svakheter:

- manglende eller utilfredsstillende avstemming av internregnskap mot eksternregnskap
- mangelfull definisjon av autoriassjonsgrupper og brukere. Flere tilsatte har tilganger ut over eget behov i forhold til funksjon. Det mangler også skriftlige rutiner for tildeling av rettigheter til brukere av Agresso
- manglende rutiner for gjennomgåelse av logger
- varierende krav til og mangler ved bilagsserie for korreksjonsbilag som medfører utbetaling
- manglende utskrift av obligatoriske regnskapsrapporter ved periodeavslutning
- mangelfull avstemming av interims- og beholdningskonti ved periodeavslutning
- avsluttende regnskapsperioder ble ikke stengt for videre bokføring

Konsernkontoordningen

Forhold som er påpekt ved innføring av konsernkontoordningen er:

- manglende avstemming av hovedbokskonti mot kontoutskrifter fra Norges Bank og kontoførende bank
- autorisasjon av betalingsoppdrag foretas uten tilfredsstillende dokumentasjon
- flere tilsatte enn nødvendig med autorisasjonsmyndighet
- bankkonti utenfor konsernkontoordningen beholdes eller opprettes
- manglende utarbeidelse av rutinebeskrivelser.

Årsavslutningen for 1998-regnskapene

I prosessen med innføring av de nye systemene har det oppstått flere vanskeligheter med regnskapsføringen. Overgangen fra å bruke skattefogdene til å bli egne regnskapsførere har for mange høyskoler medført problemer spesielt når det gjelder avstemming. Til en viss grad synes årsaken å ligge i manglende forståelse for viktigheten av løpende avstemming av beholdningskonti og interimskonti.

Ved avleggelse av kasserapport til Finansdepartementet, har 1998-regnskapene for mange høyskoler ikke blitt stengt for videre posteringer. Dette har medført at posteringer er foretatt i regnskapet etter at kasserapport er avsendt til Finansdepartementet. Forklaringer og dokumentasjon knyttet til årsavslutningen har til dels blitt oversendt Riksrevisjonen så sent som mai/juni 1999.

Ved følgende høyskoler har problemene vært av mer vesentlig karakter:

Høgskolen i Vestfold

Høgskolen har ikke dokumentert avstemming av bankkonti, eller framlagt spesifisering av saldi på øvrige beholdnings- og interimskonti, avstemming mellom intern- og eksternregnskapet eller andre spesifiseringer og forklaringer innen gjeldende frister.

I brev av 2. mars 1999 har høgsolen bedt om utsettelse med forklaringer til 1. april 1999. Som begrunnelse for utsettelsen ble det bl.a. oppgitt stor arbeidsbelastning og manglende rutiner vedrørende periodeavslutning og avstemming etter overtakelse av regnskapsføringen fra skattefogden.

Dokumentasjon og avstemming av regnskapet for 1998 ble først framlagt for Riksrevisjonen 28. juni 1999.

Høgsolen i Stavanger

Kasserapport for 1998 ble avlagt til Finansdepartementet uten at regnskapet ble stengt for videre poster. Mottatt saldotabell etter kontantprinsippet for samme tidsrom viser betydelige avvik fra kasserapporten. Det er ikke foretatt avstemming av internregnskap mot eksterntregnskap. Videre er det ikke mottatt avstemming og saldospesifikasjoner for flere konti.

Etter revisjonens beregninger er det inntektsført kr 4 154 100 for lite under kapittel 3274, inntektspost 01.

Riksrevisjonen er kjent med at høgsolen har engasjert et revisjonsfirma som har gjennomgått regnskapet og foreslått en rekke korreksjoner til avlagt regnskap. Etter Riksrevisjonens vurderinger viser regnskapet feil i en størrelsesorden som medfører at riktigheten av regnskapet for 1998 ikke kan bekreftes.

Høgsolen i Østfold

Høgsolen har foretatt en rekke endringer i regnskapet for 1998 etter at kasserapport til Finansdepartementet er avlagt. Det er ikke gitt forklaringer til endringene. I tillegg er det ikke foretatt tilfredsstillende avstemming av bank- og interimskonti og det er ikke mottatt avstemming mellom intern- og eksterntregnskapet.

Foreliggende forhold medfører at det hefter stor usikkerhet til regnskapet.

Høgsolen i Buskerud

Saldoliste for perioden høgsolen har vært egen regnskapsfører viser en rekke konti med differanser i forhold til avlagt kasserapport. Hovedboksposteringer er foretatt etter avlagt kasserapport. Det foreligger differanser på bankkonti som ikke er avstemt eller forklart, og spesifikasjoner av saldo på flere interimskonti synes ikke utarbeidet.

Avstemming som viser de transaksjonene som utgjør differansen mellom eksternt- og internregnskapet er ikke foretatt. I tillegg er det påpekt enkelte andre svakheter og mangler som samlet medfører at det hefter usikkerhet til regnskapet for 1998.

Høgsolen i Akershus

Etter avlagt kasserapport til Finansdepartementet har høgsolen foretatt endringer i regnskapet. På bak-

grunn av endringene er det sendt inn ny kasserapport, som ikke er registrert i statsregnskapet. Høgsolen har ikke oversendt tilfredsstillende avstemming av en rekke konti.

Spørsmålet om avstemming, spesifikasjoner og forklaringer til regnskapene er tatt opp med ovennevnte høgsoler ved flere anledninger. Riksrevisjonen hadde pr. 18. juni 1999 fremdeles ikke mottatt tilstrekkelig dokumentasjon eller forklaringer fra høgsolene som kunne gi grunnlag for å bekrefte regnskapene for 1998.

Saken ble tatt opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i brev av 18. juni 1999. I brev av 16. juli 1999 redegjør departementet for de administrative prosesser og tiltak som ble satt i verk ved innføringen av nytt økonomiregelverk. Departementet peker på at 1998 på mange måter har vært et unntaksår med innføring av nytt økonomiregelverk med skjerpede og mer omfattende krav til økonomistyring og regnskapsføring, overgang til nye regnskapssystemer ved de fleste institusjonene i universitets- og høgsokolesektoren og ny ordning for betalingsformidlingen. I tillegg til dette overtok flere institusjoner regnskapsansvaret midt i regnskapsåret. Problemene i sektoren må etter departementets mening også sees i lys av at endringene har berørt alle institusjonene i universitets- og høgsokolesektoren i større eller mindre grad.

Innføring av nytt økonomisystem og nytt økonomiregelverk

Departementet peker på at det nye økonomiregelverket gir ledelsen i den enkelte virksomhet et selvstendig ansvar for regnskapsføring, og det tilligger den enkelte virksomhetsledelse å avgjøre hvordan regnskapsarbeidet skal organiseres. De statlige høgsokolene har med få unntak ønsket å etablere seg med regnskapssystem på eget anlegg. Departementet har lagt dette til grunn, og har bekostet anskaffelse av Agresso økonomisystem og dataanlegg til administrative formål ved de statlige høgsokolene.

For å sikre en koordinert innsats i forbindelse med innføringen av ny regnskapsførerordning innenfor sitt forvaltningsområde besluttet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet å opprette en egen innføringsorganisasjon (IFO) som besto av et sentralt sekretariat i departementet og lokale prosjektgrupper. IFO ble formelt etablert fra 1. november 1997 og fikk i oppdrag å bistå virksomhetene i departementets forvaltningsområde i arbeidet med innføringen av nye økonomisystemer og statens konsernkontoordning.

IFOs sekretariat bisto prosjektene ved den enkelte høgsokole med et felles opplegg for prosjektdokumenter – prosjektdirektiv, framdrifts- og prosjektplaner samt opplærings- og informasjonsplaner. Det ble også etablert et felles system for rapportering av framdrift i det enkelte lokale prosjekt til departe-

mentet og et system for kvalitetssikring av prosjektene og prosessene, dels med bistand fra et eksternt konsultentselskap. Det er nå innført nytt økonomisystem på egne anlegg ved 23 statlige høyskoler, tre vitenskapelige høyskoler og de to kunsthøgskolene. Til tross for forsinkelser og problemer enkelte steder, er departementet så langt av den oppfatning at innføringen av nytt økonomisystem ved de statlige høyskolene i all hovedsak må betegnes som tilfredsstillende.

Departementet avslutter i disse dager arbeidet med en rammeavtale med UNINETT FAS AS om teknisk drift av dataanleggene departementet har anskaffet til administrative formål (TROFAST-prosjektet) ved den enkelte høyskole. Det er likedan inngått avtaler med de aktuelle leverandører om brukerstøtte for økonomisystemet og et felles grensenett for innlasting av lønnsdata i systemet.

Hovedinstruks om økonomiforvaltningen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren ble satt i verk 28. januar 1998. Hovedinstruksen forutsetter at institusjonene utarbeider regler på to nivåer ved den enkelte institusjon: hovedregler for økonomiforvaltningen fra styret og regler og retningslinjer fra direktøren. Etter ønske fra de statlige høyskolene utarbeidet departementet en disposisjon for hovedregler for økonomiforvaltningen tilpasset hovedinstruksen for institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Disposisjonen forelå 25. mai 1998. Som et ledd i kontrollen med underliggende institusjoner gjennomførte departementet med bistand fra et konsultentselskap i perioden januar til mars 1999 en kvalitetssikring av innføringen av nytt økonomiregelverk ved et utvalg institusjoner i universitets- og høyskolesektoren. Institusjonene som var med i denne gjennomgangen hadde alle påbegynt arbeidet med internt økonomiregelverk, men var gjennomgående ikke kommet så langt i prosessen som man forutsatte i framdriftsplanene fra juni 1998. I lys av resultatene for undersøkelsen har departementet med brev av 28. mai 1999 pålagt samtlige institusjoner i universitets- og høyskolesektoren å ferdigstille sitt interne regelverk innen 31. desember 1999 og gi en omtale i årsrapporten for 1999.

Som et ledd i innføringsprosessen ble det gjennomført et opplæringsprogram for personalet i sektoren. Som følge av at personale med sentrale og viktige økonomifunksjoner ved institusjonene i sektoren har gått over til andre stillinger, har det ved enkelte institusjoner oppstått til dels akutte kompetansebehov. For å bøte på dette anordnet departementet i samråd med de statlige høyskolene et tredagers kurs i statlig regnskapsføring i mars/april 1999. Medarbeidere fra samtlige institusjoner som er med i TROFAST-prosjektet, deltok på kurset. Departementet er på det rene med at det fortsatt synes å være udekket kompetansebehov i sektoren, spesielt når det gjelder enkelte sentrale regnskapstekniske rutiner i tilslutning til økonomisystemet. Det er derfor

lagt til rette for å gjennomføre en ny kursserie i statlig regnskapsføring høsten 1999.

Departementet må si seg enig i at regnskapsføringen i 1998 ved de statlige høyskolene bærer preg av at institusjonene er inne i en omstillingsprosess. Innføringen av nytt økonomisystem, nytt regelverk og nye regnskapsrutiner og -funksjoner ved de statlige høyskolene har vært mer ressurskrevende og tatt lenger tid enn planlagt. Departementet vil følge utviklingen i sektoren nøye og vurderer en oppfølgende undersøkelse høsten 1999 av innføringen av nytt økonomiregelverk med vekt på interne regler og retningslinjer for regnskapsarbeidet. I tillegg vil departementet inkludere kontroll av de tekniske og rutinemessige sidene ved regnskapsarbeidet i det ordinære ettersynsprogrammet høsten 1999.

Innføring av statens konsernkontoordning

Departementet peker på at avslutning av post- og bankkonti som ikke skal inngå i konsernkontoordningen, inngår rutinemessig som ett av kontrollpunktene den enkelte institusjon må bekrefte før departementet aktiverer institusjonens oppgjørskonti i Norges Bank. Som regel skal derfor all betalingsformidling ved institusjonene gjøres innenfor konsernkontoordningen.

I forbindelse med Riksrevisjonens gjennomgang av betalingsformidling og bruk av statens konsernkontoordning, registrerte departementet at Riksrevisjonen hadde merknader på viktige punkter på dette området. I brev av 30. november 1998 har derfor departementet presisert en del forhold knyttet til betalingsformidlingen som institusjonene bes om å rette umiddelbart. Dette gjaldt lokale rutinebeskrivelser, fullmakter og avstemming av arbeidskonti mot oppgjørskonti. Departementet har imidlertid brakt i erfaring at det fortsatt finnes konti utenfor konsernkontoordningen, bl a konti som brukes til innbetaling av semesteravgift m.v. Dette forholdet vil bli særskilt fulgt opp.

Enkelte internasjonale organisasjoner som Nordisk ministerråd og EU-kommisjonen stiller en del krav til oppbevaring av midler som kan være vanskelige å oppfylle innenfor konsernkontoordningen. Departementet har med brev av 8. februar 1999 tilskrevet institusjonene om problemstillingene som har oppstått i forbindelse med betalingsformidlingen på dette området. Saken er nå avklart med Finansdepartementet, og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil følge opp med egne retningslinjer for prosjektmidler som plasseres på konti utenfor konsernkontoordningen.

Årsavslutningen for 1998

Departementet har registrert at årsavslutningen er blitt forsinket ved flere institusjoner. Til dels skyldes dette at overgangen til nytt regnskapssystem i regn-

skapsåret har skapt spesielle avstemmingsproblemer. For øvrig har departementet merket seg at det har vært foretatt posteringer i regnskapene etter at kasserapport er sendt Finansdepartementet, og at forklaringer og dokumentasjon i enkelte tilfeller er blitt betydelig forsinket. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet legger vekt på at det skal avgis korrekt regnskap til rett tid og vil følge opp disse forholdene overfor institusjonene det gjelder. Departementet har hatt regnskapsavlegget for 1998 som et gjennomgående punkt i etatstyringsmøtene med institusjonene våren 1999 og i den forbindelse understreket betydningen av gode rutiner for periodeavslutninger og løpende avstemminger.

De fem høgskolene som har hatt mer vesentlige problemer med regnskapsføringen i 1998, har gitt en samlet redegjørelse for dette til departementet. Oppsummeringsvis anfører departementet følgende:

Høgskolen i Vestfold:

Høgskolen i Vestfold opplyser i brev av 8. juli 1999 at forklaringer og dokumentasjon i tilslutning til regnskapet for 1998 ble oversendt Riksrevisjonen så sent som 28. juni 1999. Departementet finner det utilfredsstillende at høgskolens regnskap for 1998 ikke er avgitt innen de gjeldende frister, og vi vil ta saken opp med Høgskolen i Vestfold særskilt.

Høgskolen i Stavanger

Ved den rutinemessige gjennomgangen av høgskolens økonomirapportering til DBH fant departementet betydelige avvik i forhold til høgskolens kasserapport pr. 31. desember 1998. Departementet tok saken opp med høgskolen 22. mars 1999. Senere har høgskolen med bistand fra et revisjonsfirma lagt ned et stort arbeid for å bringe klarhet i regnskapets stilling pr. 31. desember 1998. Høgskolen har i brev av 7. juni 1999 redegjort for de forhold gjennomgangen har avdekket. I brev av 30. juni 1999 til departementet redegjør Høgskolen i Stavanger for de forhold som Riksrevisjonen tar opp i brev av 14. juni 1999. Høgskolen har holdt departementet løpende orientert om arbeidet med å gjennomgå regnskapet for 1998, og saken ble undergitt en grundig drøfting på siste etatstyringsmøte i departementet.

Departementet er tilfreds med det arbeid høgskolen har gjort for å klarlegge alle forhold i forbindelse med regnskapet for 1998. Departementet beklager at det har tatt tid å få avklart forholdene rundt regnskapet for 1998, men har merket seg at høgskolen arbeider med forbedringer på rutinesiden. En ekstern gjennomgang av regnskapsføringen så langt i 1999 har ikke avdekket vesentlige feil. Departementet antar på denne bakgrunn at vanskelighetene som har oppstått i forbindelse med regnskapet for 1998 ved Høgskolen i Stavanger, nå er ryddet av veien.

Høgskolen i Østfold

Høgskolen i Østfold har i ekspedisjon av 30. juni 1999 anført at regnskapet pr. 1. februar 1999 var beheftet med feil som man anså det helt nødvendig å rette før regnskapet ble endelig avsluttet. Høgskolen har vært avhengig av ekstern assistanse for å få rettet feilene, og det har derfor tatt tid å slutføre arbeidet.

Departementet viser til høgskolens redegjørelse av 17. juni 1999 for så vidt gjelder de forhold Riksrevisjonen har tatt opp i brev av 3. juni 1999. Departementet finner det utilfredsstillende at regnskapsarbeidet er blitt så vidt forsinket, og vil ta saken opp med Høgskolen i Østfold særskilt.

Høgskolen i Buskerud

Høgskolen i Buskerud overtok regnskapsføringen 1. mai 1998 og tok samtidig i bruk økonomisystemet Agresso. Høgskolen anfører i sin redegjørelse i vedlegg til brev av 30. juni 1999 at overgangen midt i et regnskapsår har skapt problemer og ekstraarbeid. Samtidig med at arbeidsoppgavene økte i omfang da høgskolen overtok regnskapsføringen, har sentrale stillinger i økonomistaben stått vakante. Som følge av dette er regnskapet for 1998 fortsatt ikke endelig avstemt og avsluttet.

Departementet har merket seg at det fortsatt gjenstår noe arbeid ved Høgskolen i Buskerud før alle forhold rundt avslutningen av regnskapet for 1998 kan sies å være avklart. Departementet ser alvorlig på at regnskapsarbeidet for 1998 er blitt forsinket og ennå ikke er avsluttet. Departementet vil ta saken opp med Høgskolen i Buskerud særskilt.

Høgskolen i Akershus

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen i brev av 17. juni 1999 har tatt opp en rekke forhold når det gjelder regnskapet for 1998 for Høgskolen i Akershus. Departementet finner det utilfredsstillende at regnskapsarbeidet ved Høgskolen i Akershus er blitt så vidt forsinket, og vil ta saken opp med Høgskolen i Akershus særskilt.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil presisere viktigheten av at regnskapene avlegges til rett tid og at avstemminger, forklaringer og spesifikasjoner foreligger slik at Riksrevisjonen kan ta stilling til om regnskapet er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Etter Riksrevisjonens vurdering knytter det seg fortsatt stor usikkerhet til regnskapene for høgskolene i Stavanger, Østfold, Buskerud og Akershus. Den dokumentasjon som er framlagt gir ikke grunnlag for å godkjenne kontantregnskapene til disse høgskolene for 1998.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har merket seg at antegnelsen ikke inneholder nye opplysninger ut over det som ble lagt fram i Riksrevisjonens brev av 18. juni 1999. Vi viser derfor til vårt brev av 16. juli 1999 til Riksrevisjonen der departementet har redegjort for de administrative prosesser og tiltak som ble iverksatt i forbindelse med innføring av nytt økonomiregelverk og nye økonomisystem ved de statlige høyskolene. Brevet omtaler også andre forhold i tilslutning til gjennomføringen av regnskapsarbeidet og regnskapsavslutningen for 1998 ved de statlige høyskolene som Riksrevisjonen tar opp i sitt brev av 18. juni 1999.

Departementet legger som nevnt vekt på at regnskapsføringen ved de statlige høyskolene gjennomføres fullt ut i samsvar med bestemmelsene i økonomiregelverket. Som følge av Riksrevisjonens merknader til regnskapsavlegget for 1998 vil departementet derfor med bistand fra et eksternt konsultantselskap umiddelbart starte arbeidet med en gjennomgang av regnskapsfunksjonen ved de 5 høyskolene som Riksrevisjonen særskilt omtaler i antegnelsen. Prosessen ved de nevnte statlige høyskolene vil bli lagt opp etter mønster av gjennomgangen ved Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Departementet tar sikte på en rask avklaring av hvilke tiltak som må gjennomføres for å sikre at regnskapene for 1999 ved de statlige høyskolene kan legges fram til rett tid, er fullstendige, nøyaktige og pålitelige. De statlige høyskolene har i likhet med de to universitetene lagt vekt på og prioritert høyt å avslutte regnskapene for 1998 og komme å jour med regnskapsføringen i 1999. Departementet vil følge situasjonen nøye ved de høyskolene som har hatt særlige problemer i 1998, og om nødvendig sørge for at det settes inn ekstra ressurser i økonomifunksjonene på institusjoner hvor det identifiseres kapasitets- eller kompetanseunderskudd.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapene for 1998 for høyskolene i Stavanger, Østfold, Buskerud og Akershus. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil iverksette tiltak for å sikre at regnskapene for 1999 ved de statlige høyskolene kan legges fram til rett tid, er fullstendige, nøyaktige og pålitelige, og at departementet vil følge situasjonen nøye ved de høyskolene som har hatt særlige problemer i 1998.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Bispedømmerådene – regnskapsavlegget for 1998

Flere bispedømmeråd har hatt problemer med regnskapsavlegget for 1998. Ved utgangen av april 1999 manglet fortsatt regnskapsdokumentasjon fra tre bispedømmeråd. Årsaken var dels knyttet til problemer hos skattefogden som er regnskapsfører for bispedømmerådene.

Da Riksrevisjonen så sent som 24. juni 1999 fortsatt ikke hadde mottatt hovedbokrapport som kunne bekrefte regnskapstallene til Oslo bispedømmeråd, ble saken forelagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til uttalelse. I brev av 15. juli 1999 opplyste departementet at den etterspurte dokumentasjonen nå var oversendt Riksrevisjonen, og at departementet i forlengelsen av denne saken vil understreke overfor underliggende virksomheter at de skal framskaffe og være avsender av den dokumentasjon Riksrevisjonen etterspør.

Hovedbokrapport med aktuell dokumentasjon ble mottatt fra Oslo bispedømmeråd i Riksrevisjonen 23. juli 1999.

Riksrevisjonen bemerker:

Med innføring av nytt økonomiregelverk har virksomhetsledelsen fått utvidet ansvar for avleggelse av regnskap med nødvendig dokumentasjon og avstemming. Selv om virksomheten har valgt å bruke en statlig regnskapssentral til å forestå regnskapsførselen, vil Riksrevisjonen påpeke at ansvaret for at regnskapet avlegges til rett tid og i samsvar med regelverket for øvrig, ligger hos virksomhetens ledelse.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«Departementet har merket seg Riksrevisjonens antegnelse om manglende og sen fremleggelse av regnskapsdokumentasjon fra flere bispedømmeråd som dels var knyttet til problemer hos skattefogden. Departementet vil på bakgrunn av Riksrevisjonens antegnelse understreke overfor virksomhetene det ansvar de har for regnskapsavlegget og avgivelse av dokumentasjon til Riksrevisjonen selv om virksomheten bruker statlig regnskapssentral til å forestå regnskapsførselen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil understreke overfor bispedømmerådene deres ansvar for regnskapsavlegget og forutsetter at regnskap med nødvendig dokumentasjon for framtiden avlegges til rett tid.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

5 Norges landbrukshøgskole – Kjøp av aksjer i Senter for Fôrteknologi AS

Norges landbrukshøgskole (NLH) har pr. 31. desember 1998 oppgitt en aksjeholdning i Senter for Fôrteknologi AS, pålydende 3 mill. kroner. Kjøpet er ikke registrert i regnskapet. Tilsvarende forhold ble konstatert ved revisjon av regnskapet for 1997.

Riksrevisjonen ba i brev av 2. september 1998 Norges landbrukshøgskole om å redegjøre for aksjekjøpet. I svarbrev av 7. oktober 1998 framgår det at Landbruksdepartementet var godt informert om opplegget for dannelsen av selskapet Fôrteknologi AS, uten at det forelå bevilgning til kapitalinnskudd i form av aksjer, eller pålegg om regnskapsføring av avtalt kapitalinnskudd. Høgskolen viser til at opprettelsen av Senter for Fôrteknologi AS for øvrig er omtalt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i St.prp. nr. 1 for 1998–99.

I brev av 20. mai 1999 til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ba Riksrevisjonen opplyst hvordan regnskapsføringen i forbindelse med aksjekjøpet var tenkt gjennomført.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet redegjør i brev av 2. august 1999 til Riksrevisjonen for Norges landbrukshøgskoles engasjement i Senter for Fôrteknologi AS og for de orienteringer som er blitt gitt til Stortinget fra Landbruksdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

I St.prp. nr. 1 (1995–96) fra Landbruksdepartementet opplyses det bl.a. at NLH har planlagt et Senter for fôrteknologi som en del av næringsmiddelprogrammet, og det gis under kap. 1137 følgende omtale av saken:

«Satsinga (på matvarekvalitet og -sikkerhet) må og sjåast i samanheng med det fôrtekniske senteret som er planlagt ved NLH, der industrien, SND og Forskningsrådet og høgskolane deltek i finansieringa, jf kap 1124.»

Senter for Fôrteknologi AS ble opprettet 8. januar 1996 der NLH tegnet seg for 1 aksje på kr 10 000 av en samlet aksjekapital på kr 310 000. Hvert av selskapene Felleskjøpet, Fôrutvikling BA, Statkorn Holding AS og Borregaard Industries Ltd tegnet seg

for 10 aksjer da Senter for Fôrteknologi AS ble opprettet.

Selskapet ble stiftet for å utrede organisering, virksomhetsområde og kapitalbehov for et fôrteknologisk senter på Ås. I stiftelsesdokumentet påtar stifterne seg, under forutsetning av at en slik utredning imøtekommer alle stifternes behov, å tegne aksjekapital og ansvarlig lånekapital med til sammen 16 mill. kroner, hvorav NLHs andel var satt til 3 mill. kroner i form av tinginnskudd.

Norges landbrukshøgskole tegnet seg i forbindelse med utvidelse av aksjekapitalen i Senter for Fôrteknologi AS i ekstraordinær generalforsamling 20. november 1997 for seks F-aksjer med pålydende til sammen kr 3 000 000 i samsvar med aksjonæravtalen som ble inngått ved opprettelsen av selskapet 8. januar 1996. Norges landbrukshøgskole har gjort rede for saken i brev til departementet av 10. desember 1997, herunder om vedtak i høgskolens styre 27. november 1997 i sak 183/97. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet orienterte Stortinget om utvidelsen av aksjekapitalen i selskapet i St.prp. nr. 1 (1998–99) der det under kap. 0278 Norges landbrukshøgskole heter:

«Det vises til St prp nr 1 (1995–96) fra Landbruksdepartementet, der opprettelsen av et Senter for fôrteknologi, er omtalt under kapitlene 1124 og 1137. I tråd med forutsetningene ved opprettelsen av Senter for fôrteknologi; Fôrtek AS, vil Norges Landbrukshøgskole øke sitt aksjeinnskudd til 3 mill kr i form av tinginnskudd og overføring av retten til fremtidige leieinntekter fra senterets lokaler. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er i dialog med høgskolen om dens forhold til eksterne selskaper og stiftelser. Det er naturlig at Fôrtek AS behandles i denne forbindelse. Departementet skal godkjenne samarbeidsavtaler mellom høgskoler og eksterne selskaper og stiftelser.»

Aksjeinnskuddet på 3 mill. kroner består av følgende komponenter:

- 1 Diverse utgifter Norges landbrukshøgskole har betalt i forbindelse med etableringen av Senter

for fôrteknologi AS og et kontantinnskudd Norges landbrukshøgskole har betalt til senteret som til sammen utgjør kr 470 000.

- 2 Avtale om rett til bruk av infrastruktur ved høgskolen i 10 år. Avtalens innhold er nærmere angitt i et avtaledokumentet og dens verdi er beregnet til kr 370 000 for perioden på 10 år.
- 3 Avtale om leie av kontorlokaler og fryserom i 10 år regnet fra 1. januar 1998. Avtalens verdi er beregnet til kr 2 160 000 for perioden på 10 år.

Departementet har fått opplyst at midlene under punkt 1 er kontant innbetalt til Senter for Fôrteknologi AS. Når det gjelder avtalen under punkt 2 ovenfor, er den stipulerte verdi direkte omgjort til aksjeinnskudd i tilslutning til utvidelsen. For midlene under punkt 3 har Norges landbrukshøgskole 10. november 1997 overført retten til de periodiske ytelse-

ne (leieinntektene) til Senter for Fôrteknologi AS som aksjeinnskudd i selskapet i forbindelse med utvidelsen av aksjekapitalen.

Det er imidlertid ikke fremmet forslag om bevilgning til aksjeinnskuddet i ovennevnte budsjettproposisjon fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og departementet er kommet til at aksjekjøpet ikke kan regnskapsføres i bevilgningsregnskapet slik saken nå står. Departementet legger derfor til grunn at bevilgningsforslag må legges fram for Stortinget snarest, og tar sikte på å fremme saken i høstsesjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil legge saken fram for Stortinget. Det understrekes at det i denne forbindelse er viktig å få fram høgskolens totale økonomiske engasjement i Senter for Fôrteknologi AS.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Eirik Larsen Kvakkestad

Kommunal- og regionaldepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 21. september 1999)

Til observasjon

1 Arbeidstilsynet – rutiner i forbindelse med tvangsmulkt

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av rutinene i forbindelse med innkreving og oppfølging av tvangsmulkt overfor de bedrifter som ikke etterkommer pålegg om å bedre sikkerheten på arbeidsplassen. Undersøkelsen viste en rekke brudd på regelverket med stor variasjon fra distrikt til distrikt. Det ble påvist bruk av vanlig brev i stedet for pålegg som skal gis med hjemmel i arbeidsmiljølovens § 77 for å sikre et korrekt grunnlag for kravet om tvangsmulkt. Videre ble det konstatert manglende/mangelfull føring av tvangsmulktbok, bruk av engangsmulkt i stedet for løpende tvangsmulkt og uklarheter når det gjaldt fullmakt til å gi pålegg og tvangsmulkt, og til å avskrive uerholdelige fordringer. Skattefogdene er regnskapsfører for distriktskontorene. Distriktenes avstemmingsrutiner som vedrørte skattefogdens restanselister var ikke tilfredsstillende, og ansvars- og oppgavefordelingen mellom distriktskontorene og skattefogdene varierte fra distrikt til distrikt. Arbeidstilsynets retningslinjer for bruk av pålegg og tvangsmulkt av januar 1991, samt rutinene for innkreving/oppfølging av tvangsmulkt redegjort for i direktoratets brev til distriktene av 30. oktober 1992 og 26. november 1996, ble ikke fulgt.

I brev av 26. juni 1998 fremkommer at Direktoratet for arbeidstilsynet har tatt Riksrevisjonens merknad til etterretning og nedsatt et utvalg som skal se nærmere på forholdene. Fremdriften i arbeidet har ikke gått som forutsatt og har vært preget av gjentatte utsettelse. Direktoratet opplyste i brev av 1. februar 1999 at det hadde gjennomført en undersøkelse i distriktene som viste hvilke registreringsrutiner som følges ved varsel om pålegg og ved påleggsgiving. Det var videre kartlagt hvilke regler som blir brutt ved registrering og innkreving av tvangsmulkt. Sammenhengen mellom utestående beløp og brudd på regelverket i forhold til antall

tvangsmulkt, bedriftenes betalingsevne og distriktenes prioritering av tvangsmulktinnkreving var vurdert. Direktoratet hadde ennå ikke fulgt opp resultatene fra undersøkelsen, men arbeidet skulle prioriteres.

I brev av 20. mars 1999 opplyste direktoratet igjen at arbeidet ikke var avsluttet, men at det hadde vært en viss fremdrift. Direktoratet viste til at økonomisystemet Agresso skulle være implementert i Arbeidstilsynet innen 1. juli 1999, og at rutinene for pålegg om inndrivelse av tvangsmulkt skulle foreligge på dette tidspunkt. Det ble ikke fremlagt noen fremdriftsplan slik Riksrevisjonen hadde etterlyst.

Riksrevisjonen tok saken opp med Kommunal- og regionaldepartementet i brev av 24. mai 1999. Det ble pekt på mangelfulle rutiner som bl.a. resulterte i ikke ubetydelige utestående fordringer i noen distrikter. Som eksempel ble det vist til at 2. distrikt pr. 31. desember 1997 hadde utestående 4,6 mill. kroner og 6,4 mill. kroner pr. 31. desember 1998. Allerede i 1995 bemerket Riksrevisjonen at rutinene for pålegg og tvangsmulkt ikke var tilfredsstillende. Riksrevisjonen påpekte at det hadde tatt uforholdsmessig lang tid å komme fram til tiltak som kan innskjerpe og forbedre interne rutiner, oppfølging og kontroll innen området.

Departementet svarte 5. juli 1999 at Direktoratet for arbeidstilsynet har utarbeidet nye retningslinjer for illeggelse av pålegg og inndrivelse av tvangsmulkt. Økonomisystemet Agresso er innført i alle distriktene fra 1. juni i år. Hvert distrikt vil på denne bakgrunn innen 15. juli 1999 inngå en ny avtale med skattefogden. Ifølge departementet er det forventet at nye rutiner for illeggelse og oppfølging av pålegg og tvangsmulkt vil være implementert i løpet av juli 1999.

Departementet understreker videre at saken er blitt tatt alvorlig og at det bl.a. vil sørge for å få en bekreftelse i begynnelsen av august på at de nye rutinene blir iverksatt i distriktene.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil peke på at det har tatt lang tid siden det ble påvist brudd på regelverket og uklarheter bl.a. når det gjelder fullmakt til å gi pålegg og tvangsmulkt. Fortsatt foreligger det ikke klare regler for illeggelse og innkreving. Riksrevisjonen går ut fra at departementet har sett til at etaten har skaffet seg oversikt over totalt utestående tvangsmulkt pr. 31. desember 1998 for alle distrikter.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«Kommunal- og regionaldepartementet beklager at Arbeidstilsynets arbeid med å utarbeide og implementere nye retningslinjer for varsel om pålegg, illeggelse av pålegg og inndrivelse av tvangsmulkt, har strukket seg over en periode som har blitt lenger enn forventet.

Etter en totalgjennomgang av hvordan eksisterende retningslinjer fungerer i forhold til oppfølging av påleggsvarsel, ilagte pålegg og inndrivelse av tvangsmulkt, ble det tidlig klart at foreliggende, manuelle systemer, ikke hadde potensiale for videreutvikling og forbedringer. Moderne teknologi burde også på dette området benyttes for å kvalitetssikre saksbehandlingsprosessen og bedre rapporteringsmulighetene. Man hadde da valget mellom å bygge opp ett frittstående system eller å integrere databehovet i andre systemer hvor de opplysningene etaten ønsket å holde kontroll med inngikk som en naturlig del av en saksbehandlingsrekkefølge. Integrerte systemer av denne typen har vist seg å holde bedre kvalitet og være mer pålitelige enn frittstående systemer. På bakgrunn av dette ble det besluttet å utvikle virksomhetsregisteret og regnskapssystemet Agresso til også å omfatte slike behov. Denne beslutningen medførte at tempoet i utviklingen av et bedre system for oppfølging av varsel om pålegg, ilagte pålegg og inndrivelse av tvangsmulkt, ble avhengig av tempoet i utviklingen om implementeringen av de andre systemene hvor utenforliggende forhold har hatt betydning for fremdriften. Agresso er nå i drift ved Arbeidstilsynet og det nye virksomhetsregisteret vil bli installert i løpet av oktober 1999.

Hensikten med de nye retningslinjene for varsel om pålegg, ilagte pålegg og inndrivelse av tvangsmulkt er med andre ord å skape ensartet praksis og kvalitetssikre saksbehandlingsprosessen ved Arbeidstilsynets distriktskontorer. Arbeidstilsynet tar sikte på å være forutsigbar m.h.t. reaksjonsformer overfor virksomhetene og tidspunktet for iverksettelse av nye tiltak. Virksomhetene skal gis forsvarlig frist for å imøtekomme Arbeidstilsynets krav og unngå tvangsmidler samtidig som den administrative behandlingstiden ved Arbeidstilsynets distriktskontorer skal minimaliseres. Det tas videre sikte på å skape ryddige samarbeidsforhold mellom Arbeidstilsynet og skattefogdene som innkrevingssentral. Det

er inngått egne avtaler mellom partene som skal kvalitetssikre inndrivelsesprosessen og forhindre at tvangsmulkt ikke blir innbetalt. Direktoratet for arbeidstilsynet vil løpende følge opp at distriktene og skattefogdene etterlever retningslinjene.

Arbeidstilsynet innehar en oversikt som viser totalt utestående tvangsmulkt pr. 31.12.98. Denne oversikten foreligger også i Kommunal- og regionaldepartementet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med nye retningslinjer for varsel om pålegg, illeggelse av pålegg og inndrivelse av tvangsmulkt har trukket ut i tid. Forsinkelsen er bl.a. forklart med at det er tatt sikte på å integrere databehovet i Arbeidstilsynets virksomhetsregister som vil bli installert i 4. kvartal 1999.

Riksrevisjonen foreslår:**«Til observasjon»****2 Distrikts- og regionalpolitiske fond – bruk, oppgjør og regnskapsføring i statsregnskapet**

Når Stortinget har vedtatt de årlige bevilgningene til regional- og distriktspolitikk, blir en vesentlig del av disse midlene overført til fond i Norges Bank, som er regnskapsfører for fondene. Hvert fond får bevilgning over 50-poster i statsbudsjettet under kapitlene 551, 552 og 2425. I 1998 ble det bevilget 1,348 mrd. kroner som skulle overføres til fondene. Midlene forvaltes for en stor del av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og fylkeskommunene.

Fondene er opprettet for å kunne foreta utbetalinger over flere år til prosjekter som ofte ikke lar seg realisere innen et budsjettår. Det framgår av opplysninger gitt i St.prp. nr. 1 for Kommunal- og regionaldepartementet hvert år at utbetalinger fra fondene skal skje på grunnlag av gitte tilsagn til ulike tiltak/prosjekter i det året tilsagn blir gitt og i påfølgende to år. Etter søknad kan et tilsagn bli forlenget med et tredje år. Ubenyttede midler skal tilbakeføres statskassen.

Den årlige bevilgning på hver enkelt post er det enkelte fonds/formåls tilsagnsramme hvert år. Inntil 20 % av bevilgningen på kap. 551 Regional næringsutvikling i fylker og kommuner post 51 kan nyttes under kap. 2425 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond post 51 og omvendt. Dette fremgår av de årlige budsjettproposisjoner. Eventuelle omdisponeringer skal godkjennes av departementet.

Både eventuell andel av den årlige bevilgning som det ikke er gitt tilsagn for, og midler som tilsvarer tilsagn som er foreldet eller bare delvis er kommet til utbetaling, skal tilbakeføres statskassen. Det er ikke anledning til å benytte tidligere budsjettårs

midler til nye tiltak, heller ikke midler som gjelder foreldede tilsagn, dvs. eldre enn fire år. Midlene som er tilbakeført statskassen i 1998, skal således stamme fra tilsagn som ble gitt i 1994, og som ikke eller bare delvis har kommet til utbetaling, eller 1997-midler som det ikke er gitt tilsagn for. Tilbakeførte beløp skal inntektsføres i statsregnskapet under kap. 5327 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og fylkeskommunene mv., jf. omtale i St.prp. nr. 1.

I brev av 15. juni 1999 til Kommunal- og regionaldepartementet har Riksrevisjonen stilt spørsmål ved at sju fond for regional- og distriktpolitikk som det ikke er bevilget midler til siden 1994, ikke var avsluttet og oppgjort ved utløpet av 1997 slik det er forutsatt. I 1998 hadde departementet overført midler fra 1993-budsjettet til to av fondene. Videre hadde tre av fondene hatt inntekter og utgifter i 1998, og to fond hadde negativ egenkapital, dvs. gjeld til statskassen, på til sammen kr 18,5 mill. kroner. Riksrevisjonen kunne ikke se at disse forhold var i samsvar med forutsetningene som er lagt til grunn for ordningen.

I svar av 1. juli 1999 bekreftet Kommunal- og regionaldepartementet at de aktuelle fondskonti som ikke var avsluttet i 1998, skulle gjøres opp omgående og midlene tilbakeføres statskassen. Departementet forklarte negativ egenkapital med at det ble overført 30 mill. kroner for mye fra et fond til SND i desember 1998. Beløpet ble tilbakeført i januar 1999. I tillegg har departementet svart at det var overtrekk på et annet fond som senere er gjort opp.

I brev av 6. juli 1999 til departementet har Riksrevisjonen tatt opp enkelte forhold omkring regnskapsføring av fondsmidler i statsregnskapet. I 1998 ble det inntektsført ca. 259 mill. kroner på kap. 5327. Som grunnlag for regnskapsføringen forelå kun bankbilag som dokumentasjon på at beløpene var innbetalt til statskassen. Bilagene var ikke anvist, og det forelå ingen avstemming eller annen dokumentasjon på at inntektsføringen var i samsvar med departementets eller andre tilskuddsforvalteres tilsagnsregister.

Kap. 551 post 51 er en av de postene der de årlige bevilgninger i sin helhet skal overføres fondskonto i Norges Bank. Utgiftsføring i statsregnskapet skal normalt tilsvare beløpet som er overført det aktuelle fondet. I 1998 ble det bevilget til sammen ca. 237,6 mill. kroner på post 51. Det ble imidlertid bare overført ca. 236,1 mill. kroner til fondskontoen. Riksrevisjonen antok at differansen skyldtes at en tilleggsbevilgning på 1,5 mill. kroner ikke var overført fondet. I statsregnskapet for 1998 var det utgiftsført ca. 234,2 mill. kroner. Innbetalinger på ca. 2 mill. kroner, herav et beløp tilsvarende tilleggsbevilgningen, var kreditert utgiftsposten. Ut fra dette kunne det se ut til at utgiftsført beløp på post 51 ikke var korrekt.

Kommunal- og regionaldepartementet har i svar av 4. august 1999 gitt en oversikt over midler som er

inntektsført på kap. 5327. En innbetaling på ca. 0,5 mill. kroner i 1998 var feilaktig blitt inntektsført på kap. 551 post 51 i stedet for kap. 5327. Et beløp tilsvarende tilleggsbevilgningen på 1,5 mill. kroner i 1998 var overført fondskonto i Norges Bank først i juli 1999. Det ble videre gitt en beskrivelse av gjeldende rutiner for tilbakeføring av midler til statskassen. Til Riksrevisjonens bemerkning om at inntektsbilagene ikke er anvist har departementet svart at bilag som vedrører tilbakeføring blir anvist der midler blir utbetalt (i hovedsak SND og fylkeskommunene). Departementet er mottaker og får vanligvis kun bankbilag som posteringsbilag.

Departementet orienterte også om at det arbeides med tanke på forbedringer av egne anvisnings- og regnskapsrutiner bl.a. for å forebygge feilføringer, og departementet vurderer hvilken dokumentasjon som skal ligge til grunn for regnskapsføring og utbetaling.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil peke på at tilbakeføring til statskassen av midler som tilsvarende ubenyttede rammer av det årlige budsjettet eller foreldede tilsagn skal skje ved inntektsføring direkte på kap. 5327. Overføring til fond av midler fra 1993-budsjettet og ved tilbakeføring fra SND er ikke i samsvar med ordningen slik den er vedtatt av Stortinget på grunnlag av de årlige budsjettproposisjoner.

Negativ egenkapital på et av fondene kan skyldes at det er gitt tilsagn om og utbetalt mer enn det som er bevilget til formålet. Dette kan tyde på mangelfull oversikt over ubrukte tilsagnsrammer til enhver tid.

Etter Riksrevisjonens syn har det ikke har vært gode nok rutiner for budsjettkontroll og løpende avstemming mot det sentrale statsregnskapet for å sikre korrekt regnskapsføring. Departementet har heller ikke hatt tilstrekkelige rutiner for oppgjør av fond og tilbakebetaling til statskassen av ubenyttede midler. Ut fra departementets redegjørelse og slik regnskapsføringen har vært foretatt i 1998, er det vanskelig å kontrollere om tilbakebetaling til statskassen har skjedd til rett tid og med riktig beløp.

Riksrevisjonen viser til at inntektsposter på kap. 5327 skal være dokumentert med anviste bilag, jf. Funksjonelle krav til Økonomiforvaltningen i staten pkt. 7 – 1.6. Det må dessuten framgå at departementet har foretatt kontroll med at inntektsføring i statsregnskapet er korrekt.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«I brevet fra Riksrevisjonen påpekes det videre at det ikke har vært gode nok rutiner for budsjettkontroll og avstemming mot det sentrale statsregnskapet når det gjelder Distrikts- og regionalpolitiske fond. På dette området har departementet heller ikke

hatt tilstrekkelige rutiner for å sikre korrekt regnskapsføring, eller har gode nok rutiner for oppgjør av fond og tilbakebetaling til statskassen.

Kommunal- og regionaldepartementet ser alvorlig på de forhold som Riksrevisjonen har påpekt og vil omgående følge opp Riksrevisjonens antegnelser. Departementet har i den forbindelse startet opp et prosjekt som tar sikte på å forbedre departementets rutiner for regnskapsføring og budsjettkontroll vedrørende distrikts- og regionalpolitiske fond.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de forhold som er påtalt. Riksrevisjonen vil understreke departementets ansvar for budsjettkontroll og den løpende avstemming mot det sentrale statsregnskapet for å sikre korrekt regnskap.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge

3 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

4 Fond for etablererstipend

Etablererstipendet er en ordning for søkere som ønsker å etablere småbedrifter i alle deler av landet, men med en særlig vekt på etablerere i distrikts-Norge. Formålet med etablererstipendet er å stimulere til økt etableringsvirksomhet for å skape lønnsomme og varige arbeidsplasser. Ansvar og oppgaver i forbindelse med etablererstipendordningen er tillagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), fylkeskommunene/SNDs distriktskontor og Norges Bank.

For 1998 ble det bevilget 105 mill. kroner til etablererstipend. Fra ordningen ble iverksatt i 1988/89, har det vært bevilget i overkant av 1 mrd. kroner. Det har i løpet av denne perioden vært én evaluering i forhold til hovedformålet. Evalueringen ble gjennomført i 1994/95 ut fra stipend gitt de to første årene. Resultatet som ble forelagt Stortinget i budsjettproposisjonen for 1996 viste at 50 % av etableringene fra 1989 og 1990 fortsatt var i drift i 1994. For øvrig er det i St.prp. nr. 1 for budsjettårene 1997–1999 rapportert hvordan tilsagnene er fordelt på de ulike målgruppene (kvinner, arbeidsledige, yrkeshemmede og næringsssvake/fracflyttingstruede områder), og at utnyttingsgraden har vært 100%.

Riksrevisjonen gjennomførte i 1998 en undersøkelse der formålet var å vurdere om administrasjo-

nen av etablererstipendordningen er tilfredsstillende i forhold til Stortingets intensjoner og prioriteringer og det statlige regelverket for tilskuddsforvaltning. Undersøkelsen viste at det i hovedsak er tatt hensyn til Stortingets intensjoner og prioriteringer i tildelingsbrev, regelverk og retningslinjer. Derimot er det når det gjelder gjennomføring ikke lagt opp til rapportering fra SND og fylkeskommunene mot formålet med ordningen. Det er heller ikke stilt krav om at avvik i forhold til Stortingets prioriteringer skal begrunnes og rapporteres spesielt. Stipendmottaker er pålagt å sende revidert årsregnskap og årsberetning i 5 år etter siste utbetaling. Pålegget har ikke vært fulgt opp i særlig grad.

I Riksrevisjonens rapport ble det vist til statistikk som bl.a. kunne tyde på at tilsagn var gitt til andre grupper enn de som ordningen er ment å omfatte, og at målsettingene om å prioritere kvinner og prosjekter i næringsssvake områder ikke er nådd. Videre ble departementets direktiver i tildelingsbrev og regelverket for etablererstipend vurdert som mangelfullt på enkelte områder i forhold til statlig regelverk for tilskuddsforvaltningen. Det ble også tatt opp en del regnskapsmessige spørsmål knyttet til ordningen og uklarheter knyttet til ansvar for oppfølging, kontroll og rapportering.

Rapport om undersøkelsen ble den 5. november 1998 oversendt Kommunal- og regionaldepartementet til uttalelse. I svar av 15. desember 1998 henviste

departementet til at mange av de forhold Riksrevisjonen påpekte i rapporten var ivare tatt gjennom iverksetting av nytt rundskriv av mai 1998 og nytt resultatrapporteringssystem for SND av 1. januar 1999.

Riksrevisjonen fant at det var behov for en utdyping av departementets forklaringer og svar bl.a. der henvisning til nytt regelverk og retningslinjer ikke så ut til å gi tilfredsstillende løsninger. På denne bakgrunn ba Riksrevisjonen i brev av 18. februar 1999 departementet bl.a. å vurdere behovet for sterkere føringer mht. innvilgelse av etablererstipend til prioriterte grupper, klarere oppfølgingskriterier, og utvidet krav til rapportering for å kunne måle i hvilken grad bevilgningen til etablererstipend har ført til varige og lønnsomme arbeidsplasser.

I brev av 12. mars 1999 har departementet gitt ny redegjørelse med beskrivelse av tiltak som vil bli iverksatt for å forbedre retningslinjer og rutiner.

Når det gjelder rapportering, har departementet uttalt at effekten av ordningen sett i forhold til hovedmålet best analyseres gjennom jevnlig evalueringer. Det vises til evalueringen i 1995 og opplyses at ordningen skal vurderes på nytt i 1999/2000. Rapporteringsrutiner og nytteverdi av innsendt årsregnskap/årsberetning fra stipendmottakere skal drøftes med SND. Ifølge departementet lar det seg ikke gjøre å ta etablererstipendet med i det nye resultatrapporteringssystemet for SND som tidligere forutsatt.

Departementet mener det er vanskelig å definere avvik fra prioriteringene og å kreve rapportering på avvik, siden prioriterte grupper er underordnet prosjektets evne til å skape varige og lønnsomme arbeidsplasser. Det kan i ettertid rapporteres på den faktiske fordeling av stipendmidler i forhold til oppsatte mål, men ordningens mangesidige målstruktur og betydningen av etablererens personlige egenskaper, gjør det etter departementets oppfatning lite hensiktsmessig med strenge krav til årlige avviksrapporteringer.

Etter departementets mening er det ikke grunnlag for å konkludere med at etablererstipend er gitt til andre enn de ordningen er ment å skulle omfatte, eller at målsettingen med å prioritere kvinner og næringssvake områder ikke er nådd. Dette er begrunnet bl.a. med at det ikke finnes tilstrekkelig statistikk, og at tilskuddsforvalter kan bruke inntil 20 % av rammen til oppfølging og opplæring av etablerere uten at det har vært krav om å rapportere spesielt på bruk av midler til dette formålet. Departementet vil vurdere om det bør innføres rapporteringsplikt også på den prosentandelen som benyttes til opplæring/oppfølging.

For 1999 er det stilt krav om at 40 % av tilsagene skal gis til kvinner, og at avvik fra kravet skal rapporteres. Departementet ønsker ikke å definere begrepet næringssvake områder nærmere fordi fylkene selv best kjenner hva som er slike områder innenfor sitt fylke. For å sikre at næringssvake områ-

der faktisk prioriteres, vil departementet følge opp problemstillingen overfor SND/fylkeskommunene.

Ifølge departementet er det opp til SND å vurdere hvilke krav som skal stilles til dokumentasjon for at prosjektet skal anses å være i gang slik at midler kan utbetales. Sammen med SND vil departementet se på mulige forbedringer av oppfølging av rapportering fra stipendmottakere. I denne sammenheng vil det ifølge departementet være naturlig å komme inn på krav til dokumentasjon ifm. utbetaling av tilskudd.

Departementet sier seg enig i at det kan være behov for en klarere presisering av hvilken instans som er ansvarlig for oppfølging og kontroll, og hvordan kontrollen skal gjennomføres. Forholdet vil bli fulgt opp i nytt rundskriv. Departementet viser til at det er presisert i gjeldende rundskriv at et tilsagn vil kunne bortfalle helt eller delvis dersom støttemottaker uten skriftlig forhåndssamtykke fra tilskuddsforvalter endrer planene som lå til grunn for tilsagnet, eller dersom prosjektet krever mindre kapital enn forutsatt. Det er pekt på at myndighetene må leve med risikoen det innebærer at inntil 75 % av tilsagnsbeløpet utbetales forskuddsvis fordi det i en etablering vil være problematisk å kun motta utbetalinger etter skuddsvis. Departementet er klar over at gjeldende utbetalingssystem kan ha uheldige konsekvenser, men det er lagt opp slik for å være mest mulig tilpasset etablerernes behov.

Departementet vil se nærmere på forvaltningsdelingen mellom SND og fylkeskommunen når det gjelder budsjett disponeringsfullmakt og ansvar for rapportering i de tilfellene fylkeskommunen har inngått avtale med SNDs distriktskontor, og påse at alle aktuelle instanser har samme forståelse av hvor lenge gitt tilsagn er gyldig. Det skal videre innarbeides i nytt revidert rundskriv at innberetning skal skje av den instans som utbetaler etablererstipend.

Når det gjelder spørsmålet om å etablere rutiner for avstemming av månedlige regnskapsrapporter, svarer departementet at Norges Bank står for tilsagnsutbetalinger og regnskapsførsel på bakgrunn av anmodninger fra departementet. Anmodningene blir også ført i tilsagnsregisteret. Månedlige regnskapsrapporter er derfor identiske med det som er registrert i tilsagnsregisteret, og avstemming skulle derfor ikke være nødvendig.

Departementet sier seg enig i at det ikke foreligger tilfredsstillende rutiner for å stryke tilsagn som av forskjellige årsaker er falt bort og vil utarbeide bedre rutiner i løpet av 1999. Departementet vil også se på om det bør iverksettes strengere kontrolltiltak med opplysningene i SNDs årlige oppgjørsbrev for å sikre at rapporteringen til statsregnskapet blir korrekt. Departementet har opplyst at ordningen skal vurderes på nytt i 1999/2000, og Riksrevisjonen forventer at departementet i denne forbindelse iverksetter nødvendige tiltak dersom det fortsatt er uavklarte forhold.

Departementet har følgende kommentar:

«Når det gjelder fond til etablererstipend viser departementet til sitt brev av 12. mars 1999 til Riks-

revisjonen, og understreker at de tiltak som der skisseres vil bli fulgt opp.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Kulturdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 20. september 1999)

Til decharge etter omstendighetene

1 Manglende tilbakebetaling av ubenyttet tilskudd

Kontoret for norsk litteratur i utlandet (NORLA) har som formål å informere om og formidle norsk litteratur til utlandet i samarbeid med andre formålstjenlige organer ved å forvalte oversetterstøtten. NORLAs støtte til oversettelse skal stimulere til at norsk skjønnlitteratur blir oversatt og utgitt i utlandet. For 1998 bestod NORLAs inntekter i sin helhet av tilskudd fra Kulturdepartementet gitt over kapittel 326, post 78 Ymse faste tiltak.

Av retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt tilskudd fra Kulturdepartementet fastsatt 10. januar 1997 pkt. 5, framgår det at ubenyttede tilskuddsmidler skal tilbakeføres statskassen innen 1. desember det året tilskuddet mottas.

NORLA har for 1998 et overskudd på kr 380 932 og en samlet egenkapital på 1 mill. kroner som i sin helhet består av flere års ubenyttede tilskuddsmidler.

Riksrevisjonen ba i brev av 24. juni 1999 om Kulturdepartementets uttalelse vedrørende manglende tilbakebetaling av ubenyttet tilskudd.

Kulturdepartementet opplyser i brev av 16. juli 1999 at det ikke er praksis for å kreve tilbakebetalt overskudd for faste tilskuddsmottakere med rundsumtilskudd, men dersom dette gjentar seg over flere år vil departementet vurdere om størrelsen på det faste tilskuddet bør reduseres. Departementet opplyser videre at gjeldende praksis hos NORLA med bare en søknadsfrist i året for utenlandske forlag er utilfredsstillende, fordi det medfører lang bindings-tid av tilsagnsmidlene og større muligheter for at ubenyttede midler blir tilbakeført så sent på året at de ikke kan benyttes til andre prosjekter innen regnskapsårets slutt. Departementet uttaler at det fra og med år 2000 vil bli innført to søknadsfrister pr. år, slik at tilbakeførte tilsagnsmidler fra urealiserte utgivelser kan komme nye søkere til gode. Tilsagnsmidlene vil ikke lenger bli stående som ubenyttede på NORLAs konto.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at Kulturdepartementet ikke har noen praksis for å kreve tilbakebetalt overskudd for faste tilskuddsmottakere med rundsumtilskudd. Riksrevisjonen bemerker at departementets manglende oppfølging har medført at NORLA har opparbeidet egenkapital gjennom ubenyttede tilskuddsmidler, som etter retningslinjene skulle vært tilbakeført statskassen.

Kulturdepartementet har svart:

«Kulturdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 2. september 1999 med vedlegg om antegnelse til statsregnskapet for 1998 vedr. manglende tilbakeføring til statskassen av ubenyttede tilskuddsmidler fra NORLA. Kulturdepartementet har følgende merknader til saken:

Som departementet har redegjort for i brev til Riksrevisjonen datert 16. juli 1999, skiller vi mellom faste driftstilskudd til kulturinstitusjoner og -organisasjoner, hvor NORLA hører hjemme, og engangstilskudd til avgrensede tiltak. I samme brev er det redegjort for at departementet har et differensiert opplegg for reaksjoner for disse to typene tilskuddsmottakere i de tilfeller der vilkår for tilskuddet ikke blir overholdt.

Riksrevisjonen viser i sitt brev til Kulturdepartementets Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statsstilskudd fra Kulturdepartementet, punkt 5 om tilbakebetaling. Disse retningslinjene er vedlegg til tilsagnsbrevene, som er ulikt formet for mottakere av faste driftstilskudd og for mottakere av engangstilskudd. Anvendelsesområdet for de enkelte bestemmelser i retningslinjene avhenger av hvilken type tilskudd tilsagnet gjelder:

For tilskuddsmottakere som får engangstilskudd til et konkret tiltak eller prosjekt, er departementets praksis at det blir krevd tilbakebetaling, evt. at tilskuddet ikke blir utbetalt, dersom prosjektet ikke blir

gjennomført eller vesentlig redusert i forhold til planene eller dersom andre vesentlige vilkår for tilsagnet ikke blir oppfylt.

Tilskuddet til NORLA er et driftstilskudd som gis som rundsumtilskudd. I det nye økonomireglementet for staten (Funksjonelle krav, pkt. 11–2.1) åpnes det for tildeling av rundsumtilskudd uten avregning eller tilbakebetaling. Det heter her bl.a. «Under pkt. 11–2.1 er omtalt ordninger der det ikke er forutsetningen at det skal foretas noen nøyaktig avregning. Mottakeren tillates altså å beholde tildelt statstilskudd ubeskåret selv om det etterpå viser seg å utgjøre en større andel av utgiftene ved tiltaket enn det tilskuddsforvalter hadde stilt i utsikt på forhånd.»

En reaksjonsform med tilbakebetaling blir bare aktuell i særskilte tilfeller, for eksempel der tilskuddsmottaker misbruker tilskuddet. I en situasjon hvor tilskuddsmottaker over flere år akkumulerer overskudd ved mindre utgiftsaktiviteter enn forutsatt, vil reaksjonsformen være å revurdere størrelsen på statstilskuddet i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen.

Vi vil for øvrig vise til Kulturdepartementets opplegg for mål, oppfølging og kontroll av tilskudd, presentert for Stortinget i St.prp. nr. 1 (1996–1997) i forbindelse med redegjørelse for oppfølging av det nye økonomiregelverket. NORLA hører inn under styringstype 3 i dette systemet.

Praksisen med rundsumtilskudd ble introdusert i Kulturdepartementets tilskuddsforvaltning i 1990 for teatrene og i 1995 for orkestrene. Ordningen ble lagt fram for Stortinget i budsjettproposisjonene for

vedkommende terminer og var til dels kulturpolitisk begrunnet, bl.a. i ønske om mindre grad av statlig detaljstyring av kulturlivet. Dels var den styringsmessig og økonomisk begrunnet, idet man ønsket å stimulere til økt kostnadseffektivitet og bedre intern økonomistyring i kulturinstitusjonene basert på erfaringene med flere store underskuddssaker ved teatrene på 80-tallet.

Kulturdepartementets erfaringer fra et tiår med rundsumtilskudd til faste tilskuddsmottakere er gode, både med tanke på de kulturpolitiske og de styringsmessige hensyn. Kulturdepartementet ser det ikke som formålstjenlig å reversere denne utviklingen, og anser samtidig at departementet praktiserer rutiner og reaksjonsformer som ivaretar hensynet til en betryggende forvaltning av statlige midler.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen anser det som viktig at pkt. 5 i retningslinjene for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra Kulturdepartementet blir presisert i samsvar med departementets praktisering og forståelse når det gjelder tilbakebetaling av tilskudd. Dette for å unngå tvil om staten kan kreve overskytende tilskudd tilbakebetalt eller ikke.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

2 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Kirsten Astrup (sak 1)

Eirik Larsen Kvakkestad

Landbruksdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 23. september 1999)

Til observasjon

1 Forvaltningsorganer med særskilt fullmakt til bruttoføring av inntekter og utgifter utenfor statsbudsjettet – feil og mangler i regnskapene

Stortinget vedtok den 20. juni 1996, jf. Innst. S. nr. 269 og St.prp. nr. 63 (1995–96) om organisering av høgre utdanning og sektorforskning på landbruksområdet, at virksomhetene Norsk institutt for planteforskning (Planteforsk), Norsk institutt for skogforskning (NISK), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Veterinærinstituttet (VI) under Landbruksdepartementet, med virkning fra 1. januar 1997, skulle omgjøres til forvaltningsorganer med særskilt fullmakt. De nevnte virksomhetene omfattes av bestemmelsene i økonomireglementet for staten og funksjonelle krav (økonomiregelverket) med de unntak, tilføyelser og presiseringer som framgår av Finansdepartementets rundskriv R-11/98.

Virksomhetene er ved særskilt fullmakt gitt et særlig selvstendig ansvar og frihet med hensyn til økonomiforvaltning, ressursdisponering og intern organisering, jf. St.prp. nr. 63 (1995–96) s. 19. Virksomhetene vil imidlertid fortsatt være en del av staten med statsråden som konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget. Med unntak av Finansdepartementets rundskriv R-11/98 finnes ingen klare regler eller retningslinjer som fastlegger hvilke fullmakter som skal gjelde for denne organisasjonsform. Dette vurderes i hvert enkelt tilfelle og fastsettes i vedtektene for vedkommende virksomhet. Landbruksdepartementet har fastsatt vedtekter for alle forvaltningsorganer med særskilt fullmakt under Landbruksdepartementet. Av nevnte forvaltningsorganers vedtekter § 2 framgår at styrene, som for øvrig er oppnevnt av departementet, er virksomhetenes øverste organ. I henhold til samme vedtekters § 5 står styret ansvarlig overfor Landbruksdepartementet og skal blant annet påse at økonomiregelverket og økonomiinstruks følges samt utarbeide rapporter og regnskap som sendes departementet. I henhold til

St.prp. nr. 63 skal departementet etter fire år foreta en evaluering av omorganiseringen og finansieringen.

I Innst. S. nr. 269 (1995–96) forutsetter komiteens flertall at de særskilte fullmaktene gir anledning til å opprette egne budsjett og regnskap etter de prinsipper som går fram av regnskapsloven slik at kostnadene kan periodiseres, og at det blir anledning til å gjøre vanlige avskrivninger og fondsavsetninger.

Landbruksdepartementet fastsatte 7. april 1998 hovedinstruks for virksomhetsledelsen om økonomiforvaltningen for de fire forvaltningsorganene. I henhold til pkt. 5.3 skal det utarbeides to internregnskap basert på det samme datagrunnlag. Det ene skal baseres på kontantprinsippet, mens det andre baseres på regnskapsprinsippet (en tilpasning av regnskapslovgivningen så langt den passer). Bestemmelsen er tolket ulikt av de fire forvaltningsorganene og de har i ulik grad tilpasset seg regnskapslovgivningen. Planteforsk har i stor grad tilpasset regnskapsføringen etter regnskapsprinsippet, mens de tre andre virksomhetene i varierende grad har tilpasset seg dette prinsippet. Internregnskapene til NILF er i hovedsak tilnærmet kontantprinsippet, mens NISK har opplyst at de vil søke Landbruksdepartementet om fritak fra å levere regnskap etter kontantprinsippet. Den ulike tilpasningen gjør at departementet vanskelig kan sammenligne virksomhetene på tvers, slik funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten pkt. 4.4 forutsetter.

Årsregnskapene for de nevnte forvaltningsorganene med særskilt fullmakt varierer også når det gjelder innhold/oppsett. Planteforsk følger i stor grad regnskapslovens bestemmelser om årsoppgjørets innhold, mens de tre øvrige virksomhetene i varierende grad følger disse bestemmelsene.

Riksrevisjonen stilte i brev av 24. juni 1999 til Landbruksdepartementet spørsmål vedrørende prinsippene for regnskapsførsel, årsoppgjørets innhold/oppsett samt feil og mangler ved virksomhetenes regnskapsavleggelse.

Ved revisjon av virksomhetenes regnskaper for 1998 er det funnet betydelige feil og mangler. Med unntak av Planteforsk, har de øvrige virksomhetene vesentlige feil og mangler i regnskapene. Forholdene er tatt opp i brev med den enkelte virksomhet. En av virksomhetene har uttrykt behov for klarere retningslinjer når det gjelder praktisering av regnskapsprinsippet.

VI's årsregnskap gir ikke et fullstendig uttrykk for omfanget av virksomheten idet brutto inntekter og kostnader vedrørende prosjektene utført av Veterinærmedisinsk Senter for Oppdragsvirksomhet AS (VESO) ikke framgår av regnskapet. Det er ikke etablert anleggsregister med oversikt over driftsmidler med varig verdi, og balanseføring av driftsmidler med tilhørende avskrivninger i resultatregnskapet er dermed ikke inntatt. Videre er det ikke foretatt avsetning til feriepengar i regnskapet. Leverandørgjelden var betydelig større enn det som var bokført. Det siste gjelder også for NISK. NILF har for regnskapsåret 1998 ikke tatt i bruk nytt økonomisystem som tilfredsstiller kravene i økonomiregelverket og som ivaretar behovet for rapportering etter både kontant- og regnskapsprinsippet.

I brev av 16. juli 1999 uttaler Landbruksdepartementet at instituttene ikke er pålagt å føre regnskap som baseres på regnskapsprinsippet etter regnskapsloven og at bestemmelsen i hovedinstruksen pkt. 5.3 gir det enkelte styre et handlingsrom med hensyn til i hvilken grad regnskapet som baseres på regnskapsprinsippet skal tilpasses regnskapslovgivningen. Dette har bakgrunn i at instituttene er betydelig ulike når det gjelder virksomhetens karakter og omfang. Det handlingsrom som styrene er tillagt på dette området er etter departementets vurdering i tråd med premissene som ble lagt til grunn for valg av tilknytningsform. En viktig premiss var at fullmaktene ble utformet på en slik måte at instituttene ble gitt størst mulig grad av faglig uavhengighet og økonomisk/administrativ fleksibilitet, jf. St.prp. nr. 63 (1995–96), s. 21. Det ble videre lagt til grunn at instituttene styrer skulle få vide fullmakter og reelle og formelle styringsmuligheter. Det er ikke vurdert som sentralt å kunne sammenligne regnskapene for instituttene som ledd i den overordnede virksomhetsstyringen, da resultatoppnåelsen for instituttene er målt etter forskningspolitiske kriterier, basert på Norges forskningsråds system for evaluering. Departementet vedgår imidlertid at enkelte av de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp vedrørende instituttene regnskapsføring for 1998 kan tyde på at informasjon som er gitt av departementet i dialog med instituttene er fulgt opp i varierende grad.

Departementet uttaler videre at det ikke er gitt retningslinjer når det gjelder oppsett av årsrapport og at det har vært departementets holdning at det må være opp til det enkelte styre å vurdere om det skal gis retningslinjer for hvordan årsregnskapet skal settes opp. Departementet opplyser imidlertid at det på

bakgrunn av de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp vedrørende instituttene regnskapsføring likevel vil vurdere endringer i hovedinstruksene på dette området.

Landbruksdepartementet uttaler også at VI etter departementets vurdering ikke har nedlagt tilstrekkelig arbeid i etablering av et regnskap som gir styret hensiktsmessig styringsinformasjon, herunder fastsetting av åpningsbalanse og tilpasning av regnskapsprinsippet. Til Riksrevisjonens bemerkning om at NILF ikke har tatt i bruk nytt økonomisystem som tilfredsstiller økonomiregelverkets krav uttaler departementet at implementering av nytt økonomisystem for en del virksomheter dessverre har tatt lenger tid enn opprinnelig forutsatt. Departementet slutter seg i hovedsak til Riksrevisjonens øvrige merknader til regnskapet. Departementet legger opp til en evaluering av organiseringen og finansieringen av instituttene innen utgangen av år 2000, og hovedinstruksene vil bli vurdert som ledd i denne evalueringen.

Riksrevisjonen bemerker:

Med bakgrunn i de avdekkede forhold og problemer med regnskapsføringen stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om det bør utarbeides retningslinjer som kan bidra til en mer lik forståelse og praktisering av hovedinstruksens pkt. 5.3 om regnskapsføring. En klargjøring rundt bestemmelsen om regnskapsføring vil etter Riksrevisjonens mening ikke redusere de reelle og formelle styringsmuligheter som instituttene styrer har, eller være til hinder for instituttene faglige uavhengighet og økonomisk/administrativ fleksibilitet. Likeartede virksomheter som er underlagt samme rammebetingelser bør etter Riksrevisjonens oppfatning kunne behandles likt regnskapsmessig, slik økonomiregelverket forutsetter.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere endringer i hovedinstruksen når det gjelder årsoppgjørets innhold/oppsett. Når det gjelder NILF har Riksrevisjonen merket seg at departementet nå tar sikte på å ha et nytt økonomisystem på plass i løpet av 1999.

Landbruksdepartementet har svart:

«Som Riksrevisjonen påpeker er forskningsvirksomhetene Planteforsk, NISK, NILF og VI ved særskilt fullmakt gitt et særlig ansvar og frihet med hensyn til økonomiforvaltning, ressursdisponering og intern organisering, jf. St.prp. nr. 63 (1995–96). Landbruksdepartementet la derfor i sin oppfølging av Stortingets behandling av St.prp. nr. 63 (1995–96) vekt på å gi de enkelte styrene et selvstendig ansvar for regnskapsføringen innenfor de rammer økonomiregelverket for staten og hovedinstruksen for den enkelte virksomhet setter, og ut fra dette valgt å gi styrene et handlingsrom med hensyn til i hvilken grad internregnskapet som baseres på regnskapsprinsip-

pet skal tilpasses regnskapslovgivningen. Dette har bakgrunn i at de 4 instituttene ikke omfattes av regnskapslovgivningen og, selv om de er gitt samme tilknytningsform, er svært ulike og derfor har ulike behov for styringsinformasjon fra sine regnskaper. Departementet har som ledd i sin overordnede virksomhetsstyring, ikke vurdert det som sentralt å kunne sammenligne regnskapene for disse instituttene. Ut fra departementets forståelse av økonomiregelverket er det heller ikke stilt et ufravikelig krav om at samme prinsipper skal benyttes for føring av internregnskap i statlige virksomheter. Dette må slik departementet tolker økonomiregelverket vurderes i det enkelte tilfelle, bl.a. ut fra hvor like de aktuelle virksomhetene er og hvilke formål regnskapene skal ivareta.

Departementet vil understreke at styret, som instituttets øverste organ, skal påse at virksomhetens økonomiforvaltning er i samsvar med kravene i økonomiregelverket og hovedinstruksen, jf hovedinstruksens pkt 2.1. Det forhold de 4 instituttene ikke er pålagt å føre det aktuelle internregnskapet etter de samme prinsipper, innebærer således ikke at kravene til kvalitet i regnskapsføringen er redusert. Departementet ser derfor alvorlig på de mangler som er avdekket i revisjonen og har tatt dette opp med de aktuelle virksomhetene. Etter de opplysninger departementet har mottatt, er de konkrete forholdene som er påpekt av Riksrevisjonen rettet opp. Departementet vil imidlertid følge opp regnskapsføringen ved de angjeldende virksomhetene særskilt i tiden som kommer.

Finansdepartementet har i brev til Landbruksdepartementet datert 8.9.99 samtykket i at Planteforsk, NISK, NILF og VI fritas for å føre internregnskapet etter kontantprinsippet. Departementet vil derfor uavhengig av den varslede vurderingen av omorganiseringen vurdere behovet for endringer av hovedinstruksen med sikte på ikrafttredelse 1.1.2000. Riksrevisjonens spørsmål vedrørende prinsippene for regnskapsførsel og årsoppgjørets innhold/oppsett vil bli vurdert i den forbindelse.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de mangler som er avdekket i revisjonen, og at departementet vil følge opp regnskapsføringen ved de angjeldende virksomheter særskilt i tiden som kommer.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil vurdere behovet for endringer av hovedinstruksen med sikte på ikrafttredelse 1. januar 2000, og at Riksrevisjonens spørsmål vedrørende prinsippene for regnskapsførsel og årsoppgjørets innhold/oppsett vil bli vurdert i denne forbindelse. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at hovedinstruksens bestemmelse om regnskapsføring klargjøres.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Regnskapsmessige posterings på bakgrunn av omdisponeringsfullmakter

Ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 235, jf. St.prp. nr. 67 (1997–98) den 18. juni 1998, og Innst. S. nr. 61, jf. St.prp. nr. 24 (1998–99) den 8. desember 1998, fikk Landbruksdepartementet fullmakt til å foreta flere omdisponeringer av utgiftsbevillingene i statsbudsjettet for 1998.

Riksrevisjonen har i brev av 12. april 1999 til Landbruksdepartementet påpekt at det med henvisning til fire av disse fullmaktene, ved avslutningen av statsregnskapet for 1998 er foretatt omposterings som medfører at statsregnskapet er blitt feil. Dette gjelder for følgende fullmakter:

- fullmakt til å omdisponere inntil 5 mill. kroner av ubenyttet beløp på kap. 1114, post 30 til tiltak mot alvorlige dyresykdommer (kap. 1107, post 73)
- fullmakt til å omdisponere 12 mill. kroner av overført beløp på kap. 1150, post 70 til engangs-

utbetaling av areal- og kulturlandskapstillegg og tilskudd til husdyr (kap. 1150, post 74)

- fullmakt til å omdisponere inntil 11 mill. kroner av ubenyttet beløp på kap. 1150, post 78 til matvarehjelp i Russland (kap. 1150, post 70)
- fullmakt til å omdisponere 45 mill. kroner av overført beløp på kap. 1150, post 78 til engangsutbetaling av areal- og kulturlandskapstillegg og tilskudd til husdyr (kap. 1150, post 74)

Ved den løpende regnskapsføringen er disse utgiftene riktig belastet (debitert) det kapittel/den post omdisponeringsfullmakten er gitt til. Ved avslutningen av regnskapet er det imidlertid foretatt omposterings, ved at benyttet omdisponeringsfullmakt er godskrevet (kreditert) det kapittel/den post hvor utgiftene var registrert, og belastet (debitert) det kapittel /den post omdisponeringsfullmakten var gitt fra. Utgiftene blir dermed belastet det kapittel/den post fullmaktene er gitt fra, og ikke det kapittel/den post fullmakten er gitt til.

Landbruksdepartementet har i brev av 5. mai 1999 til Riksrevisjonen svart at departementet er oppmerksom på at det reelle forbruket knyttet til aktivitetene som omposteringene gjelder, regnskapsmessig ikke blir synliggjort der midlene faktisk er brukt, men at dette etter departementets mening er en konsekvens av fullmaktene.

Riksrevisjonen har i brev av 21. juni 1999 til Landbruksdepartementet sagt seg uenig i at de omdisponeringsfullmakter Stortinget her har gitt skal ha som konsekvens at det må foretas regnskapsmessige transaksjoner mellom de nevnte kapitler og poster. Statens utgifter og inntekter skal i statsregnskapet registreres på de kapitler og poster hvor de etter sin art hører hjemme. I de tilfeller der bl.a. omdisponeringsfullmakter medfører mer- eller mindreutgifter i forhold til opprinnelig budsjett, skal dette omtales i forklaringene til statsregnskapet, jf. pkt. 3.1.4 i Finansdepartementets rundskriv R-8/98 av 2. oktober 1998.

Til dette har Landbruksdepartementet i brev av 29. juni 1999 til Riksrevisjonen bl.a. uttalt:

«Landbruksdepartementets intensjon har ikke vært å be Stortinget om fullmakt til å overskride enkelte bevilgninger mot tilsvarende innsparinger under andre bevilgninger. Vi har derfor heller ikke forstått Stortingets vedtak dithen, men registrerer at Riksrevisjonen synes å legge en slik forståelse til grunn. Vi er uenig i Riksrevisjonens forståelse av fullmaktenes innhold og følgelig hvordan de skal følges opp. En fullmakt med det innhold Riksrevisjonen synes å legge til grunn ville ikke vært formålstjenlig i langt de fleste av de aktuelle tilfellene.

Omdisponeringsfullmaktene har etter departementets vurdering ikke medført verken mer- eller mindreutgifter og er derfor ikke omtalt i departementets brev til Riksrevisjonen om forklaringer til statsregnskapet for 1998.»

Riksrevisjonen bemerker:

Når Stortinget har vedtatt at en utgiftsbevilgning kan omdisponeres, innebærer det et samtykke til at bevilgningen helt eller delvis kan utgiftsføres under et annet kapittel eller en annen post enn opprinnelig

bevilgning. Riksrevisjonen kan ikke se at fullmakten innebærer at utgiftene skal kunne posteres på andre kapitler/poster enn der de etter sin art hører hjemme.

Landbruksdepartementet har svart:

«Landbruksdepartementet har i tidligere korrespondanse sagt seg uenig i Riksrevisjonens forståelse av hvordan omdisponeringsfullmaktene Stortinget har gitt skal følges opp.

Departementet har ved årsavslutningen belastet (debitert) det kapittel og den post der bevilgningen er gitt og godskrevet (kreditert) det kapittel og den post der forbruket er registrert. Departementet har i tilknytning til denne måten å følge opp fullmaktene på bemerket at en er oppmerksom på at utgiftene som er knyttet til fullmaktene ikke blir synliggjort i regnskapet på det kapittel og den post der midlene faktisk har medgått.

Departementet vil tilføye at fullmaktene er fulgt opp i tråd med de intensjoner som har vært lagt til grunn. Dette gjelder fullmakter i det vesentlige knyttet til de to næringsavtalene. Måten fullmaktene har vært fulgt opp på har gitt departementet den nødvendige fleksibilitet ved gjennomføringen av ulike tiltak innenfor rammen av hver av de to næringsavtalene.

Landbruksdepartementet tar imidlertid Riksrevisjonens merknader til etterretning og vil i det etterfølgende legge om den praksis som har vært fulgt på 80- og 90-tallet slik at den blir sammenfallende med den oppfatning Riksrevisjonen har gitt uttrykk for. Det gjelder både fullmakter i tilknytning til næringsavtalene, men også andre fullmakter i den utstrekning slike er aktuelle.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruksdepartementet vil legge om praksis, slik at utgiftene heretter blir regnskapsført på de kapitler/poster de etter sin art hører hjemme.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

3 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Kirsten Astrup (sak 1)

Per Anders Engeseth

Miljøverndepartementet

Statsregnskapet 1998

Forslag til desisjon

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen

Nærings- og handelsdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 23. september 1999)

Til decharge etter omstendighetene

1 Styret for det industrielle rettsverns (Patentstyrets) økonomiforvaltning og regnskap for 1998

I forbindelse med revisjon av Patentstyrets årsregnskap for 1997 ble det avdekket flere forhold som ikke var tilfredsstillende. Dette gjaldt bl.a. mangelfull bilagsdokumentasjon vedrørende omposteringer, manglende avstemminger av hovedbok, balanseposter og innberetningspliktige ytelser. Regnskapet slik det var fremlagt var ufullstendig og ikke avsluttet pr. mai 1998 til tross for at kasserapport var avgitt til Finansdepartementet.

Ovennevnte forhold ble tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for 1997 jf. Dokument nr. 1 (1998–1999) og Innst. S. nr. 102 (1998–99). Riksrevisjonen konkluderte med at Patentstyret i forbindelse med innføringen av økonomisystemet Agresso ikke hadde ivaretatt økonomireglementets krav i tilstrekkelig grad. Dette medførte at regnskapet for 1997 ble fremlagt med vesentlige mangler.

I forbindelse med revisjon av regnskapet for 1998 ble det bl.a. konstatert følgende mangler:

- Regnskapet var pr. 28. mai 1999 ikke formelt avsluttet i Agresso, til tross for at kasserapport ble innsendt 25. januar.
- Det var en uoppklart differanse på balansen i kasserapportens del C på kr 260 466,67.
- Det forekom store saldoer på konto for kasse, postgiro og bank. Bankavstemming viste en uoppklart differanse på kr 87 911,59. På grunn av konsernkontoordningen skulle disse konti kun inneholde ubetydelige beløp.
- Bilagsdokumentasjonen ved omposteringer var ikke tilfredsstillende.
- Det manglet dokumentasjon på at det var foretatt en systematisk gjennomgang og avstemming av kreditorer, kundefordringer, reiseforskudd og andre midlertidige konti pr. 31. desember 1998.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Patentstyret i brev av 28. mai 1999. Det ble bedt om at svar ble sendt via Nærings- og handelsdepartementet. Patentstyret svarte i brev av 28. juni 1999 at alle inngående balanser er manuelt overført til 1999. Manglende avslutning av 1998-regnskapet har sammenheng med oppgradering til Agresso 5.0 og vil bli foretatt innen første halvdel av august.

Videre skriver Patentstyret at det vil bli gjennomført en oppstilling av alle konti og beløp som er spesifisert på posten deposita i kasserapportens del C. Dette vil bli gjort for å lette intern og ekstern revisjon samt klargjøre om differansen på kr 260 466,67 er reell. Patentstyret regner med å ha fullført dette arbeidet i løpet av 3. kvartal 1999.

Patentstyret viser til at etaten tiltrådte konsernkontoordningen 1. desember 1998. Etaten rakk dermed ikke å innsende de overskytende midler innen 31. desember 1998. Dette ble først gjort 24. mars 1999. Patentstyret har begynt en ny gjennomgang av alle bankposter som er foretatt i 1998 for å avklare den gjenstående differansen på kr 87 911,59. Patentstyret beklager at det mangler dokumentasjon for avstemming av reskontroer. Reskontroene blir nå avstemt og gjennom arbeidet med rutiner og rutinebeskrivelser regner Patentstyret med å ha rettet opp manglene innen 3. kvartal 1999. Patentstyret vil også gjennomgå rutiner for ompostering i regnskapet for å sikre bedre dokumentasjon.

Nærings- og handelsdepartementet har i sakens anledning bl.a. uttalt i brev til Riksrevisjonen av 30. juni 1999 at Patentstyret har nedlagt en betydelig innsats med å tilpasse økonomisystemet og forbedre økonomi-, forvaltnings- og regnskapsrutinene i løpet av 1998. Arbeidet har krevd mer ressurser enn forutsatt da implementeringen av det nye økonomireglementet ble igangsatt, og etaten har dessuten hatt kapasitetsproblemer som følge av at nøkkelpersonell sluttet i andre halvår 1997. Lederstillingen i Plan- og budsjettseksjonen i Administrasjonsavdelingen i Patentstyret var ubesatt fra oktober 1997 til januar

1999 med unntak av en periode på ca. 3 måneder sommeren 1998. Seksjonen for lønn og regnskap ble omorganisert 1. juni 1999. Omorganiseringen medfører en styrking av kapasiteten innen økonomiforvaltning. En ny stilling i denne seksjonen besettes 1. juli. Dette innebærer at Patentstyret i andre halvår 1999 vil ha klart bedre kapasitet på økonomiforvaltningssiden enn i den siste 2-års perioden.

Departementet understreket videre at arbeidet med å rette opp og forbedre økonomiforvaltningen og regnskapsføringen er gitt høy prioritet i Patentstyret.

Riksrevisjonen bemerker:

Patentstyret har heller ikke for 1998 kunnet framlegge et avsluttet regnskap innen fristen. Regnskapet slik det framkommer er ufullstendig og kan ikke godkjennes.

Nærings- og handelsdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen har tidligere, i brev av 28.05.99, merket seg at arbeidet med å rette opp feilene fra 1997-regnskapet er høyt prioritert i Patentstyret, men at en del arbeid fortsatt gjenstår. I antegnelsene for 1998 peker Riksrevisjonen på følgende mangler:

- Regnskapet var pr. 28. mai ikke formelt avsluttet i Agresso, til tross for at kassarapporten ble innsendt 25. januar.

I Patentstyrets brev av 28.06.99 framgår det at formell årsavslutning i Agresso fortsatt ikke var gjennomført i påvente av en oppgradering av Agresso. Denne oppgraderingen ble tre uker forsinket i forhold til opprinnelig plan (01.08.99), men er nå gjennomført. Den tekniske årsavslutningen for 1998 ble gjennomført 17.08.99 uten at dette medførte endringer av inngående balanse.

- Det var en uoppklart differanse på balansen i kassarapportens del C på kr 260 466,67.

Patentstyret uttalte i redegjørelsen av 28.06.99 at en oppstilling av alle konti og beløp som er spesifisert på denne posten, skulle være klar i løpet av 3. kvartal i år.

På tross av arbeidet som er lagt ned, har Patentstyret pr. i dag ennå ikke funnet årsaken til denne differansen. Differansen synes imidlertid, som tidligere redegjort for, å skrive seg fra perioden 30.06.97 til årsavslutning samme år. Patentstyret holder på å gjennomgå grunnlaget for balanseoverføringer pr. 01.07.97 og hvordan dette ble registrert og videreført da det nye økonomisystemet Agresso ble implementert denne dato. Arbeidet har vist seg meget omfattende. Det tas likevel fortsatt sikte på å ha en oversikt over bakgrunnstallene klar innen 01.10.99.

- Det forekom store saldoer på konto for kasse, postgiro og bank. Bankavstemming viste en uopp-

klart differanse på kr 87 911,59. På grunn av konsernkontoordningen skulle disse konti kun inneholde ubetydelige beløp.

I Patentstyrets redegjørelse av 28.06.99 ble det sagt at en avstemmingsliste over samtlige bankkonti skulle legges fram innen 01.08.99. Dette arbeidet viste seg og bli større enn antatt, og fristen har ikke latt seg overholde. Pr. i dag står Patentstyret fortsatt igjen med en differanse, men denne er nå redusert til kr 35 102,69. En oppstilling fra Patentstyret av de feil som er funnet og rettet, følger vedlagt. Patentstyret arbeider fortsatt med saken.

- Bilagsdokumentasjonen ved omposteringer var ikke tilfredsstillende.

Patentstyret har endret rutine slik at disse nå skal tilfredsstille Riksrevisjonens krav.

- Det manglet dokumentasjon på at det var foretatt en systematisk gjennomgang og avstemming av kreditorer, kundefordringer, reiseforskudd og andre midlertidige konti pr 31. desember 1998.

Som det framgår av Patentstyrets redegjørelse av 28.06.99, skal endringer i rutiner og utarbeidelse av rutinebeskrivelser som sikrer en systematisk gjennomgang og avstemming av kreditorer, kundefordringer, reiseforskudd og andre midlertidige konti, være gjennomført innen utløpet av 3. kvartal. I tillegg vil Patentstyret lage dokumentasjon på gjennomføringen av slike avstemminger. Dette arbeidet pågår fortsatt og vil bli ferdigstilt innen 01.10.99.

Patentstyret innførte økonomisystemet Agresso 01.07.97. Overgangen til nytt økonomisystem ble mer krevende enn opprinnelig antatt, og nøkkelpersonell som var svært sentrale ved innføringen, sluttet kort til etterpå. Dette resulterte i at etaten ikke hadde tilstrekkelig kompetanse da årsregnskapet for 1997 ble avsluttet, og regnskapet for 1997 ble framlagt med vesentlige mangler. Det vises til nærmere omtale i Nærings- og handelsdepartementets redegjørelse til Riksrevisjonens antegnelser for 1997.

Problemer med uoppgjorte konti fra 1997-regnskapet medførte at Patentstyret også fikk problemer med avslutningen av 1998-regnskapet. Til tross for betydelige forbedringer resulterte det i at etaten ikke kunne avslutte regnskapet innen fristen, at det framkom som ufullstendig og derfor ikke kunne godkjennes. Nærings- og handelsdepartementet beklager dette. Patentstyrets kompetanse og kapasitet innen økonomistyring er ytterligere styrket i inneværende år. Departementet vil understreke at arbeidet med å rette opp og forbedre økonomiforvaltningen og regnskapsføringen i Patentstyret er gitt høy prioritet, og etaten anvender betydelige ressurser på å bringe klarhet i de forhold som er bemerket av Riksrevisjonen. Nærings- og handelsdepartementet vil følge opp dette arbeidet i Patentstyret slik at de forholdene som Riksrevisjonen har påpekt, ikke vil framkomme i regnskapet for 1999.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne Patentstyrets regnskap for 1998.

Riksrevisjonen konstaterer at tidligere merknader og anbefalinger ikke i tilstrekkelig grad har blitt fulgt opp.

Riksrevisjonen har merket seg at Patentstyret nå har iverksatt tiltak for å rette opp og forbedre økonomiforvaltningen og regnskapsføringen, og at Nærings- og handelsdepartementet vil følge opp dette arbeidet.

Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med å rette opp Patentstyrets økonomiforvaltning gis høy prioritet, og at Patentstyrets regnskap for 1999 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavleggelse innenfor gitte tidsfrister.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Justervesenets økonomiforvaltning og regnskap for 1998

I forbindelse med revisjon av Justervesenets årsregnskap for 1997 ble det avdekket flere forhold som ikke var tilfredsstillende.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 1998 ble det konstatert at forholdene fremdeles ikke var forbedret. I tillegg ble det avdekket manglende kontrollmuligheter vedrørende autorisert godkjenning av elektroniske betalinger ved at tilgang er gitt slik at det er mulig for to personer i fellesskap uten anvisningsmyndighet å foreta utbetalinger. Videre ble det påpekt at det eksisterte en differanse mellom utgående balanse 1998 og inngående balanse 1999.

Forholdene ble tatt opp med Justervesenet i brev av 5. mars 1999.

Justervesenet uttalte i sitt svarbrev av 29. mars 1999 at Justervesenet i 1998 har prioritert innføring av økonomisystemet Agresso. Dette har lagt beslag på all kapasitet hos regnskapspersonalet utover løpende virksomhet og er grunnen til at mange av de forhold Riksrevisjonen tok opp i forbindelse med regnskapet for 1997 ikke er rettet.

Justervesenet uttalte videre at det arbeides med oppklaring av differanser i kontantregnskapet og at det er utarbeidet og tatt i bruk nye rutiner på regnskaps- og økonomiområdet. I forbindelse med tilgangsbrettigheter til elektronisk betaling og differanser i inngående balanse 1999 har Justervesenet tatt kontakt med hhv. Postbanken og Agresso for avklaring.

Nærings- og handelsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 31. mars 1999 beklaget at enkelte forhold som Riksrevisjonen tok opp i tilknytning til

Justervesenets 1997-regnskap ennå ikke er rettet opp. Justervesenet vil bli bedt om å utarbeide en forpliktende tidsplan for å rette opp de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp. Videre vil departementet be om statusrapporter og følge opp arbeidet gjennom de ordinære kontaktmøtene med Justervesenet.

Riksrevisjonen bemerker:

Justervesenet har ikke fulgt opp de forhold som Riksrevisjonen tok opp i forbindelse med revisjon av 1997 regnskapet på en tilfredsstillende måte. Manglende oppklaring av differanser i kontantregnskapet har medført at regnskapet for 1998 ikke er korrekt. Justervesenet har i tillegg ikke ivaretatt kravene som stilles i økonomireglementet vedrørende avstemming av regnskapet.

Nærings- og handelsdepartementet har svart:

«Nærings- og handelsdepartementet viser til brev av 29.03.99 til Riksrevisjonen og har ingen merknader til Riksrevisjonens framstilling av forholdene.

Når det gjelder tilgangsrettigheter i forbindelse med elektronisk betalingsformidling, har Justervesenet tatt dette opp med sin kontofører på rammeavtalen, Postbanken. Justervesenet har fått bekreftet at Postbankens PB-nett ikke har tilgangskontroll som ivaretar at minst en med anvisningsmyndighet må godkjenne utbetaling. I følge Postbanken har Finansdepartementet akseptert denne mangelen på automatisk kontroll i nåværende system. Justervesenet har imidlertid hele tiden hatt manuelle rutiner som kan dokumentere at minst én med anvisningsmyndighet har godkjent utbetalingene.

Øvrige mangler som Riksrevisjonen har påpekt gjennom sine årsavslutningskontroller av Justervesenets 1997- og 1998-regnskap, rettes av Justervesenet fortløpende etter en tiltaksplan. Arbeidet er gitt høy prioritet i Justervesenet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at påpekte mangler vedrørende 1997-regnskapet fremdeles ikke var utbedret og at det av den grunn også eksisterer feil i det avlagte regnskapet for 1998. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at arbeidet med å rette opp de påpekte manglene nå er gitt høy prioritet.

Riksrevisjonen forutsetter at Justervesenets regnskap for 1999 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavleggelse.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

3 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

4 Nærings- og handelsdepartementets økonomiforvaltning og regnskap for 1998

Nærings- og handelsdepartementet ble egen regnskapsfører fra 1. oktober 1997. Under revisjonen av departementets årsregnskap for 1997 framkom flere forhold som ikke var tilfredsstillende bl.a.:

- manglende rutinebeskrivelser for regnskapsavslutning, mangelfull avstemming og kontroll av beholdningskontoer, utestående fordringer, leverandørreskontroer og midlertidige konti
- manglende kontroll og avstemming av hovedbok for korrekt overføring til kasserapport og rapportering til statsregnskapet

Ovennevnte forhold ble tatt opp i antegnelse til statsregnskapet for 1997 jf. Dokument nr. 1 for (1998–99) og Innst. S. nr. 102 (1998–99). Riksrevisjonen konkluderte med at regnskapet slik det ble fremlagt var ufullstendig og ikke reviderbart.

I sine merknader understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen at når departementet blir egen regnskapsfører og innfører nytt regnskapssystem, så er det en forutsetning at departementet innehar nødvendig kompetanse og at systemet er utprøvd og tilpasset departementets behov før det tas i bruk.

Nærings- og handelsdepartementets regnskap for 1998 er uten vesentlige feil selv om enkelte forhold fortsatt kan forbedres.

Riksrevisjonen er tilfreds med de tiltak Nærings- og handelsdepartementet har satt i verk for å forbedre regnskapsføringen i departementet.

5 Sjøfartsdirektoratets økonomiforvaltning og regnskap for 1998

Sjøfartsdirektoratets økonomiforvaltning har vært omtalt i antegnelse til statsregnskapet ved flere anledninger siden 1991, senest i antegnelse til statsregnskapet for 1997, jf. Dokument nr. 1 (1998–99) og Innst. S. nr. 102 (1998–99).

I sine merknader uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteens følgende:

«Komiteen har merket seg at Sjøfartsdirektoratet fremla et ufullstendig og ikke reviderbart regnskap for 1997. Komiteen ser alvorlig på at Sjøfartsdirektoratet i liten grad har fulgt opp Riksrevisjonens bemerkninger og anbefalinger helt siden 1991. Komiteen ber derfor om at Nærings- og handelsdepartementet, som overordnet organ, i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet, viderefører arbeidet med å rette opp direktoratets økonomiforvaltning og implementerer kravene i nytt økonomireglement så raskt som mulig. Komiteen forutsetter at dette arbeidet gis høy prioritet og endelig blir brakt i orden i løpet av 1999. Komiteen viser også til sine merknader i tidligere innstillinger om denne saken, senest i Innst. S. nr. 82 (1997–98). Riksrevisjonens forslag til desisjon innebærer svært sterk kritikk av Nærings- og handelsdepartementet og Sjøfartsdirektoratet. Komiteen forutsetter videre at regnskapet for 1998 fremlegges slik at det blir reviderbart. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til desisjon: «Kan passere».»

Sjøfartsdirektoratets regnskap for 1998 er uten vesentlige feil selv om enkelte forhold fortsatt kan forbedres.

Nærings- og handelsdepartementet har i brev av 27. mai 1999 uttalt at det er departementets oppfatning at direktoratet arbeider seriøst og målbevisst med å forbedre å styrke sin økonomiforvaltning, og at departementet fortsatt vil følge opp dette arbeidet gjennom tett kontakt med direktoratet i 1999.

Riksrevisjonen er tilfreds med de tiltak Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og handelsdepartementet har satt i verk for å forbedre regnskapsføringen i direktoratet.

Nærings- og handelsdepartementet har følgende kommentar:

«Departementet tar til etterretning at Riksrevisjonen gjennom årsavslutningskontrollen for 1998 er tilfreds med de tiltak som er iverksatt i direktoratet for å forbedre regnskapsføringen. Departementet og direktoratet er klar over at det gjenstår enkelte forhold før alt er tilfredsstillende, og det arbeides

derfor kontinuerlig i direktoratet med å forbedre disse forholdene. Slike prosesser er ressurs- og tid- krevende. Saken er også omtalt i St.prp. nr. 1 for 1999–2000.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Olje- og energidepartementet

Statsregnskapet 1998

Forslag til desisjon

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen

Samferdselsdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 27. september 1999)

Til observasjon

1 Nytt økonomisystem i Luftfartsverket

Luftfartsverket fikk etter søknad en ytterligere forlengelse av fristen for tilpasning til nytt økonomiregelverk i staten, fra 1. juli 1998 til 1. januar 1999. Det eksisterende økonomisystemet i Luftfartsverket (ES 4) hadde store mangler og ville ikke kunne tilfredsstille kravene i statens nye økonomiregelverk eller klare overgangen til år 2000. Luftfartsverket hadde derfor i november 1997 inngått en kontrakt om levering av en tilpasset standardversjon av økonomisystemet Oracle Application.

Når et nytt økonomisystem tas i bruk, forutsettes det at både hovedregnskapssystemet og hjelpesystemer skal være integrert på en slik måte at manuell registrering av den enkelte transaksjon kun skjer en gang. Det skal være referanser mellom de forskjellige systemene til kildebilag. Mellom systemene skal det være automatiske avstemmingsrutiner som sikrer at data overføres og behandles korrekt. Krav til sporbarhet, kontroll, systemdokumentasjon og sikkerhet må ivaretas.

I Luftfartsverket er innkjøps- og lagersystemet et av de viktigste hjelpesystemer. Staten benyttet innkjøps- og lagersystemet Industrial Financial Systems (IFS), som et integrert forsystem til ES 4. Denne versjonen av IFS lot seg ikke integrere med Oracle Application. Luftfartsverket sto derfor overfor to valgmuligheter, enten å ta i bruk innkjøpsmodulen i Oracle Application eller velge et annet system som lar seg integrere med det valgte hovedsystem. Før det eventuelt skulle velges et system utenfor Oracle Application, måtte det være gjennomført en grundig analyse som belyser de regnskapsfaglige og økonomiske problemer Luftfartsverket står overfor når kravene i økonomiregelverket skal oppfylles.

Luftfartsverket valgte i september 1998 IFS Application som sitt fremtidige innkjøpssystem. Det forelå imidlertid ingen grundig konsekvensvurdering av hvilke tiltak som måtte gjennomføres for å kunne tilfredsstille kravene i det nye økonomiregelverket.

Riksrevisjonen stilte i brev av 15. desember 1998 til Luftfartsverket spørsmål vedrørende det nye økonomisystemet, bl.a. om økonomi- eller teknisk avdeling skulle ha ansvaret for leverandørreskontrollen, om valg av innkjøpssystem og grensesnitt mellom økonomisystemet og innkjøpssystemet. I svar av 12. januar 1999 ble det opplyst at arbeidet med grensesnittet mellom de to systemene ikke var påbegynt og at etaten på dette tidspunkt ikke var i stand til å besvare Riksrevisjonens øvrige spørsmål.

Riksrevisjonen ba i brev av 23. februar 1999 om en avklaring på de spørsmål som ikke var blitt besvart i brev av 12. januar 1999. I tillegg ønsket Riksrevisjonen redegjort for hvordan kravene i Økonomireglementet for staten var tenkt oppfylt. I svar av 15. mars 1999 framkom det at det nå var besluttet å installere innkjøpssystemet IFS Application i hovedadministrasjonen innen 1. juli 1999 og i de øvrige regionene innen 1. desember 1999. Luftfartsverket hadde imidlertid problemer med å integrere innkjøpssystemet i det nye økonomisystemet. En egen arbeidsgruppe skulle nedsettes for å finne fram til en løsning.

I brev av 8. april 1999 pekte Riksrevisjonen på at det fortsatt ikke var mottatt dokumentasjon for hvordan integreringen av innkjøpssystemet skulle løses. I Luftfartsverkets brev av 21. mai 1999 ble det opplyst at arbeidsgruppen ikke anså det mulig å utvikle en fullt ut integrert løsning mellom de to systemene innen 1. juli 1999. Luftfartsverket hadde så langt ikke full oversikt over antall dataflyter som må utvikles, og kostnaden ved å integrere de to systemene var heller ikke vurdert. Som en midlertidig løsning ble det likevel besluttet å implementere IFS Application i hovedadministrasjonen fra 1. juli 1999. Det ble imidlertid ikke tatt stilling til hva som skulle skje i regionene. I tillegg ville det bli opprettet et manuelt grensesnitt mellom Oracle Application og IFS Application. Dette innebærer blant annet at all faktura informasjon må registreres to ganger. Videre ble det opplyst at det ennå ikke var avklart hvilket av de to

systemene som skulle ha hovedansvaret for driften og vedlikeholdet av leverandørreskontroen.

Riksrevisjonen tok i brev av 15. juni 1999 til Samferdselsdepartementet opp at innføringen av det nye økonomisystem i Luftfartsverket var beheftet med en rekke uklarheter. Med utgangspunkt i de svar Luftfartsverket hadde gitt, fant Riksrevisjonen grunn til å peke på en rekke problemer som måtte løses før en integrert løsning mellom økonomisystemet og innkjøpssystemet var etablert. Riksrevisjonen pekte også på kostnadsøkningen ved gjennomføringen av prosjektet.

Samferdselsdepartementet uttalte i brev av 13. juli 1999 at det ser ut som om Luftfartsverket ved valg av innkjøpsløsning ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til de krav som stilles i økonomiregelverket i staten. De problemer som var knyttet til grensesnittet mellom økonomisystemet og innkjøpssystemet i den valgte løsning, burde i større grad ha vært avklart på forhånd. Departementet har merket seg at Luftfartsverket har vedtatt å stille pågående utredningsarbeid vedrørende den valgte løsning i bero, for snarest mulig å implementere et innkjøpssystem som fullt ut lar seg integrere med økonomisystemet. Videre forutsetter departementet at Luftfartsverket snarest legger fram en forpliktende tidsplan for implementeringen av nytt innkjøpssystem. Når det gjelder ansvaret for leverandørreskontroen vil dette ligge i økonomiavdelingen i Luftfartsverket. Det fremgår videre av departementets brev at manglende kapasitet og kompetanse på personellsiden i Luftfartsverket har nødvendiggjort betydelig driftsstøtte fra systemleverandører og eksterne konsulenter og at dette har medført en betydelig merkostnad.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at Luftfartsverket i forbindelse med innføringen av nytt økonomisystem ikke har ivaretatt økonomiregelverkets krav. Det foreligger ikke automatiske avstemminger mellom de ulike deler av systemet som sikrer at data overføres

og behandles korrekt. Kravene til sporbarhet, kontroll, systemdokumentasjon og sikkerhet er ikke tilfredsstillende ivaretatt. Muligheten for å integrere innkjøpssystemet med økonomisystemet burde i større grad ha vært avklart før Luftfartsverket valgte innkjøpsløsning. Gjennomføringen av økonomiprojektet har påført Luftfartsverket en betydelig merkostnad samt forsinkelser og merarbeid, uten at det per juli 1999 er utredet eller dokumentert hvordan den endelige løsningen vil bli.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Samferdselsdepartementet kan opplyse at Luftfartsverket har lyst ut anskaffelse av nytt innkjøpssystem i henhold til EØS-regelverket for offentlige anskaffelser. Prosessen er i gang, og Luftfartsverket legger opp til at leverandør velges før årsskiftet. Departementet forutsetter at det nye systemet oppfyller de krav som settes i Økonomiregelverket for staten, samt kan integreres i det nye økonomisystemet. Videre forutsetter vi at Luftfartsverket utarbeider en forpliktende framdriftsplan for implementering av det nye innkjøpssystemet. Departementet vil følge Luftfartsverkets videre arbeid med saken, bl.a. i forhold til framdriftsplanen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen understreker kravet om at alle deler av Luftfartsverkets økonomisystem, herunder innkjøpssystemet, oppfyller de bestemmelser som er satt i Økonomiregelverket i staten. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet forutsetter at Luftfartsverket utarbeider en forpliktende fremdriftsplan for implementering av nytt innkjøpssystem og at departementet vil følge det videre arbeid med saken.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Drift av parkeringsanlegget ved Bergen Lufthavn Flesland

Riksrevisjonens ettersyn i august 1998 ved Luftfartsverket, region Hordaland/Sogn og Fjordane avdekket at det hadde funnet sted ureglementerte uttak fra den bankkonto som var benyttet i forbindelse med driften av parkeringsanlegget ved Bergen Lufthavn Flesland. Kontraktsforholdene vedrørende driften av parkeringsanlegget var lite tilfredsstillende. Kontrakten mellom regionen og LufthavnParkering AS (senere EuroPark AS) som var inngått 28. februar 1993, hadde utløpt 28. februar 1998, men uten at det var sendt ut ny tilbudskonkurranse. Regionen hadde dessuten mangelfull internkontroll med sine parkeringsinntekter.

Når det gjelder de ureglementerte uttak fra Luftfartsverkets bankkonto, ba Riksrevisjonen regionen om å gjennomgå tidligere års regnskap og legge fram en detaljert oversikt over eventuelle uautoriserte uttak. Luftfartsverket redegjorde for de ulike sider ved saken bl.a. i brev av 6. november 1998 og 13. januar 1999 og dessuten i flere møter. Riksrevisjonen fant forklaringene rundt de uautoriserte uttakene lite tilfredsstillende, fordi det ikke var brakt klarhet i alle forhold. På et møte 29. januar 1999 mellom Luftfartsverket og Riksrevisjonen var det enighet om at det skulle engasjeres et revisorfirma for å gjennomgå avregningsrutinene mellom parkeringsselskapet og regionen samt foreta bokettersyn. Rapporten som forelå 26. mars 1999 konkluderte med at parkeringsselskapet i perioden 1993–1998 hadde foretatt 21 uautoriserte uttak fra regionens konto for parkeringsdriften og gjort 8 ureglementerte innskudd på sin egen konto for myntpåfyll. Revisorfirmaets undersøkelser avdekket dessuten at parkeringsselskapet sannsynligvis hadde fått utbetalt for store beløp i enkelte månedlige oppgjør.

Hva angår kontrakten med parkeringsselskapet som utløp 28. februar 1998 uten oppsigelse, er denne senere blitt forlenget fem ganger, siste gang i brev av 28. april 1999 fram til 14. november 1999. Regionen hadde ikke sendt ut en ny tilbudskonkurranse. Ifølge Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet m.v. (REFSA) § 2 skal ethvert kjøp, uansett innkjøpsmetode, så langt det er mulig baseres på konkurranse. I desember 1998 utlyste regionen en tilbudskonkurranse for videre drift av parkeringsanlegget ved Bergen Lufthavn Flesland og Florø Lufthavn. Slik tilbudsgrunnlaget var utformet inneholdt det betydelige mangler og tok ikke hensyn til de merknader Riksrevisjonen hadde tatt opp og de konklusjoner som forelå i rapporten fra revisorfirmaet. Blant annet ville den valgte oppgjørsform for parkeringsinntektene mellom region og tilbyder medført brudd på regnskapsprinsippet. Riksrevisjonen tok forholdet

opp i brev av 19. mars 1999 til Luftfartsverket og har senere fått opplysninger om at regionen har stanset tilbudskonkurransen. Nytt tilbudsgrunnlag vil bli utarbeidet og sendt aktuelle tilbydere.

Internkontrollen med parkeringsinntektene ved region Hordaland/Sogn og Fjordane viste seg å være mangelfull. Det ble funnet svakheter ved avstemminger og telle- og oppgjørsrutiner for inntektene fra parkeringsdriften. Faste rutiner basert på skriftlige veiledninger/instrukser var ikke etablert.

I brev av 14. juli 1999 til Samferdselsdepartementet stilte Riksrevisjonen spørsmål ved de ureglementerte uttak, de uklare kontraktsforhold og den manglende internkontroll ved Luftfartsverket region Hordaland/Sogn og Fjordane.

Samferdselsdepartementet understreket i sitt brev av 19. juli 1999 at det så svært alvorlig på de avdekkede forhold og at store ressurser bør settes inn på å få rettet opp forholdene så snart som mulig. Departementet konstaterte at Luftfartsverket har satt i gang omfattende prosesser for å korrigere de forhold som Riksrevisjonen har avdekket. Hva gjelder de ureglementerte uttakene fra bankkonto, uttalte departementet at Luftfartsverket har iverksatt strakstiltak som sikrer oppfølging og kontroll av kontrakten med parkeringsselskapet og innskjerpet overfor banken rutiner for oppfølging og kontroll av konti og fullmakter. Departementet opplyste at Luftfartsverket i det pågående etterarbeid vil se nærmere på de ureglementerte uttakene som er gjort, herunder hvordan pengene har vært disponert i uttaksperioden, gjennomgang av ikke tilbakebetalte uttak og overføringer og vurderinger av hvem som skal bære rentetapet. Departementet har dessuten i brev av 19. juli 1999 til Luftfartsverket forutsatt at oppfølgingen av de ureglementerte uttakene gis høy prioritet slik at det snarest mulig skapes klarhet i alle forhold Riksrevisjonen har tatt opp og at det etableres rutiner for å hindre gjentakelse.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens undersøkelser av driften av parkeringsanlegget ved Bergen Lufthavn Flesland har avdekket betydelige svakheter og mangler ved rutiner og internkontroll. Riksrevisjonen vurderer de avdekkede forhold som særdeles kritikkverdige.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Luftfartsverket opplyser at framdriften i arbeidet med å rette opp de kritikkverdige forhold går som forutsatt. Ny kontrakt om drift av parkeringsanlegget vil bli inngått i slutten av september 1999. Videre opplyser Luftfartsverket at basert på de resultater som er kommet fram i denne prosessen vil bedrif-

ten sette i gang en prosess i hovedadministrasjonen for å vurdere dens rolle som premissgiver, støttefunksjon og styringsenhet i forhold til regionene. Luftfartsverket har engasjert ekstern konsulent for å vurdere administrasjonsfunksjonen ved region Hordaland/Sogn og Fjordane. Den endelige rapporten vil foreligge om kort tid.

Som det går fram av vårt brev av 19. juli 1999 til Riksrevisjonen, ser Samferdselsdepartementet svært alvorlig på de forhold som Riksrevisjonens undersøkelse avdekket. Departementet forutsetter derfor at Luftfartsverket fortsatt gir saken den nødvendige prioritet slik at de gjenstående forhold avklares og rettes opp så snart som mulig. Vi har merket oss at Luftfartsverkets hovedadministrasjon vil vurdere sin rolle som premissgiver, støttefunksjon og styringsenhet i forhold til regionene og at ovennevnte rapport om administrasjonsfunksjonen vil bli oversendt Riksrevisjonen og departementet. På grunnlag av denne rapporten og den redegjørelse vi ba om i vårt brev av 19. juli 1999 vil vi følge opp saken overfor Luftfartsverket.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet ser svært alvorlig på de forhold som Riksrevisjonens undersøkelse avdekket. Riksrevisjonen vil understreke departementets ansvar når det gjelder å påse at hovedadministrasjonen i Luftfartsverket ivaretar sin rolle i forhold til de regionale enhetene som forutsatt. De tiltak som iverksettes vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Fatima-prosjektet

3.1 Historikk

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse av økningene i kostnadsoverslagene vedrørende utbyggingen av fastlandsforbindelsen til Magerøya og Nordkapp (heretter kalt: Fatima). I undersøkelsen er det særlig sett på investeringene omtalt i St.prp. nr. 47 (1992–93) Om fastlandsforbindelsen til Magerøy i Finnmark. Revisjonsprosjektet er i hovedsak gjennomført ved innhenting av dokumentasjon hos Statens vegvesen Finnmark og i Vegdirektoratet. Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i forklaringene til overskridelsene i Vegdirektoratets brev til Samferdselsdepartementet av 17. juli 1997 og forhold som fremkommer i St.prp. nr. 1 for årene 1993–1998.

Fatima ble første gang beskrevet i St.meld. nr. 32 (1988–89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93. Kostnadsoverslaget for totalprosjektet var da beregnet til 575 mill. 1988-kroner, hvorav bompenger var beregnet å dekke 180 mill. kroner.

I 1991 kom det fram endrede forutsetninger knyttet til finansieringen av prosjektet, blant annet et betydelig redusert anslag for bompenginntektene og en mindre økning i anleggskostnadene i forhold til tidligere anslag. Hovedplanen for Fatima-prosjektet ble godkjent av Vegdirektoratet 18. oktober 1991. Kostnadsoverslaget ble da beregnet til 620 mill. 1990-kroner, eller 645 mill. 1993-kroner. Veiprojektet omfatter både bygging av veier, broer, undersjøiske- og landtunneler.

Stortinget vedtok utbyggingen av fastlandsforbindelsen til Magerøy den 28. mai 1993, jf St.prp. nr. 47 (1992–93) Om fastlandsforbindelsen til Magerøy i Finnmark. Det fremgår her at kostnadsoverslaget ble redusert fra 670 mill. til 625 mill. 1993-kroner, hovedsakelig på grunn av økt kunnskap om grunnforholdene i den undersjøiske tunnelen. Usikkerheten i kostnadsoverslaget ble vurdert til +/-10 prosent.

Totalkostnadene har ifølge stortingsproposisjonene utviklet seg på følgende måte:

Figur 1

St.prp.	Totalt overslag	Kostnadsindeks	1993-kroner totalt	Prosent økning
Nr. 47 (1992–93)	625 mill. kr	100,0	625 mill. kr	0
Nr. 1 (1993–94)	634 mill. kr	100,7	630 mill. kr	1
Nr. 1 (1994–95)	667 mill. kr	101,7	656 mill. kr	5
Nr. 1 (1995–96)	665 mill. kr	102,4	649 mill. kr	4
Nr. 1 (1996–97)	766 mill. kr	103,0	743 mill. kr	19
Nr. 37 (1996–97)	850 mill. kr	103,0	825 mill. kr	32
Nr. 1 (1997–98)	936 mill. kr	104,1	899 mill. kr	44
Nr. 64 (1997–98)	1030 mill. kr	104,1	989 mill. kr	58
Nr. 1 (1998–99)	1060 mill. kr	107,2	989 mill. kr	58

3.2 Nærmere om Riksrevisjonens undersøkelse

Kostnadsøkningen sett i relasjon til prosjektets forskjellige parseller har utviklet seg som følger:

Figur 2

Prosjektnavn	Plantall St.prp. nr.47		Revidert plan mai 1997		Revidert plan april 1998			Kostnads- økning	
	1991-kr	1993-kr	1997-kr	1998-kr	Økning 1998-kr	1998-kr	1993-kr	1993-kr	1993-kr
Fellesutgifter			10,4	10,5	5,0	15,5	14,9	14,9	
Uforutsett					34,0	34,0	32,7	32,7	
Renter/ adm. kostn. NBS AS			10,5	10,6		10,6	10,2	10,2	
<i>Sum fellesutgifter</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>20,9</i>	<i>21,1</i>	<i>39,0</i>	<i>60,1</i>	<i>57,8</i>	<i>57,8</i>	
<i>Kåfjord – Vesterpollen (vei)</i>	<i>47,8</i>	<i>49,7</i>	<i>70,4</i>	<i>71,2</i>		<i>71,2</i>	<i>68,4</i>	<i>18,6</i>	<i>37,5 %</i>
Nordkapptunnelen	315,0	328,1	353,2	357,1	23,2	380,3	365,3	37,2	11,3 %
Tilleggsavt. m/entreprenør			79,0	79,9	2,5	82,4	79,1	79,1	
<i>Sum Nordkapptunnelen</i>	<i>315,0</i>	<i>328,1</i>	<i>432,2</i>	<i>437,0</i>	<i>25,7</i>	<i>462,7</i>	<i>444,4</i>	<i>116,3</i>	<i>35,4%</i>
<i>Veidnes – Alfbaklia (vei) ...</i>	<i>61,1</i>	<i>63,6</i>	<i>88,4</i>	<i>89,4</i>	<i>2,0</i>	<i>91,4</i>	<i>87,8</i>	<i>24,2</i>	<i>38,0 %</i>
<i>Kobbholet bro</i>	<i>50,0</i>	<i>52,1</i>	<i>124,9</i>	<i>126,3</i>	<i>1,5</i>	<i>127,8</i>	<i>122,7</i>	<i>70,7</i>	<i>135,7 %</i>
<i>Honningsvåg tunnelen</i>	<i>112,0</i>	<i>116,7</i>	<i>163,0</i>	<i>164,8</i>	<i>25,0</i>	<i>189,8</i>	<i>182,3</i>	<i>65,7</i>	<i>56,3 %</i>
<i>Kobbholla – Storbukt (vei)</i>	<i>14,0</i>	<i>14,6</i>	<i>26,4</i>	<i>26,7</i>		<i>26,7</i>	<i>25,6</i>	<i>11,1</i>	<i>75,8 %</i>
<i>Sum for totalprosjektet</i>	<i>599,8</i>	<i>624,8</i>	<i>926,2</i>	<i>936,4</i>	<i>93,2</i>	<i>1029,6</i>	<i>989,0</i>	<i>364,2</i>	<i>58,3 %</i>
<i>Sum for totalprosjektet (Avrundet)</i>	<i>600,0</i>	<i>625,0</i>	<i>927,0</i>	<i>937,2</i>	<i>93,2</i>	<i>1030,0</i>	<i>989,4</i>	<i>364,4</i>	<i>58,3 %</i>

Riksrevisjonens undersøkelse har gitt følgende resultater:

3.2.1 Det opprinnelige kostnadsoverslaget i St.prp. nr. 47 (1992–93)

Av vegvesenets interne retningslinjer om gjennomføring og styring av store anlegg fremgår det at kostnadsoverslag som legges inn i Stortingsproposisjoner skal være så riktige som mulig, og fortrinnsvis på detaljplannivå. Det bør også utføres en følsomhetsanalyse av overslaget. Det vil si en beskrivelse av forskjellige scenarier for prosjektet som skal være til hjelp for å anslå prosjektets sikkerhetsmargin. Usikkerheten bør ligge innenfor +/-10 %, jf. også St.meld. nr. 46 (1990–91) Endring i rammebetingelser for bompengeprojekter. Undersøkelsen viser at prosjektet ble lagt fram for Stortinget på et tidspunkt da en stor del av plangrunnlaget for prosjektet fremdeles var på hovedplannivå. Det er da vanlig å angi usikkerheten til +/-25 %. Riksrevisjonen konstaterer at det i fremlegget for Stortinget ikke fremkommer opplysninger om dette, men at det derimot opplyses uten forbehold at usikkerhetsmarginen i overslaget ligger innenfor +/-10 %, dvs. som for detaljplannivå.

Det opprinnelige kostnadsanslaget i St.prp. nr.

47 (1992–93) er ikke komplett; idet enkelte kostnader ikke er innkalkulert, blant annet er post for felleskostnader ikke spesifisert. Det er heller ikke kalkulert inn uforutsette kostnader. Vanligvis skal det tas høyde for disse kostnadene i anslagene for den enkelte delparsell. Kostnader til bomstasjon og serviceanlegg, tilstøtende fyllinger for Kobbholet bro og kostnader i forbindelse med reindriftskjønn er så vidt Riksrevisjonen kan se, heller ikke innkalkulert i kostnadsoverslaget. Videre synes utgiftene til sjøtransport, ombygging av eksisterende veg, flytting av bygninger, omlegging av kabler/vannledninger å være utilstrekkelig beregnet.

Før proposisjonen ble oversendt Stortinget var det utført grunnundersøkelser i den undersjøiske tunneltraseen. For øvrig var det kun gjennomført begrensete grunnundersøkelser på de deler av anlegget der vegen ligger i dagen. Kun tre av de grunnundersøkelsesrapportene som Riksrevisjonen har mottatt fra vegvesenet, var utformet før saken ble oversendt Stortinget. Samtlige omhandler grunnundersøkelser over forholdsvis korte strekninger der vegen forutsettes lagt i strandsonen. De fremlagte rapportene omtaler ikke grunnforholdene i de andre delene av vegparsellene. Det er heller ikke i ettertid fremlagt dokumentasjon for at ytterligere grunnundersøkelser

ble foretatt på Fatima-anleggets vegparseller før kostnadsoverslaget ble beregnet.

3.2.2 *Kostnadsøkningene etter St.prp. nr. 47 (1992–93)*

Det har ikke vært mulig for Riksrevisjonen å få fremlagt regnskapsmateriale for kostnadsøkningene for alle delparseller som er egnet til å sammenholde med de opprinnelige plantall. Årsaken til dette er at planenes kostnadsanslag er inndelt i prosesser eller arbeidsoppgaver inkludert materialbehov, lønn og kjøp av tjenester. Den løpende rapporteringen for prosjektet skjer månedlig internt ved Statens vegvesen Finnmark med langt grovere spesifikasjoner av regnskapstall. Rapporteringen viser heller ikke økonomisk resultat i forhold til milepæler.

Det har etter dette vært vanskelig for Riksrevisjonen å få dokumentert eksakte tallstørrelser for overskridelsene. Opplysningene om kostnadsoverskridelser baserer seg derfor på opplysninger som fremkommer i vegmyndighetenes korrespondanse.

Deler av prosjektet er undergitt til dels omfattende endringer under planleggingen:

Kobbholet bro var opprinnelig kalkulert til 52 mill. 1993-kroner. Broen ble umiddelbart før anbudsutlysning i 1995 omprosjektert. Vindmålinger utført høsten 1994 og vinteren 1995 viste vindstyrker over grensen for orkan. De utførte tekniske beregninger dokumenterte ikke at opprinnelig prosjektløsning kunne stå imot vind- og bølgelast samtidig. Vegdirektoratet var ansvarlig for å godkjenne denne brokonstruksjonen, og direktoratet var løpende orientert om de tekniske beregningene og kostnadsanslaget for broen. Direktoratet påpekte de mangelfulle beregningene med hensyn til vind- og bølgelast først like før anbudsutlysning, noe som medførte en grunnleggende endring av broens fundamentering. Broens kostnadsanslag var på dette tidspunktet økt til ca 76,7 mill. 1993-kroner hvorav konstruksjonsendringen ble anslått til å medføre en merkostnad på 10 mill. kroner. Det antatte anbudet var på 97,8 mill. 1996-kroner (ca. 95 mill. 1993-kroner) eksklusive byggherre-kostnader og merverdiavgift.

Honningsvåg-tunnelen ble i 1994 planlagt gjort tilgjengelig for gang- og sykkeltrafikk. Dette medførte at tunnelbredden ble økt fra en totalbredde på 8 til 9 meter. Samtidig måtte belysningen og vifteanlegget i tunnelen forbedres. Årsaken til dette var innspill fra lokale myndigheter som ønsket å legge til rette for fremtidig bolig- og eventuell industriutbygging på Sarnes. Det er ikke funnet dokumentasjon som viser at det på noe tidspunkt er satt opp noen kostnadsoverslag/kalkyle for disse endringene, til tross for at vegutløsning til Sarnes er uttrykkelig omtalt i St.prp. nr. 47 (1992–93).

Planleggingen viser en rekke fellestrekk for de tre vegparsellene Kåfjord-Vesterpollen, Veidnes-

Alfbaklia og Kobbholla-Storbukt. Blant annet er de parsellvise byggeplanene datert opptil ett år etter at arbeidet på de forskjellige vegparsellene startet. En byggeplan er en videreføring av detaljplanen og går på de enkelte elementer i byggeprosessen. Det gjelder valg av materialer, behandling av materialer, kontrollopplegg med videre. Byggeplanen er ment å være til støtte under utføringen av anlegget når dette utføres i egen regi.

3.3 *Departementets kommentarer*

Riksrevisjonens undersøkelse ble oversendt Samferdselsdepartementet ved brev av 21. april 1999. Departementet har i brev av 21. mai og 14. juni 1999 kommentert undersøkelsen på enkelte punkter:

3.3.1 *Det opprinnelige kostnadsoverslaget i St.prp. nr. 47 (1992–93)*

Departementet bekrefter at en stor del av plangrunnlaget som lå til grunn for St.prp. nr. 47 (1992–93) var på hovedplannivå, og dermed ikke skulle gi grunnlag for å operere med en usikkerhetsmargin på +/-10 %. Departementet opplyser videre at det heller ikke ble foretatt noen usikkerhetsberegninger, for å dokumentere at usikkerheten lå på dette nivået. Grunnlaget for kalkylen var erfaringspriser på vegbygging i fylket og tunnelpriser fra tunneldrift på landsbasis. Overslagene ble bevisst lagt i overkant av disse erfaringsprisene, og etter en helhetsvurdering mente både Statens vegvesen Finnmark og Vegdirektoratet at kostnadene ville ligge innenfor kravet på +/-10 %. Departementet kan i ettertid konstatere at dette var for ambisiøst.

Departementet kan videre bekrefte at felleskostnader og uforutsette kostnader ikke var tilstrekkelig innkalkulert i det opprinnelige kostnadsanslaget i St.prp. nr. 47 (1992–93), og at kostnadene til prosjektledelse på et så stort og komplekst prosjekt var undervurdert i opprinnelig overslag. Det er opplyst at posten for felleskostnader er opprettet i ettertid for å lette oppfølgingen av prosjektet. Årsaken til at post for uforutsette kostnader ikke var stipulert i det opprinnelige overslaget skyldes, etter departementets oppfatning, at en stor del av plangrunnlaget og kostnadsoverslagene var på hovedplannivå. Detaljering underveis avdekket forhold som ikke var kalkulert, eventuelt var underkalkulert. I revidert kostnadsoverslag i april 1998 ble det opprettet en post for uforutsette utgifter på 32,7 mill. 1993-kroner. Vegdirektoratet ønsket på denne måten å gi uttrykk for at det fremdeles var stor usikkerhet knyttet til kostnadsoverslaget.

3.3.2 *Kostnadsøkningene etter St.prp. nr. 47 (1992–93)*

Når det gjelder problemene med å sammenligne plantall med regnskapstall anfører departementet i

sitt brev av 14. juni 1999 at Vegdirektoratet mener det er viktig å presisere at det er mulig å operere med eksakte tallstørrelser for overskridelsene på prosjektnivå selv om det er vanskelig å spesifisere overskridelsene helt ned på prosessnivå. I samme brev fremgår det også at Vegdirektoratet arbeider med å lage overslag med en struktur mer lik den strukturen prosjektene styres etter under gjennomføringen. Direktoratet har satt ned en arbeidsgruppe som skal utarbeide en kravspesifikasjon for et verktøy som i større grad vil spesifisere kostnadsendringer ned på et mer detaljert nivå. Videre fremgår det i brevet at rapporteringsrutinene er lagt om og at prosjektledelsen for Fatima gjennom hele byggeperioden har rapportert etter gjeldende rutiner.

På grunn av at prosjektet ble et år forsinket i forhold til de opprinnelige planer ble Vegvesenet forpliktet til å betale byggelånsrenter og administrasjonskostnader for Nordkapp Bompengeselskap AS. Dette i henhold til standardkontrakt mellom bompengeselskapet og Vegdirektoratet. Kostnadene er anslått å utgjøre ca. 10,2 mill. 1993-kroner. Forsinkelsen av prosjektet skyldes i hovedsak vanskelige fjellforhold i Nordkapp-tunnelen som vanskelig kunne forutses med de undersøkelsene som lå til grunn da prosjektet ble lagt fram for Stortinget. Departementet har for øvrig fremhevet uforutsette geologiske forhold som en viktig årsak til kostnadsoverskridelsene på alle parseller.

Departementet har i sitt brev av 21. mai 1999 varslet at det i henhold til vanlig praksis vil bli utarbeidet en økonomisk sluttrapport for Fatima-prosjektet etter anleggsåpning. I denne rapporten vil det gå klart fram hva midlene er brukt til og hvilke arbeidsoppgaver som har krevet store ressurser.

Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det uheldig at det i beskrivelsen av kostnadsoverslaget i St.prp. nr. 47 (1992–93), ikke ble opplyst hvilket plangrunnlag kostnadsoverslaget hadde som basis. En opplysning om en usikkerhetsmargin på +/- 10%, tatt uten forbehold, vil lett kunne gi inntrykk av at plangrunnlaget, og dermed kostnadsoverslaget, var mer nøyaktig enn hva som viste seg å være tilfelle. Det er dessuten uheldig at usikkerhetsberegninger ikke ble foretatt. Plangrunnlagets nøyaktighet er i denne forbindelse spesielt viktig, dersom en tar i betraktning at Fatima-prosjektet er et av de mest omfattende vegprosjektene vegvesenet har utført under lignende klimatiske forhold.

Når det gjelder ikke innkalkulerte / utilstrekkelig beregnete kostnader i St.prp. nr. 47 (1992–93), antar Riksrevisjonen at en god kvalitetssikring av planer og kostnadsoverslag burde ha avdekket disse forhold.

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det vesentlig for en god prosjektstyring at regnskapstall kan sam-

menholdes med plantall. Riksrevisjonen tar departementets opplysninger vedrørende økonomistyring og rapporteringsrutiner til etterretning, og forutsetter at det arbeidet som nå er iverksatt i Vegdirektoratet vil gi bedre muligheter til å analysere årsakene til kostnadsoverskridelser også innen det enkelte prosjekt. Riksrevisjonen er videre av den oppfatning at det ikke er tilstrekkelig å kun rapportere regnskapsmessig forbruk. En god prosjektoppfølgning fordrer etter Riksrevisjonens mening også at fremdrift på de enkelte prosjekt rapporteres sett i forhold til de økonomiske plantall (rapportering mot milepæler).

Riksrevisjonen tar til etterretning at grunnforholdenes beskaffenhet synes å ha vært vesentlige for kostnadsutviklingen i Fatima-prosjektet. Det kan stilles spørsmål hvorvidt det i St.prp. nr. 47 (1992–93) burde ha vært tatt forbehold om risikoen for kostnadsøkninger på grunn av uforutsette grunnforhold, hensett til de begrensede grunnundersøkelser som forelå på dette tidspunkt. Riksrevisjonen er for øvrig usikker på om grunnundersøkelser foretatt på vegparsellene i Fatima-prosjektet har holdt forutsatt grundighet. Det vises i denne sammenheng til at vegvesenets interne veiledning om grunnundersøkelser synes å stille relativt strenge krav til undersøkelsen nøyaktighet, samtidig som vegmyndighetene for alle vegparseller oppgir dårlige grunnforhold som en av årsakene til kostnadsoverskridelsene. Grunnundersøkelser har også foregått utover i anleggsperioden. I Nordkapp-tunnelen synes grunnundersøkelsene å ha fulgt vanlig prosedyre i Statens vegvesen. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at Vegdirektoratet i mars 1998 opplyste at man ventet ytterligere kostnadsoverskridelser på 26 mill. kroner. Disse overskridelsene skyldes blant annet for dårlig kostnadsoverslag på elektrodelene og forventede tilleggsarbeider.

Behovet for omprosjektering av Kobbholet bro burde ha vært oppdaget på et langt tidligere tidspunkt idet Vegdirektoratet var løpende orientert om de tekniske beregningene og kostnadsanslaget, og de formelle krav til lastpåvirkning i praksis ikke var endret under planleggingsperioden. Meget vanskelige vindforhold er tidligere registrert i området, idet man ved Meteorologisk institutts målestasjon på Hellnes fyr på Magerøya har utført løpende vindmålinger fra 1955. Tilsvarende målinger er utført på Honningsvåg lufthavn fra 1977. Begge målestasjoner kan melde om at vindkast over orkans styrke ikke er uvanlig. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at det opprinnelige overslaget for Kobbholet bro ikke var formelt godkjent av Vegdirektoratet, fordi direktoratet kun godkjente den tekniske løsningen og ikke kostnadsoverslaget. Riksrevisjonen vil anta at kostnadsoverslaget burde ha vært kvalitetssikret på lik linje med teknisk løsning, på grunn av sammenhengen mellom vurderingene.

Det er etter Riksrevisjonens oppfatning betenkelig at rutinene for utarbeidelse av byggeplan ikke sy-

nes å ha vært fulgt på de anleggsparsellene der vegvesenet har utført arbeidet i egen regi. Oppstart av anleggsarbeidene uten forutsatt plangrunnlag øker muligheten for feildisponeringer med økte kostnader til følge. Departementet bør innskjerpe at planprosedurene skal følges.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Samferdselsdepartementet har merket seg de svakheter Riksrevisjonen har påpekt vedrørende gjennomføringen av dette prosjektet. Departementet vil vise til at det også er satt i gang tiltak ut over de Riksrevisjonen nevner. I 1993 ble det i Statens vegvesen innført en metode for kostnadsoverslag med tilhørende usikkerhetsanalyser. Disse retningslinjene er under revisjon, og reviderte retningslinjer (i form av en håndbok) vil foreligge i 2000. Det er også gjennomført opplæringstiltak i forbindelse med de nye retningslinjene.

Når det gjelder manglende planlegging på de parseller av prosjektet som Statens vegvesen utførte i egen regi, er det i etterkant innført regler for utarbeidelse av avtaler mellom utbyggings- og produksjonsavdelingen. De nye reglene innebærer at tiltaket skal være bedre beskrevet før anleggsstart, og at også eventuelle uklarheter i størst mulig grad må være avdekket på forhånd. Statens vegvesen ble omorganisert i 1995. Den nye organisasjonsmodellen vil trolig redusere slike problemer i framtida.

Samferdselsdepartementet vil vise til at kravet til plangrunnlag, kostnadsoverslag og kostnadsstyring for start av nye veganlegg ble innskjerpet i 1997, jf. St.prp. nr. 1 (1997–98), s. 79. Videre vil departe-

mentet vise til at det nå også arbeides med forbedret styring av større statlige prosjekter med hensikt å redusere kostnadsoverskridelser, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (1999–2000) (Gul bok for 2000) og St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Samferdselsdepartementet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt en rekke tiltak for å øke kvaliteten på plangrunnlag, kostnadsoverslag og økonomistyring i Statens vegvesen. Selv om vegmyndighetene har nedlagt og nedlegger et omfattende arbeid for å videreutvikle verktøy og rutiner for planlegging, prosjektering og gjennomføring av store anlegg, er det etter Riksrevisjonens oppfatning avgjørende for et godt resultat at regelverk og anbefalt praksis faktisk følges i etaten. Undersøkelsen av Fatima-prosjektet har etterlatt et inntrykk av at så ikke alltid er tilfelle.

Det er vesentlig at kvalitetssikringen av vegvesenets større prosjekter er tilfredsstillende i alle ledd. Dette gjelder også kvalitetssikring av informasjon til Stortinget. Riksrevisjonen konstaterer at informasjonen fra departementet til Stortinget har vært unøyaktig på flere punkter. Opplysninger om kostnadsoverslagenes nøyaktighet er etter Riksrevisjonens oppfatning så vesentlig for vurdering av beslutningsgrunnlaget at departementet må forvisse seg om at denne type informasjon er riktig og entydig, før saken fremlegges for Stortinget.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Kirsten Astrup (sak 1 og 2)

Hans Conrad Hansen

Sosial- og helsedepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1999 og svar avgitt 22. og 23. september med korrigering i brev av 4. oktober 1999)

Til decharge etter omstendighetene

1 Trygdeetatens regnskap for 1998

Revisjon av årsavslutningen for trygdeetatens regnskap

Ved revisjon av årsavslutningen for 1997 fremkom en rekke bemerkninger til regnskapet for trygdeetaten, jf. Dokument nr. 1 (1998–99) side 99. Rikstrygdeverket satte i verk flere omfattende tiltak for å forbedre de påpekte forholdene, og nedsatte i den forbindelse flere arbeidsgrupper. En arbeidsgruppe har arbeidet med å forbedre regnskapene og har bl.a. vurdert rutiner for attestasjon, anvisning, avstemming og oppfølging av balansekonti.

Rikstrygdeverket har videre gjennomført følgende aktiviteter:

- prosjekt for økt regnskapskompetanse
- administrativ kvalitetssikring
- oppfølging av arbeidet med instruks og rutiner
- vurdert geografiske variasjoner i feilutbetalinger
- gjennomgang av dagens rutiner ved TI
- revisjon av innkreivingsloven

Statusrapporter fra arbeidet med å rette opp de påpekte forhold viser at ca. 480 av enhetene har fullført opprettingsarbeidet, men at det fortsatt gjenstår ca. 20 enheter som ikke har avsluttet arbeidet pr. 30. juni 1999. Rikstrygdeverket rapporterer at arbeidet skal være avsluttet innen 1. september 1999.

Revisjonen av 1998 regnskapet viser at det på flere områder har vært klare forbedringer i forhold til bemerkningene til 1997 regnskapet. Dette gjelder både regnskapene som er ført ved trygdekontorene, fylkestrygdekontorene, hjelpemiddelsentralene og Folketrygdkontoret for utenlandssaker. Rikstrygdeverkets tiltak for å bedre kvaliteten på regnskapet vil imidlertid ikke få full effekt før regnskapet for 1999.

Ved revisjon av årsavslutningen for regnskapet for 1998, er det foretatt kontroll av regnskaper og rutiner ved Rikstrygdeverket (RTV), Folketrygdkontoret for utenlandssaker (FFU), Trygdeetatens innkre-

vingssentral (TI) og ved utvalgte enheter ved fylkestrygdekontorene (FTK), trygdekontorene (TK) og hjelpemiddelsentralene (HMS).

Revisjonen har tatt opp følgende forhold vedrørende regnskapsavlegget:

- Balansekontiene er ikke spesifisert og aldersfordelt på en slik måte at RTV kan ta stilling til den mottatte regnskapsinformasjonen. Det fremgår heller ikke at RTV foretar en selvstendig vurdering av saldi på disse balansekontiene. Kasserapporten for trygdeetaten viser en rekke balansekonti med betydelige beløp. Dette gjelder bl.a. konto for Mellomværende med kommunene, med saldo på 18,2 mill. kroner, Feilutbetalt attføringsytelse på 18,9 mill. kroner, Attføringslån på 795 mill. kroner og Leger feilutbetalinger på 12,6 mill. kroner.
- En rekke av kontiene i trygdeetatens regnskap skal balansere mot hverandre. Undersøkelsen viste at det totalt sett var en mindre differanse mellom konto Forskyvning i balansen og de angjeldende motpostene. For de enkelte kontiene kunne det være større differanser mot aktuell motkonto. Dette indikerer at trygdeetaten som helhet ikke er à jour med regnskapsføringen, og at en del poster ikke er korrekt foretatt. Forholdet var imidlertid bedret siden kontrollen av 1997 regnskapet.
- Kodeplanen for trygdeetatens regnskap angir at flere konti ikke skal ha saldo ved årsskiftet. Imidlertid fremkom saldoer på flere slike konti pr. 31. desember 1998. Dette gjaldt bl.a. Vente-konto BBS pensjoner med saldo på 20,9 mill. kroner, Ventekonto Post kontantstøtte på 20 mill. kroner og konto for Overført kasse/bank/giro på 21 mill. kroner. Saldoene tyder på at trygdeetaten ikke er à jour med regnskapsføringen pr. 31. desember, og medfører at bl.a. likvide konti ikke vil fremstå med korrekte beløp i regnskapet.
- Rutinene i forbindelse med avleggelse av års-

regnskapet var ikke tilfredsstillende beskrevet. Som en del av årsavslutningen blir en rekke konti ført over i ny regning ved nytt regnskapsår, men kontiene er ikke opprettet som balanseposter i regnskapet. Det bør opprettes balanseposter for konti som skal ha med saldo over til nytt regnskapsår. For å få oversikt over arbeidet med årsregnskapet, bør det utarbeides fullstendige rutinebeskrivelser for området.

Årsavslutningsrevisjonen viste for øvrig flere gjennomgående svakheter vedrørende regnskapsavleggelsen. Følgende hovedfunn bemerkes:

- I økonomireglementet stilles det krav til attestasjon og anvisning av regnskapsbilag. Ved noen enheter var ikke økonomireglementets krav vedrørende anvisningsmyndighet oppfylt.
- Disposisjonsfullmakt på bankkonti var mangelfulle. Fullmakter fantes ikke for flere konti, konti kunne disponeres av kun en tjenestemann og fullmaktene var ikke à jour.
- Flere balansekonti var ikke tilfredsstillende spesifisert med hensyn til innhold og alder. Videre var det flere balansekonti som inneholdt poster som var eldre enn tre måneder pr. 31. desember 1998. Det synes ikke foretatt tilfredsstillende gjennomgang av disse.
- Undersøkelsen viste at flere virksomheter ikke hadde sendt inn årsoppgave for arbeidsgiveravgift/følgeskriv til lønns- og trekkoppgaver. Flere av virksomhetene hadde dessuten ikke avstemt innberetningspliktige ytelser på oppgavens bakside.

Bidragsregnskapet

Riksrevisjonen har gjennomført årsavslutningsrevisjon for bidragsregnskapet, og har tatt opp følgende forhold vedrørende regnskapsavlegget for 1998:

Utestående fordringer

I årsrapporten for Trygdeetatens innkrevingssentral (TI) for 1997 fremkom at saker på totalt 808 mill. kroner ble klassifisert som «saker uten ordinær innbetaling». Det ble også vurdert at en vesentlig andel av disse sakene var å anse som ikke reelt innkrevbare, og at de burde avskrives. Jamfør Dokument nr. 1 (1998–99), side 99.

Årsregnskapet for 1998 viste totale utestående fordringer, bidragsgjeld som TI skal kreve inn, på vel 2,5 mrd. kroner. Gjeld i saker uten ordinær innbetaling utgjorde 869 mill. kroner pr. 31. desember 1998. Utestående fordringer i disse sakene er således økt med 61 mill. kroner fra 1997 til 1998.

RTV har opplyst at det i 1998 var 9819 saker som ikke har vært gjenstand for ordinær innbetaling. 6227 av disse har det kommet innbetalinger på før 1998, mens det ikke har vært ordinær innbetaling til

innkrevingssentralen i 3592 saker. 2277 av disse sakene er fra før 1994.

Rikstrygdeverket uttalte i brev til Riksrevisjonen av 27. mai 1999 at innkrevingssentralen har gjort en del anslag basert på uttrekk fra EDB-systemet i saker for «kunde uten innbetaling». Det er ikke gjort konkrete vurderinger i den enkelte sak. Det er imidlertid påbegynt et arbeid med 3000 av de eldste sakene for å kategorisere disse. Arbeidet er ikke kvalitetssikret av Rikstrygdeverket pr. mai 1999.

Det var ikke gitt noen omtale og vurdering av ovennevnte saker i TIs årsrapport eller Rikstrygdeverkets årsrapport til Sosial- og helsedepartementet. RTV uttalte imidlertid i nevnte brev at de vil påse at dette vil omtales i neste årsrapport.

Avskriving av uerholdelige krav

Lov om innkreving av barnebidrag av 9. desember 1955 nr. 5 (innkrevingssloven) gir i § 16 hjemmel til å gi forskrift om adgang til å avskrive offentlige bidragskrav. Sosial- og helsedepartementet har i tildelingsbrevet for 1999 gitt Rikstrygdeverket fullmakt til å avskrive uerholdelige fordringer i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-12/92.

I rapporten om revisjonen av årsavslutningen for 1997, uttalte Riksrevisjonen at fullmaktsforholdene vedrørende avskriving av bidragskrav måtte klargjøres. RTV redegjorde i brev til Riksrevisjonen av 27. mai 1999 for det nåværende hjemmelsgrunnlaget for avskriving. I brev av 6. mai 1999 har RTV bedt Sosial- og helsedepartementet vurdere muligheten for å prioritere avskrivingsproblematikken i arbeidet med revisjon av innkrevingssloven.

I følge RTV er grunnen til at hjemmel for avskriving hittil ikke har vært gitt, uttrykk for et bevisst valg. Det vil ikke nødvendigvis ha praktiske konsekvenser av betydning for effektiviteten på innkreivingsarbeidet at det ikke formelt blir fattet beslutning om avskriving. TI må uansett foreta taktiske prioriteringer på bakgrunn av målsettingen om å kreve inn mest mulig. Uavhengig av om det blir gitt formelle regler eller ikke, finner RTV det ikke riktig å bruke ressurser på gjeld som rent faktisk blir vurdert som uerholdelig.

Resultatregnskap og balanse

TI setter ved hjelp av regneark opp resultatregnskap og balanse med grunnlag i tall fra bidragssystemet BOST og regnskapssystemet TOR. Disse tallene benyttes også ved innrapportering til det sentrale Statsregnskapet. Resultatregnskapet og balansen genereres således ikke automatisk fra systemene. Den valgte løsning øker risikoen for feil ved at det benyttes en sammenblanding av manuelle- og IT-baserte rutiner. Det er fortsatt ikke etablert tilfredsstillende rutiner for sporbarhet og reviderbarhet i systemene. Forholdet ble også omtalt for 1997.

Uoverensstemmelser mellom data i Infotrygd og Det sentrale folketrygdsystem

Trygdeetaten benytter flere IT-systemer knyttet til beregning og utbetaling av pensjoner. Ved igangsettelse av en ytelse foretas beregningene i Det sentrale folketrygdsystem. Resultatet av beregningene overføres til Infotrygd, som er trygdekontorenes saksbehandlingssystem for utbetaling.

For å sikre korrekt utbetaling av pensjoner, har trygdeetaten utviklet en rapport (P94-rapporten) som lister ut avvik i utbetalte beløp mellom de to systemene. Rapporten ble senest produsert i mai 1997. Det var da fire år siden den sist ble produsert. Rapporten inneholdt et betydelig antall pensjonstilfeller hvor det var påvist avvik mellom utbetalt beløp i Infotrygd og ytelsen beregnet i Det sentrale folketrygdsystemet. Mangelfulle rutiner for oppfølging av rapporten fra Rikstrygdeverkets side gjør det vanskelig å fastslå hvor mange av avvikstilfellene som faktisk representerer feilutbetaling. Trygdekontorene sendte imidlertid inn ca. 2 200 anmodninger om korreksjoner i Det sentrale folketrygdsystem. Arbeidet med korrigeringene av disse sakene pågikk fram til sommeren 1998.

Riksrevisjonen har tatt opp saken med Rikstrygdeverket på bakgrunn av at produksjon og gjennomgåelse av rapporten er et vesentlig internkontrolltiltak for å sikre betryggende rutiner for utbetaling av pensjoner. Mangelfulle rutiner for produksjon, kontroll og oppfølging av rapporten øker risikoen for at feilutbetalinger ikke blir korrigert.

I brev til Riksrevisjonen av 5. februar 1999 har Rikstrygdeverket opplyst at nye rutiner vil bli innført på området. Det vil bli etablert rutiner for rapportering av alle feiltildfeller fra det enkelte trygdekontor og tettere oppfølging fra både fylkestygdekontorer og Rikstrygdeverket. Rikstrygdeverket vil ha full oversikt over alle saker, både de som rettes opp i Infotrygd direkte på trygdekontorene og de som sendes inn for korrigering i Det sentrale folketrygdsystem. Dette vil gi en bedre mulighet for å oppsummere erfaringer i ettertid. Rikstrygdeverket opplyser at de vil vurdere om rapporten skal kjøres med hyppigere intervaller. For øvrig kan nevnes at trygdeetaten i 1998 har satset på opplæringstiltak knyttet til kontrollrapporter på pensjonsområdet, herunder omtalte rapport.

Rikstrygdeverket planla å produsere rapport P94 på nytt i september 1998. Senere har produksjonen av rapporten blitt utsatt til mars 1999. I brev av 28. mai 1999 meddelte Rikstrygdeverket at det fortsatt ikke har lyktes å produsere rapport P94 med så godt innhold at den kan distribueres til trygdekontorene. Nytt forventet tidspunkt for utkjøring av rapporten var juli 1999. Rikstrygdeverket har forklart forsinkelsen med prioritering av år 2000-tilpasninger og behov for forbedringer i programmet som produserer rapporten for å få den mer velegnet for kontrollformål.

Ettersom forsinkelsen innebærer at det vil gå mer enn to år fra siste rapport til ny rapport blir produsert, vil avvik som har oppstått i perioden kunne ha eksistert i to år, dvs. at pensjoner kan ha blitt utbetalt med feil beløp i denne perioden.

Stønad til enslig forsørger

Riksrevisjonen har foretatt en begrenset gjennomgåelse av rutiner og enkeltsaker som gjelder stønader til enslige forsørgere. Kontrollen begrenset seg til overgangsstønad, stønad til barnetilsyn og utdanningsstønad. Bevilgningen til disse stønadene var til sammen 3,7 mrd. kroner i 1999. Formålet med kontrollen var å vurdere om behandlingen av stønadstilfeller var underlagt tilfredsstillende intern kontroll som kunne sikre at riktig ytelse ble utbetalt. Det ble foretatt vurderinger av både manuelle kontroller og programmerte kontroller i trygdeetatens IT-systemer.

Undersøkelsen påviste flere svakheter i den interne kontrollen. Følgende svakheter ble tatt opp med Rikstrygdeverket i brev av 20. april 1998:

- Det er mulig for saksbehandlere på trygdekontorene å utbetale et annet stønadsbeløp enn det som beregnes av IT-systemet på bakgrunn av registrerte opplysninger om stønadmottaker. Dette øker risikoen for feilutbetalinger, og medfører også at opplysningene i databasen ikke vil være konsistente.
- Funksjonsdeling knyttet til fastsettelsen av ytelse for utbetaling var ikke tilfredsstillende på alle områder.
- Korrekt fastsettelse av stønad til enslig forsørger er bl.a. avhengig av opplysninger om andre inntektskilder, f.eks. arbeidsinntekt, attføringspenger, sykepenges, arbeidsløshetsstrygd. Opplysninger om slike ytelser finnes også i trygdeetatens IT-systemer, men der er ingen integrasjon med modulen hvor stønad til enslig forsørger fastsettes. Dette øker risiko for at feil kan oppstå fordi det ikke tas hensyn til andre ytelser stønadmottakeren har. Tilsvarende problemstilling finnes også for eksempel i forhold til opplysninger fra folkeregistrene.
- Enkelte kontroller som rutinemessig skal gjennomføres i forbindelse med behandlingen av et stønadstilfelle er ikke mulig å etterprøve om faktisk er gjennomført. Dette gjelder for eksempel kontroller saksbehandler foretar ved spørringer mot skjerm, som ikke blir lagret verken elektronisk eller på papir. Forholdet vanskeliggjør vurderinger av om internkontrollen faktisk fungerer som forutsatt.
- Saksbehandlingssystemet Infotrygd har ikke funksjonalitet for å beregne etterbetalinger, eller gi støtte til denne funksjonen. Etterbetalinger må dermed beregnes manuelt, noe som øker risiko for at feil kan oppstå.

- Det synes ikke å foreligge entydige krav til nødvendig dokumentasjon for å foreta utbetaling av stønad. Undersøkelsen viste at praksis varierte mellom trygdekontor.
- Oppbevaring av historiske opplysninger i Infotrygds databaser er mangelfulle på visse områder. Dette gjelder for eksempel stønadsmottakers bankkontonummer, som det ikke er mulig å verifisere tilbake i tid.
- Stønadene til enslige forsørgere er tidsbegrenset og det vil være behov for å revurdere stønadene med visse mellomrom. Det er i Infotrygd etablert muligheter for at systemet kan gi varsel til saksbehandler om at stønaden bør vurderes. Anvendelsen av funksjonaliteten er imidlertid i stor grad avhengig av saksbehandler, og undersøkelsen har vist at bruken varierer. Manglende benyttelse av funksjonaliteten øker risiko for at ytelser ikke opphører eller blir justert til riktig tidspunkt.
- Når en stønadsmottaker flytter til et annet trygdekontors ansvarsområde, foretas ingen elektronisk overføring av opplysninger. Det nye trygdekontoret må legge inn alle opplysninger om vedkommende på nytt. Foruten å øke arbeidsmengden for trygdeetaten, innebærer dette økt risiko for feil- eller mangelfulle registreringer.
- Systemdokumentasjon for Infotrygd synes svært mangelfull. Sett i sammenheng med at vedlikeholdet av systemet foretas av eksternt leverandør, innebærer dette at trygdeetaten får sterke avhengighetsforhold til enkeltpersoner både internt i etaten og eksternt.

Rikstrygdeverket opplyser i brev av 14. juni 1999 til Riksrevisjonen at trygdeetatens EDB-systemer i utgangspunktet ble laget som et system for å registrere resultater. Over tid er det bygget inn begrenset funksjonalitet for å få automatiske kontroller og beslutningsstøttesystemer ut fra konkrete behov i den enkelte rutine. EDB-registreringen må derfor alltid sees i sammenheng med kravblanketter, vedtak, generelle krav og hjelpemidler for etterfølgende kontroll av saksbehandlingen.

I tillegg finnes en rekke EDB-støttede hjelpemidler for etterfølgende kontroll av saksbehandlingen. Det vises i den forbindelse til beskrivelse i Infotrygds brukerhåndbøker. Nødvendig dokumentasjon ved saksbehandlingen inngår som et ledd i kravene til forsvarlig saksbehandling, og ansvaret for gjennomføringen i trygdeetaten er pålagt leder av den enkelte enhet.

Det pågående arbeidet med AKS – Administrativ kvalitetssikring – tar sikte på å systematisere og gjøre alle kvalitetsrutiner tilgjengelig for å heve kvaliteten på saksbehandlingen. Rikstrygdeverket vil i dette arbeidet sørge for en bedre beskrivelse og systematisering av de ulike manuelle kontroller. Rikstrygdeverket vil også utvikle metoder for fylkene for oppfølging av om kontrollene er gjennomført.

En rekke av de forhold Riksrevisjonen påpeker, har etaten selv identifisert som risikoområder. Det er derfor igangsatt et arbeid med å utvikle et omfattende system for tverrgående og automatiske kontroller i Infotrygd (PETIK). Formålet er både å hindre feilutbetalinger og fange opp stønadsrettigheter. PETIKs fortrinn i forhold til andre eksisterende rapporter, er at PETIK er en netto-rapport slik at det kun er feiltilfellene som fremkommer på rapporten.

Rikstrygdeverket er enig i at mange av de områder Riksrevisjonen har påpekt, er forbedringsområder. Det er likevel ikke dokumentert en direkte sammenheng mellom disse områdene og de feilutbetalinger som skyldes feil fra etaten. Feilutbetalinger som skyldes feil fra etaten utgjør 1,2 promille av totalt utbetalt beløp hvert år, og tiltak som iverksettes bør sees i forhold til dette. Den lave andelen feilutbetalinger som skyldes etaten indikerer i følge RTV at det i tillegg til EDB-støtten eksisterer gode manuelle rutiner, og at etatens tilsatte har gode trygde- og bidragsfaglige kunnskaper.

Rikstrygdeverket har også kommentert øvrige punkter som er omtalt i Riksrevisjonens brev og redegjort for hvilke tiltak som vil bli iverksatt.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Sosial- og helsedepartementet i brev av 30. juni 1999. Sosial- og helsedepartementet understreker at revisjonen av årsavslutningen for 1998-regnskapet viser at det på flere områder er en klar forbedring å spore i forhold til bemerkningene for 1997-regnskapet. Dette gjelder på alle nivåer i etaten. Rikstrygdeverkets tiltak for å høyne kvaliteten på regnskapet vil imidlertid ikke få full effekt før regnskapet for 1999 er avlagt.

Departementet viser til RTVs brev av 29. juli 1999 til departementet, hvor det dels redegjøres for de konkrete forhold Riksrevisjonen bemerker og dels gis en status pr. 30. juni d.å. for de tiltak som ble iverksatt på bakgrunn av Riksrevisjonens revisjon av 1997-regnskapet.

Rikstrygdeverket uttaler at arbeidet med kvalitetssikring er gitt høy prioritet. Det er utarbeidet et policydokument som er gjort tilgjengelig for alle i etaten. For å styrke linjens arbeid, og ikke minst direktoratfunksjonen innen regnskap, har Trygdedirektørens internrevisjon gjennomført en overordnet vurdering av organisasjonen og den administrative kvalitetssikringen (AKS) i tilknytning til regnskapsarbeidet i Rikstrygdeverket og trygdeetaten.

Arbeidet vil videreføres i et prosjekt med det formål å gjennomføre en kartlegging og vurdering av om den administrative kvalitetssikringen ved regnskapsarbeidet i etaten er tilfredsstillende, hensiktsmessig og effektiv. Arbeidet skal omfatte rutinene for regnskapsføring i Rikstrygdeverket, ved fylkestrygdekontorene og ved trygdekontorene.

For øvrig uttaler RTV at det i tilknytning til «Særinstruks for kontroll med økonomiforvaltning, regnskapsførsel og beholdninger i RTVs underliggende enheter», vil bli utarbeidet rutinebeskrivelser

for hvordan denne kontrollen skal gjennomføres. RTV vil som et ledd i direktoratets kvalitetssikringsarbeid etablere et system som sikrer systematisk tilbakerapportering fra fylkene om forhold knyttet til oppfyllelse av krav i økonomiregelverket vedrørende regnskap. Dette vil bl.a. være forhold av den karakter som er nevnt blant Riksrevisjonens hovedfunn. Tiltaket vil knyttes til allerede innarbeidede rutiner, gjennom mål- og prioriteringsdokumentet og virksomhetsplanlegging. Planleggingen av tiltaket vil skje høsten 1999 med gjennomføring fra og med regnskapsåret 2000. Dette vil tas med i mål- og prioriteringsdokumentet for år 2000.

En prosjektgruppe i RTV har vurdert organisering av regnskapsområdet i RTV. Prosjektgruppen leverte 25. juni 1999 en rapport der hovedlinjene i den nye organisasjonen ble presentert. Denne innebærer at Økonomiavdelingens hovedarbeidsområde når det gjelder regnskap skal være forvaltning av etatens regnskapsystemer og ivaretagelse av etatens regnskapsføreransvar, herunder sikring av kvaliteten i regnskapsarbeidet. Avdelingene vil bli involvert i å beskrive den nye organisasjonsstrukturen i den videre prosessen.

Departementet uttaler videre i brev av 6. august 1999 at de er enig i at utestående bidragsgjeld må analyseres og vurderes regelmessig og slutter seg til de tiltak som RTV beskriver i sitt brev.

Rikstrygdeverket vil sørge for at analyser av bidragsgjelden fremkommer i årsregnskapet for 1999 herunder også i innrapporteringen til Finansdepartementet for behandling i Statens kapitalregnskap.

Den nye innkrevingsreskontroen (TOR 9) vil gi mulighet til å skille ut uerholdelige saker som en egen sakstype. Det at en sak blir skilt ut som uerholdelig, betyr ikke at det ikke blir gjort noe i saken. Det legges opp til at det gjennomføres regelmessig maskinell oppfølging av disse sakene. I tillegg må gjeldsmassen overvåkes slik at det kan foretas foreldelsesavbrytende handlinger.

Når det gjelder en nærmere detaljutforming av hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurdering av om et krav skal betraktes som uerholdelig, har TI utarbeidet forslag til retningslinjer. Disse vil Rikstrygdeverket ta stilling til i løpet av oktober 1999. Nærmere informasjon om uerholdelige krav vil på denne bakgrunn fremkomme i regnskapet for 1999.

Maskinell generering av resultatregnskapet og balanse vil bli vurdert i forbindelse med utarbeidelse av strategi for trygdeetatens samlede økonomisystemer. Med nåværende systemløsninger vurderes maskinell overføring å være mer risikofylt enn nåværende løsning.

Departementet deler Riksrevisjonens bekymring over at uoverensstemmelser mellom Infotrygd og Det sentrale folketrygdsystem og problemene med å

produsere nødvendig kontrollrapport, kan føre til at det kan ha blitt utbetalt pensjoner med feil beløp i lang tid. Departementet har imidlertid tiltro til at de tiltak som er beskrevet i RTVs brev vil bedre de påpekte forhold.

Kontrollrapport (P94) ble kjørt ut i trygdekontoene 15. juli 1999. Fylkestygdekontorene skal rapportere resultatet av kontrollen til RTV innen 15. desember 1999. På bakgrunn av resultatet av årets kontroll vil det bli tatt stilling til om kontrollopplegget skal gjennomføres mer enn én gang pr. år.

Når det gjelder stønad til enslige forsørgere uttaler departementet bl.a. i brev av 6. august 1999 at Riksrevisjonens gjennomgang av den interne kontroll er vidtrekkende og omfatter grunnleggende strukturer i trygdeetatens IT-systemer. På de fleste punkter vil RTV iverksette tiltak som vil redusere muligheten for feil. Dette vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å foreta forbedringer på alle punktene Riksrevisjonen tar opp. Til det kreves det til dels grunnleggende endringer i pensjonsrutinen. Endringer av pensjonsrutinen har foreløpig måttet stå tilbake for andre viktige tilpasninger i Infotrygd, men bør nå vurderes i sammenheng med utarbeidelse av ny IT-handlingsplan for trygdeetaten.

Riksrevisjonen bemerker:

På mange områder er det klare forbedringer i Trygdeetatens regnskap for 1998 i forhold til de bemerkninger Riksrevisjonen hadde til regnskapet for 1997. Det vil imidlertid fortsatt være behov for å øke regnskapskompetansen ved samtlige enheter, og etablere tilstrekkelig kvalitetssikring av rutiner for anvisning, avstemming og oppfølging av balansekonti ved enhetene. Rikstrygdeverket må videreutvikle rutinene for vurdering av det samlede regnskap for trygdeetaten.

Etter Riksrevisjonens vurdering må utestående bidragsgjeld analyseres og vurderes regelmessig. I kommentarer eller noter til regnskapet, eller i årsrapportene må det fremgå hvilke vurderinger RTV har foretatt. Vurderinger i tilknytning til innfordringstiltak, uerholdelighet og spørsmål om eventuell avskrivning, vil bidra til at regnskapet gir et mer korrekt uttrykk for situasjonen.

Regelverket for avskrivning av bidragsgjeld må avklares, og det må utarbeides klare rutinebeskrivelser, herunder retningslinjer for hvorledes tap som ikke er realisert skal rapporteres.

Selv om feilutbetalingene vedrørende stønad til enslig forsørger kun utgjør 1,2 promille av totalt utbetalt beløp, bemerkes at disse kun omfatter registrerte tilfeller hvor det har blitt utbetalt for høy ytelse. Den beregnede feilprosenten tar ikke hensyn til feilutbetalinger som ikke blir oppdaget. Den reelle feilprosenten kan derfor være større.

Sosial- og helsedepartementet har svart:

«Sosial- og helsedepartementet viser til Riksrevisjonens sitt brev av 2. september 1999.

Sosial- og helsedepartementet seier seg samd i at Rikstrygdeverket kan vise til betring i rekneskapen i høve til 1997. Departementet er òg samd i at det må arbeidast vidare for å ta tak i dei merknader Riksrevisjonen viser til for å få høg kvalitet på rekneskapen.

Departementet har desse merknadene til dei enkelte punkta:

1) *Rekneskapskompetanse, kvalitetssikring og rutinar for samla vurdering av rekneskapen*

Som det går fram av Riksrevisjonens sitt dokument, har Rikstrygdeverket gjennomført, og gjennomfører, fleire tiltak for å betre kvaliteten på rekneskapsarbeidet. Departementet vil fylgje opp verknadene av desse tiltaka i arbeidet med rekneskapen for 1999.

2) *Bidragsrekneskapen*

Departementet er samd i at uteståande bidragsgjeld må analyserast og vurderast jamt. Departementet vil i samråd med Rikstrygdeverket utarbeide klare reglar for avskriving av bidragsgjeld. Rikstrygdeverket vil derfor aldersgruppere krava. Departementet viser òg til dei tiltaka som Rikstrygdeverket arbeider med og som står omtala i dokumentet frå Riksrevisjonen.

3) *Feilutbetaling til einsleg forsørgjar*

På dei fleste område vil Rikstrygdeverket setje i verk tiltak for å gjere det vanskelegare å gjere feilutbetaling. For heilt å eliminere det, må ein gjere endringar i sjølve rutinen for utrekning av pensjonar. Det kjem til å bli vurdert i samband med ny IT-handlingsplan for trygdeetaten. Departementet vil gjere merksam på at feilutbetaling på 1,2 promille av totalt utbetalt beløp ikkje gjeld einslege forsørgjarar, men feilutbetaling totalt for alle område som kjem av feil frå trygdeetaten si side.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg tiltakene som vil bli iverksatt for å rette opp de påpekte forhold.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Statens helsetilsyn

Riksrevisjonen har i antegnelse til statsregnskapene for 1995 og 1996 påpekt mangelfull avstemming mellom internregnskap (anvisningsprotokoller) og eksternregnskap ved Statens helsetilsyn, jf. senest Dokument nr. 1 (1997–98), Innst. S. nr. 89

(1997–98) og Stortingets behandling 23. april 1998. Etter at Statens helsetilsyn gjennomførte en rekke tiltak for å bedre økonomiforvaltningen, ble antegnelse avsluttet ved Stortingets behandling av Dokument nr. 3:1 (1998–99), jf. Innst. S. nr. 103 (1998–99) den 2. mars 1999.

Statens helsetilsyns regnskap for 1997 ble godkjent uten vesentlige bemerkninger.

Statens helsetilsyn innførte nytt regnskapssystem og konsernkontoordningen i mai 1998. Riksrevisjonen har ingen vesentlige bemerkninger til den framlagte dokumentasjon som viser avstemmingen mellom internregnskapet og eksternregnskapet ved overgangen fra gammelt til nytt system pr. 2. mai 1998. Statens helsetilsyn har imidlertid ikke framlagt noe endelig regnskap pr. 31. desember 1998.

I brev av 11. juni 1999 til Riksrevisjonen framhevet Statens helsetilsyn at problemene med å avlegge et endelig årsregnskap har sin bakgrunn i at det ikke var etablert høy nok kompetanse til å foreta korrekt avslutning av regnskapet, og at det var behov for å foreta opprettinger før endelig regnskap kunne framlegges. At opprettingsarbeidet ikke var avsluttet, ble forklart med generelt høyt arbeidspress både internt og i Statens forvaltningstjeneste (regnskapsentralen). Statens helsetilsyn framhevet at målet med opprettingsarbeidet er å gi et riktig bilde av regnskapet for 1998, og legge grunnlaget for en inngående balanse for 1999 som sikrer at regnskapet for 1999 blir riktig.

Riksrevisjonen har i brev av 23. juni 1999 bedt om Sosial- og helsedepartementets uttalelse til manglende framleggelse av årsregnskap for Statens helsetilsyn. I svar av 12. juli 1999 framhevet Sosial- og helsedepartementet at Statens helsetilsyns problemer med å avslutte regnskapet for 1998 innen gitte frister i hovedsak er knyttet til beholdningskonti for kunder. I tillegg er det opplyst at det står åpne poster i leverandørreskontro fra 1998. Av departementets brev framgår videre at Statens helsetilsyn har arbeidet med å finne en metodikk for oppretting av regnskapet for 1998 som er i tråd med økonomireglementet i staten og de funksjonelle krav. For å sikre framdriften i arbeidet benyttes ekstern konsulentbistand.

Sosial- og helsedepartementet har uttalt at de vil følge opp Statens helsetilsyn i forhold til månedsrapportering/-avslutning og forberedelse til årsavslutningen for 1999. Departementet vil i denne forbindelse be om å få tilsendt kopier av kasserapporter og månedlige avstemmingsrapporter med dokumentasjon fram mot årsrapporteringen for 1999.

Riksrevisjonen bemerker:

Statens helsetilsyn har ikke framlagt et endelig regnskap for 1998 innen fastsatt frist. Ut fra foreliggende dokumentasjon kan Riksrevisjonen ikke godkjenne regnskapet for 1998.

Sosial- og helsedepartementet har svart:

«Sosial- og helsedepartementet ser meget alvorlig på at Statens helsetilsyn ikke har vært i stand til å fremlegge nødvendig dokumentasjon til å få godkjent regnskapet for 1998. Regnskapet for 1995 og 1996 ble ikke godkjent, hovedsakelig som følge av mangelfullt avstemmingsarbeid. Statens helsetilsyns regnskap for 1997 ble godkjent uten vesentlige bemerkninger. Det har således oppstått en ny situasjon i 1998 bl.a. som følge av innføring av nytt og krevende regnskapssystem. Det må konstateres at regnskapsarbeidet for 1998 ikke har vært tilfredsstillende.

På bakgrunn av de problemer som ble avdekket i forbindelse med Statens helsetilsyns arbeid med å avslutte regnskapet for 1998, har Sosial- og helsedepartementet i brev av 17. august 1999 bedt Statens helsetilsyn om å foreta en gjennomgang av sin økonomifunksjon. Helsetilsynet skal snarest mulig utarbeide og implementere tilfredsstillende skriftlige regnskapsrutiner. Samtidig ba departementet om å få tilsendt månedlige avstemmingsrapporter med dokumentasjon fra og med august fram mot årsrapporteringen for 1999.

Statens helsetilsyn opplyser i brev til Sosial- og helsedepartementet at det pr. 31.12.98 gjenstod ca. 200 åpne poster/avvik i Helsetilsynets regnskap. I tillegg var det pr. 31.12.98 et avvik mellom Helsetilsynets teknisk beregnede kontantregnskap etter hovedboka og Helsetilsynets kasserapport på i alt kr –60,47. Avviket opplyses å gjelde 23 poster som p.g.a. teknisk feil ved overføring fra internregnskapet til kontantregnskapet ble registrert med galt beløp. Feilen skyldes at føringer i hovedbok er doblett i kasserapporten. Avvikene er lokalisert og vil bli korrigert.

For lite ressurser tildelt regnskapsfunksjonen, utilstrekkelig kompetanse og manglende forståelse av avstemmingens betydning i regnskapsarbeidet er bakgrunnen for at Helsetilsynet ved årsskiftet ikke

var a jour med føringen og avstemmingen av regnskapet for 1998.

Statens helsetilsyn opplyser i sitt brev av 15. september 99 at det er etablert et eget regnskapsutviklingsprosjekt med ekstern konsulentbistand som skal avslutte regnskapet for 1998 og følge opp regnskapet for 1999. Prosjektet skal avsluttes 31.10.99. Parallelt med dette arbeidet skal det foretas en dokumentasjon av rutiner for økonomifunksjonen, utarbeiding av bemanningsplan og kompetanseoppbygging på leder- og saksbehandlernivå. Staten benytter også ekstern konsulentbistand til dette arbeidet.

Selv om innføring av nytt regnskapssystem i 1998 har vært ressurskrevende for etaten, endrer det ikke på virksomhetens ansvar for å avslutte regnskapet. Departementet vil følge opp at virksomheten utvikler nødvendig kompetanse og saksbehandlingsrutiner til å utføre sine oppgaver. Departementet vil ha en tett oppfølging av fremdriften i Helsetilsynets arbeid. Behov for å leie inn bistand fra et eksternt revisjonsfirma vil bli vurdert. Arbeidet med å sikre nødvendig kompetanse og rutiner knyttet til regnskapsarbeidet vil også bli fulgt opp i etatstyringsmøter og i tildelingsbrevet for 2000. Departementet vil inntil videre følge opp avstemmingsarbeidet i Statens helsetilsyn månedlig.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne Statens helsetilsyns regnskap for 1998.

Riksrevisjonen har merket seg at det er iverksatt tiltak for å styrke økonomifunksjonen ved Statens helsetilsyn, og at arbeidet med avslutning av regnskapet for 1998 skal være sluttført innen 31. oktober 1999.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge**3 Merutgifter og mindreinntekter**

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Eirik Larsen Kvakkestad

Utenriksdepartementet

Statsregnskapet 1998

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 1. september 1999 og svar avgitt 24. september 1999)

Til decharge etter omstendighetene

1 Utenriksdepartementets økonomiforvaltning og regnskap for 1998

I forbindelse med revisjon av Utenriksdepartementets regnskap for 1998 ble det avdekket flere forhold som ikke var tilfredsstillende. Blant annet forelå ikke spesifisering av midlertidige konti for ulike lønnsposter, det var ikke foretatt avstemminger av innberetningspliktige ytelser og rutiner for økonomistyringen i departementet var ikke ferdigstilt. I tillegg viste revisjonen av regnskapet at reskontro for reiseforskudd inneholdt flere eldre poster, at departementet hadde overskredet belastningsfullmakter ved føring på fremmede kapitler og at man ikke hadde inngått avtale med Skattefogden i Oslo og Akershus som er regnskapssentral for lønn.

Flere av de samme forhold ble også tatt opp i forbindelse med revisjonen av 1997-regnskapet. Dette gjaldt bl.a. manglende rutinebeskrivelser for hvilke kontroller og handlinger som skal utføres i forbindelse med avleggelse av årsregnskapet, manglende dokumentasjon av diverse foretatte avstemminger, manglende avstemminger av midlertidige konti før innsendelse av kasserapport til Finansdepartementet og manglende avstemminger av innberetningspliktige ytelser. Utenriksdepartementet uttalte den gang at departementet arbeidet aktivt med problemløsninger på de forhold som var påpekt.

Forholdene vedrørende 1998-regnskapet ble tatt opp med departementet i brev av 28. mai 1999. Med bakgrunn i manglende spesifikasjoner av en rekke midlertidige konti knyttet til lønn konkluderte Riksrevisjonen med at deler av regnskapet var ufullstendig.

Utenriksdepartementet svarte bl.a. i brev av 28. juni 1999 at rutiner for økonomistyringen var under ferdigstilling og at avstemming av innberetningspliktige ytelser fra Skattefogden ikke ville foreligge før 5. juli 1999.

I brev av 7. juli 1999 til departementet uttalte Riksrevisjonen bl.a. at man hadde merket seg at departementet først ved utgangen av 1. halvår 1999 var i stand til å avlegge spesifikasjoner og avstemminger

av sine midlertidige konti og derved også et fullstendig regnskap for 1998.

Departementet har i brev av 26. juli 1999 utdypet nærmere hva som er iverksatt for å forbedre fremtidige regnskapsavlegg.

Riksrevisjonen bemerker:

Utenriksdepartementet har for 1998 ikke vært i stand til å fremlegge et fullstendig regnskap innen utgangen av 1. halvår 1999. Departementet synes i liten grad å ha forbedret påpekte svakheter fra regnskapsavleggelsen for 1997. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå har iverksatt tiltak for å forbedre regnskapet for 1999.

Utenriksdepartementet har svart:

«Utover de opplysninger som fremkom i brev av 28. juni og 26. juli 1999 til Riksrevisjonen vil Utenriksdepartementet bemerke følgende:

Anmerkningene fra Riksrevisjonen er i hovedsak en konsekvens av at Skattefogden i Oslo og Akershus ikke har løst sine oppgaver som forutsatt. Forholdet er tatt opp med Skattefogden O/A ved flere anledninger i perioden fra oppstart av konsernkonto-ordningen pr. 1. oktober 1997, men uten det ønskede resultat. For at det i fremtiden ikke skal herske den minste uklarhet når det gjelder oppgavefordelingen, vil departementet derfor i nær fremtid undertegne en egen avtale med Skattefogden i O/A.

Situasjonen pr d.d. er at alle interimskonti for 1998 er avstemt og det foreligger spesifiserte og dokumenterte avstemminger av alle interimskonti pr. 31. august 1999.

Ved avslutningen av regnskapet for 1998 forelå de nødvendige saksbehandlings- og kontrollrutiner for avlegging av årsregnskapet, noe som beklageligvis ikke var utarbeidet for 1997.

Slutføringen av rutinebeskrivelser for økonomistyringen består i å samle eksisterende skriftlige rutiner i ett dokument med vedlegg. Departementet tar sikte på at dette skal være gjennomført ved utgangen av september d.å.

Vi regner med at de tiltak som er og vil bli iverksatt vil avhjelpe de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og Skattefogden i Oslo og Akershus ikke har fungert tilfredsstillende. Dette har medført at departementet først ved utgangen av 1. halvår 1999 avla et fullstendig regnskap for 1998.

Riksrevisjonen forutsetter at departementets regnskap for 1999 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavleggelse innen den fristen som er satt av Finansdepartementet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

2 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

3 Kontroll med forvaltning av norsk bistand til prioriterte land og regioner m.m.

Riksrevisjonen har tidligere rapportert til Stortinget om foretatte undersøkelser vedrørende forvaltningen av norsk bilateral bistand, senest i Dokument nr. 1 (1997–98), jf. Innst. S. nr. 89 (1997–98).

Hovedkonklusjonene i antegnelsen var at NORADs rutiner for å sikre innhold i avtaler og dokumentasjon av kontrollhandlinger hadde blitt forbedret. NORAD hadde videre utarbeidet manualer for saksbehandlingen og etablert en ordning med egne systematiske gjennomganger av rutineene ved avdelinger og ambassader. Riksrevisjonen påpekte at det fortsatt var forskjeller mellom de enkelte land hva angikk avtalte krav til revisjon, oppfølging av rapportering og bruk av saksbehandlerverkøyet Plan II.

Det ble også uttrykt at Riksrevisjonen var av den oppfatning at mottakerlandets riksrevisjon burde være revisor for norske tilskuddsmidler, eller, der dette ikke er mulig, bli gjort kjent med gitte tilskudd og revisjonsresultater.

Utenriksdepartementet informerte i den sammenheng om at det ble arbeidet generelt med å gjøre forvaltningen av bistanden best mulig, og at arbeidet ville bli fulgt opp bl.a. i forbindelse med implementeringen av nytt økonomireglement og innføringen av nytt regnskapssystem.

I forbindelse med revisjon av Utenriksdepartementets regnskap for 1998 ble det foretatt undersøkelser av forvaltningen av bistand til Etiopia, Sør-

Afrika og Nicaragua. Førstnevnte undersøkelse omfattet bare bevilgninger administrert av NORAD, mens de øvrige også omfattet tilskuddsordninger administrert av Utenriksdepartementet direkte.

For alle undersøkelser var målsettingen å kunne gi en uttalelse om forvaltning av tiltak under forberedelse, forvaltning av pågående tiltak, ambassadenes bruk av konsulenter i forvaltningsarbeidet, rutiner for ekstern evaluering og for formell avslutning av tiltak, samt om rapportering til Stortinget.

Rapporter om undersøkelsene vedrørende bistand til Sør-Afrika og Nicaragua ble oversendt Utenriksdepartementet for uttalelse 16. juni 1999. Rapport om undersøkelsen vedrørende bistand til Etiopia er oversendt NORAD for uttalelse 14. april 1999.

Resultatet av undersøkelsene var:

Generelle forhold

NORAD har utarbeidet en manual for stat-til-stat samarbeid, «Programme and Project Cycle Management». Denne dekker alle faser som er relevant for de foretatte undersøkelser. Denne er brukt som norm ved vurderingen av forvaltningspraksis.

De senere år har NORAD etablert en praksis med egne forvaltningsgjennomganger ved ambassadene. Disse gjennomganger har store likhetstrekk med de undersøkelser Riksrevisjonen har foretatt siden 1992. Rapporter fra relevante gjennomganger er mottatt av Riksrevisjonen, og har vært noe av grunn-

laget for de nå foretatte revisjonsundersøkelser.

Disse elementer, sammen med prosessen for virksomhetsplanlegging og landprogramarbeidet danner et tilfredsstillende grunnlag for kvalitetsmessig god forvaltning av norsk bilateral bistand.

Det generelle inntrykk er at ambassadenes forvaltning av tiltak under forberedelse, gjennomføring og avslutning i hovedsak foregår på en tilfredsstillende måte. Arkivene ved ambassadene og i hjemmeadministrasjonene gir tilfredsstillende muligheter for etterkontroll av ambassadens oppfølging av de enkelte tiltak.

Undersøkelsen har likevel avdekket visse svakheter:

- Forhold omkring revisjon, synliggjøring av norske midler i mottakerlandets budsjetter og regnskaper, dokumentasjon av kontaktnett og forvaltningsoppsett synes noe svakt og bør forbedres. Videre bør det vurderes innført enkle sjekklistor til bruk i det daglige oppfølgingsarbeidet med de enkelte tiltak.
- Riksrevisjonen ser det som en svakhet at det kreves rapporter bare for norske midler. I de fleste tilfelle går midlene inn i, og bør rapporteres i en større økonomisk sammenheng. Dette bør etter Riksrevisjonens mening innebære at det kreves totalregnskap, eventuelt i tillegg til prosjektregnskap fra samarbeidende virksomhet.
- Bruk av konsulenter i bistandsforvaltning varierer fra land til land, både hva angår omfang og type. Undersøkelsene har vist at forvaltning av konsulentavtaler er tilfredsstillende. Enkelte konsulentoppdrag kan synes å være en del av den virksomhet ambassaden forventes å utføre med sitt personelloppsett. Dette gjelder bl.a. vurdering av mottatte regnskaps- og revisjonsrapporter. Etter Riksrevisjonens oppfatning er gjennomgang av rapporter for å vurdere om avtale- og kontraktsforpliktelser er oppfylt, en så sentral del av tiltaksoppfølgingen at oppgaven bør utføres av ambassadens eget personell.
- Det er ikke blitt foretatt eksterne evalueringer av tiltak i Etiopia eller Sør-Afrika. Det er foretatt en ekstern evaluering av bistand til Nicaragua, men denne er rettet mer mot metode enn mot enkelttiltak.
- Rapporteringen til Stortinget synes i vesentlig grad å være en orientering om ulike tiltak, og gir i liten grad opplysninger om utviklingsresultater relatert til de målsettinger som angis i budsjettforslagene.

- Undersøkelsene har vist at både i Sør-Afrika og Etiopia er det svakheter i kommunikasjonen mellom den nasjonale avtalepart og landets riksrevisjon. Avtaler som inngås av regjeringen inneholder bestemmelser om at revisjonen skal utføres av riksrevisjonen, uten at denne har vært med i avtaleprosessen eller blitt informert om inngåtte forpliktelser.

Spesielle forhold

I rapporten fra undersøkelsen i Etiopia ble uttalt at utbetaling av 45 % av landprogrambevilgningen på slutten av 1998 sammen med ompostering fra landprogrammidler til regionalmidler i 1997-regnskapet foretatt i begynnelsen av 1998, gir signaler om svak budsjettstyring.

Hva angår bistand til Nicaragua, har det skjedd visse endringer i samarbeidsforholdet med Nicaragua siden Riksrevisjonens forrige undersøkelse, i 1993. Sekretariatet for internasjonalt samarbeide, SCE (tidligere et departement, MCE) har ikke lenger en slik omfattende funksjon som tidligere da ministeriet mottok givermidler for videreformidling til brukerne, og sto for rapportering til giverne. Kommunikasjonen synes nå å foregå direkte mellom ambassaden og gjennomførende enhet. Denne endring er ikke nedfelt i de avtaler Riksrevisjonen undersøkte. Det bør vurderes om endringen bør formaliseres, og reflekteres i nye avtaler.

Departementet har i svarbrev av 19. juli 1999 om Nicaragua uttalt at man noterer seg de forhold der det kan være grunnlag for rutineendringer. Dette gjelder bl.a. forvaltning av et tiltak finansiert fra forskjellige bevilgninger, og bruk av konsulenter der de kan oppfattes som ekstra ansatte.

I uttalelse gitt i brev av 5. august 1999 om bistanden til Sør-Afrika opplyser departementet bl.a. at spørsmålet om Riksrevisjonens rolle er tatt opp under årets landprogramforhandlinger. Det opplyses videre at det i Tildelingsbrev til NORAD for 1999 er gitt skjerpede retningslinjer for rapportering til departementet, og at denne rapportering er grunnlag for rapportering til Stortinget.

Riksrevisjonen har konkludert med at etablerte rutiner og intern kontroll bidrar til å sikre tilfredsstillende forvaltning av bilateral bistand. Undersøkelsene har også vist at rutinene i stor grad er fulgt, slik at det med rimelig grad av sikkerhet kan sies at regnskapet på dette området gir et riktig bilde av virksomheten.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Vedlegg**Riksrevisjonen**

feil og mangler i regnskapet gjennom året. Resultatet kan bli at det oppstår store avstemmingsdifferanser i regnskapene som ikke kan forklares, noe som igjen medfører at det må brukes betydelige ressurser for å finne ut hva som er feil og til å foreta nødvendige opprettinger. For virksomhetene er det ofte nødvendig å bruke eksterne konsulenter med spesialkompetanse for å finne ut av de påpekte forhold. Også for Riksrevisjonen er revisjon av disse regnskapene svært ressurskrevende og i noen tilfeller er manglene så vesentlige at regnskapet faktisk ikke er reviderbart, bl.a. som følge av manglende revisjonsspor i regnskapene. Det forhold at flere regnskap fremlegges for sent og med manglende dokumentasjon skaper også problemer i forhold til Riksrevisjonens rapportering.

Statsministerens kontor

Postboks 8001 Dep.

0030 OSLO

De problemer som er påpekt kan ha flere årsaker, men det kan synes som om feil og mangler knyttet til de regnskapssystemene som er valgt og manglende kompetanse hos personalet som har ansvaret for regnskapsføringen er hovedproblemene. I noen tilfeller prioriteres heller ikke tilstrekkelige ressurser til økonomifunksjonen i virksomheten. Flere systemer er også til dels svært kompliserte og primært utviklet for regnskapsføring i private virksomheter. Systemene har til dels ikke håndtert rapportering etter

Vedlagt følger kopi av antegnelsene til statsregnskapet for 1998 til orientering.

Riksrevisjonen vil peke på at i de senere årenes antegnelser er det tatt opp en rekke saker knyttet til regnskapsføringen i departementene og underlagte virksomheter, samt problemer knyttet til innføringen av nye økonomisystemer. I antegnelsene til statsregnskapet for 1998 tas det opp mange saker som omhandler til dels betydelig svikt i rutiner knyttet til regnskapsføring og økonomiforvaltning. I noen tilfeller er manglene så vesentlige at regnskapene ikke kan godkjennes, og i flere tilfeller medfører de mangler som er avdekket at det også kan foreligge betydelige feil i de tall som er innrapportert til det sentrale statsregnskapet.

Riksrevisjonen ser svært alvorlig på de forhold som er tatt opp. Det kan synes som om internkontroll og korrekt regnskapsføring ikke vektlegges tilstrekkelig i forvaltningen og det er i særlig grad manglende forståelse for avstemmingsrutiner som kan avdekke feil og mangler i regnskapet gjennom året. Resultatet kan bli at det oppstår store

side 2 av 2

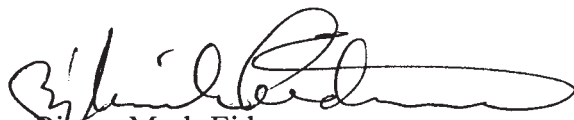
kontantprinsippet på en tilfredsstillende måte slik at det har vært nødvendig å ta i bruk manuelle rutiner.

Det bemerkes i den forbindelse at det også er avdekket svakheter og mangler ved testingen og ved funksjonaliteten til de systemer som er godkjent på statens rammeavtaler, jf. sak 1 under Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

På denne bakgrunn har Riksrevisjonen funnet det nødvendig å fokusere på disse problemene overfor Finansdepartementet som overordnet økonomidepartement og Statsministerens kontor, ved oversendelse av de samlede antegnelsene til statsregnskapet for 1998. Riksrevisjonen vil understreke at en tilfredsstillende økonomiforvaltning primært er et ledelsesansvar i den enkelte virksomhet, men Riksrevisjonen er av den oppfatning at de påpekte forhold er så alvorlige at de må følges opp generelt på overordnet nivå i forvaltningen.

Likelydende brev er sendt Finans- og tolldepartementet.

For Riksrevisorkollegiet



Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Kopi: Øvrige departementer