

Dokument nr. 1

(2002–2003)

Riksrevisjonen legger fram:

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2001**
- 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 2001, jf. Grunnlovens § 75 k.

Det er tatt opp i alt 22 saker, 16 antegnelser og 6 saker til orientering. Det er ikke tatt opp saker under Barne- og familiedepartementet, Fiskeridepartementet, Kultur- og kirke departementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Riksrevisjonen har ikke godkjent Skattedirektoratets regnskap for skatteetaten og Norges veterinærhøgskoles regnskap for 2001. Riksrevisjonen ser særlig alvorlig på at Skattedirektoratets regnskap som omfatter en betydelig del av statsregnskapets inntektside har så alvorlige feil og mangler at det ikke kan godkjennes.

Det orienteres om at Rikshospitalet, Aetat Arbeidsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Statens landbruksforvaltning og de samiske videregående skolene i Karasjok og Kautokeino har gjennomført en rekke tiltak for å rette opp de feil og mangler som gjorde at regnskapene for 2000 ikke kunne godkjennes. Riksrevisjonen har godkjent regnskapene for 2001.

Riksrevisjonen er kjent med at Finansdepartementet har gjennomført en rekke opplæringstiltak for å bedre økonomifunksjonen i staten, og gjennomgående synes det å være betydelige forbedringer.

Omorganisering av regnskapsfunksjonen innenfor flere forvaltningsområder og nye retningslinjer for føring av konsernregnskap for store landsdekkende virksomheter har medført at antall regnskaper er redusert sammenlignet med tidligere år. For regnskapsåret 2001 har Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfattet 421 regnskaper.

Fra og med regnskapsåret 2001 har Riksrevisjonen iverksatt en ordning med et avsluttende revisjonsbrev (revisjonsberetning) til alle reviderte virksomheter med kopi til overordnet departement. For 2001 er det avgitt 276 avsluttende revisjonsbrev uten merknader, 90 med enkelte merknader, 36 med betydelige merknader og to med så vesentlige merknader at regnskapet ikke kunne godkjennes. Det er avgitt ordinær revisjonsberetning til 18 stiftelsesregnskaper, hvorav én med merknader, samt revisjonsberetning til Norsk Tipping AS.

Revisjonen av trykdeetatens regnskap og stønadsordninger viser fortsatt mangler ved internkontrollen. På enkelte områder vil kontroller bli etablert via nye eller forbedrede dataløsninger og spesialisering av oppgaver, og generelt arbeides det planmessig og risikorett for å forbedre kvaliteten i oppgaveløsningen. På mange områder er imidlertid regelverket så komplisert at kontrollen blir vanskeliggjort og svært ressurskrevende. Revisjonen har påvist at dette fører til feilutbetalinger.

Revisjonen har også vist at det er mange utfordringer og uavklarte regnskapsspørsmål i forbindelse med overgang fra ordinær statlig virksomhet til virksomhet med særskilte fullmakter.

Fremdeles er det betydelige feil og mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten i staten. Manglene synes dels å skyldes for lite kompetanse på området og dels at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av gjeldende regelverk.

Mangelfull styring og oppfølging av store utviklingsprosjekter på IKT-området er fortsatt et problem. Resultatet er ofte forsinkelser og merkostnader for staten, og det tar lengre tid enn forutsatt å realisere effektiviseringsgevinstene.

Riksrevisjonen legger stor vekt på å ha en god dialog med departementene og reviderte virksomheter. Foruten en formell kommunikasjon, innebærer dette også nødvendig uformell kontakt og dialog i tilknytning til revisjonens utførelse.

Riksrevisjonen, 8. november 2002

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

INDELING 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 bør det 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	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 <ul style="list-style-type: none">– saken er under behandling i administrasjonen– Riksrevisjonen ønsker å se nærmere på det prinsippsspørsmål som er reist– framtidig praksis bør tas 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 for administrasjon av Svalbard	1	3 Merutgifter og mindreinntekter	55
		4 Utlendingsdirektoratets regnskap for 2001	55
Arbeids- og administrasjonsdepartementet		Kultur- og kirke departementet	
1 Statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv.	11	1 Merutgifter og mindreinntekter	57
2 Statsbyggs regnskap for 2001	13	Landbruksdepartementet	
3 Arbeidstilsynets bruk av tvangsmulkt	15	1 Merutgifter og mindreinntekter	59
4 Merutgifter og mindreinntekter	17	2 Statens landbruksforvaltnings regnskap for 2001	59
5 Aetats regnskap for 2001	17	Miljøverndepartementet	
Barne- og familiedepartementet		1 Merutgifter og mindreinntekter	61
1 Merutgifter og mindreinntekter	19	Nærings- og handelsdepartementet	
Finansdepartementet		1 Merutgifter og mindreinntekter	63
1 Nytt forvaltningssystem for merverdiavgift – MVA3	21	Olje- og energidepartementet	
2 Skattedirektoratets regnskap for skatteetaten	25	1 Olje- og energidepartementets praktisering av krav om utarbeidelse av anbudsprotokoll og innhenting av skatteattest ved kjøp av varer og tjenester	65
3 Merutgifter og mindreinntekter	32	2 Regnskapet for 2001 for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) (Spesialavdelingen)	66
Fiskeridepartementet		3 Merutgifter og mindreinntekter	70
1 Merutgifter og mindreinntekter	33	Samferdselsdepartementet	
Forsvarsdepartementet		1 Merutgifter og mindreinntekter	71
1 Avgangsstimulerende tiltak	35	Sosialdepartementet	
2 Forsvarets regnskap for 2001	36	1 Trygdeetatens regnskap for 2001	73
3 Merutgifter og mindreinntekter	40	2 Merutgifter og mindreinntekter	79
Helsedepartementet		Utdannings- og forskningsdepartementet	
1 Merutgifter og mindreinntekter	41	1 Norges veterinærhøgskole – regnskapet for 2001	81
2 Statens rettsstoknologiske institutt – sakkyndige uttalelser – praktisering av særavtaler	41	2 Merutgifter og mindreinntekter	82
3 Rikshospitalet – regnskapet for 2001	42	3 De samiske videregående skolene i Karasjøk og Kautokeino – regnskapene for 2001	83
Justis- og politidepartementet		Utenriksdepartementet	
1 Hjelpesystemer i politi- og lennsmannsetaten	43	1 NORADs forvaltning av tilskudd til og via Bistandsnemda og Atlas-alliansen	85
2 Overtidsgodtgjørelse ved Oslo politidistrikt i 2001	45	2 Merutgifter og mindreinntekter	87
3 Merutgifter og mindreinntekter	47		
Kommunal- og regionaldepartementet			
1 Datasystem for behandling av utlendings- og flyktningsaker	49		
2 Tilskudd til EUs regionalpolitiske samarbeidsprogram – Interreg	53		

Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard

for budsjetterminen 2001

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

Stats-**Bevilgnings-***Utgifter**Mill. kroner*

Det Kongelige Hus og Slottsforvaltningen	138
Regjering	180
Stortinget og underliggende institusjoner	848
Høyesterett	48
Utenriksdepartementet	14 847
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	32 794
Kulturdepartementet	3 907
Justisdepartementet	11 791
Kommunal- og regionaldepartementet	65 197
Sosial- og helsedepartementet	33 219
Barne- og familiedepartementet	23 498
Nærings- og handelsdepartementet	5 675
Fiskeridepartementet	2 377
Landbruksdepartementet	14 019
Samferdselsdepartementet	20 848
Miljøverndepartementet	2 730
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	21 487
Finansdepartementet	68 264
Forsvarsdepartementet	26 842
Olje- og energidepartementet	22 503
Ymse utgifter	29
Statsbankene	68 529
Statlig petroleumsvirksomhet	25 736
Statens forretningsdrift	1 634
Folketrygden	187 642
Statens petroleumsfond	257 426
Sum utgifter	<u>912 208</u>

regnskapet

regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Mill. kroner</i>	<i>Mill. kroner</i>
Skatter og avgifter:			
Skatt på formue og inntekt		104 358	
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift		128 374	
Tollinntekter		1 784	
Merverdiavgift		130 306	
Avgifter på alkohol		8 491	
Avgifter på tobakk		7 110	
Avgifter på motorvogner		30 289	
Andre avgifter		18 853	429 565
Inntekter av statens forretningsdrift:			
Renter av statens forretningsdrift		94	
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i samband med nybygg, anlegg mv.		2 772	2 865
Renteinntekter og utbytte (eksklusive statens forretningsdrift og Statoil):			
Renter fra statsbankene		11 579	
Renter av kontantbeholdning og andre krav			6 435
Utbytte eksklusive Statoil		4 560	22 574
Andre inntekter:			
Inntekter under departementene		19 499	
Overføring fra Norges Bank		10 685	
Tilbakeføring av midler fra Statens banksikringsfond		4 350	34 534
Petroleumsinntekter:			
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet		151 049	
Skatt og avgift på utvinning av petroleum		112 106	
Aksjeutbytte fra Statoil		5 746	268 902
Tilbakebetalinger			90 725
Statens petroleumsfond			409
Sum inntekter			849 574
Andre kapitalmidler:			
Statslånemidler		393	
Av kontantbeholdning		62 242	62 635
Totalsum			912 208

Statens balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>1 000 kr</i>
Kontantbeholdning	74 646 099
Spesielle fond og forsikringer	652 858 764
Verdipapirer	69 201 829
Utlån og utestående fordringer	203 136 982
Ordinære fond	15 044 160
Forskudd	916 429
Kapital i statsbankene	3 384 941
Fast kapital i statsbedriftene	152 691 104
Statskassens mellomværende med regnskapsførere	- 3 462 353
Statskassens mellomværende med statsbedriftene	78 190
Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter	74 002
Interimskonti debet	0
Valutabytte	116 846
Statsobligasjonslån	2 043 716
Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld	- 653 936
Sum eiendeler	<u>1 170 076 773</u>

Avslutningskonto for

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 31. desember 2001	839 880 779
Sum	<u>839 880 779</u>

pr. 31. desember 2001

	<i>Forpliktelser</i>	<i>1 000 kr</i>
Statsgjelden		278 692 379
Kontolån fra ordinære fond		17 291 040
Virksomheter med særskilte fullmakter		3 879 624
Deposita og avsetninger		20 907 245
Utstedte gjeldsbrev for den ikke betalte del av grunnfond i statsbankene		0
Overførbare ubrukte bevilgninger		9 425 707
Avslutningskonto		839 880 779

Sum forpliktelser 1 170 076 773

statsregnskapet pr. 31. desember 2001

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 1. januar 2001		614 963 278
Økning		224 917 501
Sum		<u>839 880 779</u>

Spesifikasjon av forskyvninger

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Opptatte lån</i>	392 894
<i>Av kontantbeholdning</i>	62 241 847
<i>Spesielle fond:</i>	
<i>Nedgang</i>	25 784 629
<i>Verdipapirer:</i>	
<i>Nedgang</i>	2 652 193
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>	
<i>Nedgang</i>	54 345 458
<i>Ordinære fond:</i>	
<i>Nedgang</i>	2 860 350
<i>Forskudd:</i>	
<i>Nedgang</i>	162 750
<i>Kapital i statsbankene:</i>	
<i>Nedgang</i>	813 273
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>	
<i>Nedgang</i>	26 923 593
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>	
<i>Nedgang</i>	2 171
<i>Statskassens mellomværende med statsbedrifter:</i>	
<i>Nedgang</i>	4 394
<i>Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter:</i>	
<i>Nedgang</i>	163
<i>Statsgjelden:</i>	
<i>Økning</i>	403 297
<i>Deposita og avsetninger:</i>	
<i>Økning</i>	599 801
<i>Overført til avslutningskonto for statsregnskapet</i>	224 917 501
<i>Overførbare ubenyttede bevilgninger:</i>	
<i>Økning</i>	740 948
<i>Sum debet</i>	402 845 261

i balansen

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Spesielle fond:</i>		
Økning		257 949 249
<i>Verdipapirer:</i>		
Økning		18 882 617
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>		
Økning		66 068 262
<i>Ordinære fond:</i>		
Økning		9 720 748
<i>Forskudd:</i>		
Økning		427 517
<i>Kapital i statsbankene:</i>		
Økning		1 225 000
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>		
Økning		3 758 210
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>		
Økning		828
<i>Statskassens mellomværende med statsbedrifter:</i>		
Økning		1 963
<i>Valutabytte:</i>		
Økning		211 287
<i>Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld:</i>		
Økning		82 031
<i>Statsgjelden:</i>		
Nedgang		43 640 782
<i>Kontolån fra fond:</i>		
Nedgang		18 213
<i>Deposita og avsetninger:</i>		
Nedgang		52 753
<i>Utstedte gjeldsbrev for den ikke betalte delen av grunnfond i statsbankene:</i>		
Nedgang		805 800
<i>Sum kredit</i>		<u>402 845 261</u>

Regnskapet for

Bevilgnings-

<i>Utgifter</i>	<i>Kr</i>
Svalbard kirke	1 624 133
Tilskudd til Svalbardrådet og kulturelle formål m.m.	2 800 000
Sysselmannen	18 521 850
Sysselmannens transporttjeneste	44 570 103
Tilfeldige utgifter	3 976 600
Kulturminnetiltak	2 039 056
Bergmesteren	1 490 796
Refusjon til Norsk Polarinstitut	2 450 000
Fyr og radiofyr mv.	3 200 000
Statens bygninger i Longyearbyen	15 484 749
Ligningsrådet for Svalbard	1 698 838
Sum utgifter	97 856 125
Nedgang i overførte bevilgninger	2 727 000
	95 129 125

Balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>Kr</i>
Depositokonto 845004	1 047 000
	1 047 000

Note til balansekonto,

Debet	<i>Kr</i>
Nedgang overført bevilgning	2 727 000
Depositokonto 845004 UB 2001	1 047 000
	3 774 000

Oslo i Riksrevisjonen,

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

administrasjonen av Svalbard 2001

regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen		1 226 235
Sysselmannens transporttjeneste		1 388 424
Statens bygninger		3 003 260
Skatter og avgifter		29 478 506
Tilskudd fra statsbudsjettet		60 032 700

Sum inntekter 95 129 125

pr. 31. desember 2001

	<i>Forpliktelser</i>	<i>Kr</i>
Overført til 2002		1 047 000
		<u>1 047 000</u>

beholdningsendringer 2001

	Kredit	<i>Kr</i>
Depositokonto 845004 IB 2001		3 774 000
		<u>3 774 000</u>

29. oktober 2002

Helga Haugen

Wenche Lyngholm

Thor Kr. Svendsen

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september og svar avgitt 26. september 2002)

Til observasjon

1 Statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av forvaltningen av ordningen med statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv. (Lønnsgarantiordningen), kap. 2542, post 70 under Folketrygden, samt tilhørende inntekter (dividende) på kap. 5704, post 02. Bevilgningen for lønnsgarantiutbetalinger utgjorde 350 mill. kroner i 2001, mens bevilgningen relatert til dividende var på 90 mill. kroner.

Lønnsgarantiordningen skal sikre at arbeidstakerne får dekket sine lønnskrav mv. ved arbeidsgivers konkurs, og at dekning skjer mest mulig rettidig. Ordningen forvaltes av Direktoratet for arbeidstilsynet. Bostyrerne i konkursboene har også sentrale oppgaver knyttet til ordningen, blant annet førstelinje saksbehandling og kontakt med direktoratet, kontakt med og informasjon til arbeidstakerne, og videreformidling av lønnsgarantiutbetalinger. Som kontrollgrunnlag for direktoratets saksbehandling sender bostyrer inn samlelister med opplysninger om hver enkelt lønnstaker det er reist krav for sammen med utfylt oversendelsesblankett for det aktuelle boet, mens søknadsskjemaer og eventuelt annen dokumentasjon fra den enkelte lønnstaker beholdes av bostyrerne. Lønnsgarantiutbetalingene foretas til bostyrerne som videreutbetaler midler til den enkelte mottaker. Når staten dekker krav etter garantien, trer den inn i arbeidstakerens krav mot arbeidsgiveren og dennes bo, og mottar dividende fra de konkursboene der det finnes midler til dette.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse var i første rekke å vurdere Direktoratet for arbeidstilsynets rutiner og retningslinjer knyttet til behandlingen av lønnsgarantisaker, og i tillegg vurdere rutiner knyttet til utbetalinger og innbetalinger vedrørende lønnsgarantiordningen. På bakgrunn av undersøkelsen og korrespondansen med Direktoratet for arbeidstilsynet ba Riksrevisjonen i brev av 10. juli 2002 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet om uttalelse til blant annet følgende forhold:

- I tildelingsbrevet for 2001 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble direktoratet pålagt å følge opp og kontrollere bostyrernes forhold til saksbehandlingsreglene. Bakgrunnen var at direktoratet gjennom noe tid hadde registrert at flere bostyrere ikke gjorde så grundig arbeid med lønnsgarantisakene som man kunne forvente. Dette synes ikke i særlig grad å ha blitt fulgt opp av direktoratet
- Søknadsblanketter utfylt av arbeidstakerne og eventuelt annen dokumentasjon oversendes bare hvis direktoratet av kontrollmessige grunner ber om det. Dette skjer imidlertid kun unntaksvis
- Det er avdekket at direktoratet i behandlingen av lønnsgarantisaker praktiserer «ett-trinns saksbehandling». Dette innebærer at saksbehandlere innenfor rammen av kr 250 000 for hver ekspedisjon til et konkursbo, gis fullmakt til å sende brev med saksbehandlingsvedtak kun med sin egen underskrift. Denne praksis ble innført som et midlertidig effektiviseringsstiltak i 1992, og synes senere å ha blitt videreført som et varig tiltak. Utbetalingsvedtak som saksbehandler har foretatt blir sjelden kontrollert for annet enn at beløp er innenfor fullmaktsrammen. Ifølge direktoratet er erfaringene med ett-trinns saksbehandling gode
- Direktoratets praktisering av bruttoprinsippet i regnskapsføringen medfører at totalsummene i regnskapet både på utgifts- og inntektskonto er høyere enn hva som er reelt. Direktoratet har erkjent at feilregistreringer har forekommet og vil innskjerpe rutinene på området
- Det synes i begrenset omfang å foreligge skriftlige interne instruksjoner og saksbehandlingsregler i direktoratet, utover det som følger av de aktuelle lover og forskrifter. Dersom ressursituasjonen tilsier det, finner direktoratet det riktig å ta opp igjen arbeidet med å samle de retningslinjene som er gitt, og utarbeide flere på de områder hvor dette anses hensiktsmessig

- Direktoratet har ikke benyttet noe elektronisk saksbehandlingssystem/hjelpesystem for behandling av lønnsgarantisaker. Dette har blant annet gjort det vanskelig å holde oversikt over historikken knyttet til det enkelte konkursbo og å ha en løpende oppfølging av uavsluttede saker. Et nytt elektronisk journal- og saksbehandlerstøttesystem, som nylig er innført, skal ifølge direktoratet gi mulighet for bedre oppfølging.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet svarte i brev av 7. august 2002 at departementet har en dialog med Direktoratet for arbeidstilsynet knyttet til direktoratets oppfølging av bostyrers arbeid med lønnsgarantisakene. Departementet uttrykker at direktoratet nå har iverksatt flere tiltak for å oppnå bedret kvalitet på bostyrernes arbeid når det gjelder lønnsgarantiordningen. Det er sendt ut et brev i juni 2002 til samtlige bostyrere med orientering om aktuelle tiltak. Tiltakene skal gjennomføres umiddelbart og vil bli evaluert i løpet av 2002. Departementet vil omtale oppfølgingen av saken i tildelingsbrevet for 2003 og følge opp saken i styringsdialogen videre.

Når det gjelder det generelle grunnlagsmaterialet som foreligger ved direktoratets behandling av lønnsgarantisaker, uttaler departementet at en økt kontroll av grunnlaget ved at all bakgrunnsinformasjon oversendes fra bostyrer til direktoratet, vil bety økt ressursbehov i direktoratet samtidig som bostyrers rolle reduseres. Departementet viser til at direktoratet har uttalt at direktoratets kontrollgrunnlag anses å være tilfredsstillende, og uttrykker også at krav til effektivisering og kostnadsbesparelser innebærer at det må foretas avveininger mellom kontroll og ressursbruk. Departementet kan ikke se at den foreliggende informasjon gir grunnlag for å foreta større endringer i kontrollrutinene, men vil imidlertid vurdere om det bør gjennomføres stikkprøver av grunnlagsmaterialet mer rutinemessig enn det gjøres i dag. Departementet uttaler videre at direktoratets praksis med ett-trinns saksbehandling kan forsvares med gode rutiner og retningslinjer for gjennomføring, og kan ikke se at direktoratets erfaring med ordningen så langt gir grunnlag for å endre denne praksis. Departementet vil imidlertid også her vurdere om det bør foreta mer rutinemessige stikkprøver enn det som er dagens praksis. Saken vil bli fulgt opp i tildelingsbrevet for 2003 og i styringsdialogen videre.

Punktene i Riksrevisjonens brev av 10. juli vedrørende manglende elektronisk saksbehandlingssystem og svakheter ved direktoratets praktisering av bruttoprinsippet i regnskapsføringen er ikke kommentert i departementets svarbrev.

Departementet opplyser at det for tiden gjennomfører et kombinert evaluerings- og utviklingsprosjekt knyttet til Arbeidstilsynets virksomhet og organisering, blant annet på bakgrunn av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon i 1999, jf. Dok 3:9 (1999–2000), Innst. S. nr. 187 (1999–2000) og Stortingets behandling 8. juni 2000.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at Direktoratet for arbeidstilsynet nå har iverksatt tiltak for å oppnå bedret kvalitet på bostyrernes arbeid med lønnsgarantisaker, og at departementet vil følge opp dette arbeidet videre.

Riksrevisjonen forstår det slik at departementet vil vurdere om det bør gjennomføres rutinemessige stikkprøver av direktoratets kontrollgrunnlag, det vil si bakgrunnsinformasjon fra bostyrer, og at dette spørsmålet også vil bli fulgt opp i den videre styringsdialogen.

Videre har Riksrevisjonen merket seg departementets uttalelse om at direktoratets praksis med ett-trinns saksbehandling anses forsvarlig. Riksrevisjonen vil understreke at denne behandlingsmåten lett kan svekke den interne kontrollen og øke risikoen for misligheter og feilutbetalinger. Mangelfulle skriftlige instruksjoner og saksbehandlingsregler kan ytterligere svekke kontrollen.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet ikke har kommet med kommentarer relatert til punktene om manglende elektronisk saksbehandlingssystem og direktoratets praktisering av bruttoprinsippet i regnskapsføringen.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«For å sikre god kvalitet i saksbehandling av lønnsgarantisaker vil Arbeids- og administrasjonsdepartementet be Direktoratet for arbeidstilsynet om å gjennomføre følgende tiltak i løpet av høsten 2002/våren 2003:

- *Utarbeide fullstendige, skriftlige rutiner for saksbehandling av lønnsgarantisaker.*
- *Utarbeide rutiner og retningslinjer for intern stikkprøvekontroll med relevant saksbehandling for å forebygge og eventuelt avdekke misligheter og feilutbetalinger.*
- *Etter en viss prøveperiode skal de skriftlige rutinene evalueres, og rapport oversendes til departementet.*

På bakgrunn av rapporten vil departementet vurdere hvorvidt det er påkrevd å innføre en reell to-trinns saksbehandling for lønnsgarantisaker.

Departementet beklager at direktoratets praktisering av bruttoprinsippet i regnskapsføringen for lønnsgarantien ikke er kommentert i svarbrevet av 7. august 2002. Dette skyldes at direktoratet selv, i sitt brev av 12. desember 2001 til Riksrevisjonen, har innsett de feilregistreringer som er gjort og samtidig uttalt at rutinene for regnskapsføringen fra dette tidspunktet er innskjerpet. Likeledes beklager departementet at manglende elektronisk saksbehandlingssystem ikke er kommentert i svarbrevet. Direktoratet har uttalt i sitt brev av 4. april 2002 til Riksrevisjonen at det i løpet av 1. halvår 2002 skal være imple-

mentert nytt elektronisk saksbehandlingssystem som vil gi muligheter for uttak av aktuelle rapporter. Departementet vil høsten 2002 følge opp hvorvidt ovennevnte innskjerping av regnskaps-føring og implementering av nytt elektronisk saksbehandlingssystem forløper som forutsatt.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at pålegg som departementet gav i tildelingsbrev for 2001 ikke ble gjennomført og fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet, i tillegg til oppfølging av direktoratets kontroll med

bostyrernes arbeid med lønnsгарantisaker, også vil følge opp at direktoratet utarbeider og implementerer skriftlige rutiner for saksbehandling og for intern stikkprøvekontroll.

Riksrevisjonen finner det uheldig at en prøveordning som gjelder forenklet saksbehandling med svakere intern kontroll og økt risiko for misligheter og feilutbetalinger har vart i ca. ti år uten at ordningen er fulgt opp med andre kontrolltiltak.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Statsbyggs regnskap for 2001

I forbindelse med revisjon av Statsbyggs regnskap for 2001 ble det avdekket flere feil og mangler ved regnskapsavleggelsen. Følgende forhold ble tatt opp:

- Revisjon av årsavslutningen for 2001 avdekket at kvaliteten på avstemmingene av interim- og beholdningskonti ikke var tilfredsstillende. Medio april 2002 var en rekke konti i balansen ennå ikke avstemt. For noen konti er det opplyst at de ikke har vært avstemt tidligere, blant annet konto for kundefordringer og bygg under arbeid. Kvaliteten på en del korreksjonsbilag i Statsbyggs regnskap gjør dessuten at de kan være vanskelig å godta som transaksjonsbevis.
- Statsbygg har hatt store problemer med avstemming mellom lønssystemet Agresso og regnskapssystemet Oracle både i regnskapet for 2000 og 2001. Riksrevisjonen har avdekket differanser mellom lønssystemet og regnskapet når det gjelder lønnsforskudd, bidragstrekk, fagforeningstrekk og skattetrekk.
- Statsbygg fører regnskapet både etter regnskaps- og kontantprinsippet. Enkelte ganger forekommer doble sett med bilag, ett for internregnskapet og ett for kontantregnskapet. Det hender derfor at manuelle bilag blir glemt registrert i et av systemene, noe som fører til at regnskapet må korrigeres det påfølgende år.
- Ved en feil ble pensjonsinnskudd for 6. termin 2001 betalt i desember 2001. Arbeidsgiverens andel på 2,2 mill. kroner ble imidlertid uteglemt ved postering i resultatregnskapet, slik at driftsresultatet som framkommer i årsberetningen er for høyt.
- Arbeidsgiveravgiften Statsbygg har innrapportert til statsregnskapet for 2001, er ikke i over-

ensstemmelse verken med regnskapet eller med det som er innrapportert til Fylkesskattekontoret.

- Konto for skyldige feriepenger har i internregnskapet en saldo på 63,7 mill. kroner som ikke er avstemt. Beløpet skyldes at opptjente feriepenger er akkumulert siden 1999.
- Det har gjennomgående vært feil i beregningene eller posteringene av renter av statens faste kapital de siste tre årene. I årsregnskapet for 2001 har Statsbygg foretatt en feilberegning på 2,9 mill. kroner. Det er også brukt feil rentesats for mellomværende med Finansdepartementet.
- Avskrivninger skal beregnes på grunnlag av bokført kapital pr. 31. desember i året før budsjettåret, jf. bevilgningsreglementet § 6, 1. ledd. Når det gjelder ferdigstilte eiendommer hvor det har vært en tilgang i løpet av året, har Statsbygg i sitt regnskap for 2001 gjennomgående brukt bokført kapital 31. desember 2001 som avskrivningsgrunnlag i stedet for bokført kapital 31. desember 2000. Dette har medført for høye avskrivninger i Statsbyggs regnskap.

Revisjon av anskaffelsesområdet viser fremdeles betydelige mangler. Gjennomgang av Statsbyggs kjøp av administrative og EDB-relaterte konsulent-tjenester avdekket blant annet mangelfull føring av anskaffelsesprotokoll og manglende konkurranse om oppdrag uten at det er gitt begrunnelse.

Av Statsbyggs svarbrev til Riksrevisjonen av 30. mai 2002 framgår at de ved overgang til ny versjon av økonomisystemet har innført nye rutiner med hensyn til korrigeringer i regnskapet. Det går også fram at de gjenstående avstemminger av balansekonti vil bli oversendt Riksrevisjonen når de er ferdige. Statsbygg beklager også den store mengden av korreksjoner ved årsoppgjøret.

Med hensyn til differansene mellom lønnsyste-

met og regnskapet, forklarer Statsbygg at det skyldes feilposterings og feil i overføringen fra Agresso til regnskapet, og at dette vil bli korrigert i regnskapet for 2002.

I forbindelse med oppgraderingen og omleggingen av økonomisystemet har Statsbygg foretatt en vurdering av den tekniske løsningen for å føre regnskapet etter to ulike prinsipper. Statsbygg mener at ved overgangen til nytt økonomisystem er sikkerheten blitt forbedret gjennom nye rutiner.

Statsbygg har i brev av 24. juni 2002 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet forklart at arbeidsgiverens andel på 2,2 mill. kroner, som ble uteglemte postert i resultatregnskapet for 2001, er blitt belastet regnskapet for 2002.

I forbindelse med uoverensstemmelser mellom innrapportert arbeidsgiveravgift til statsregnskapet for 2001 og det som er innrapportert til Fylkesskattesjefen samt regnskapet, forklarer Statsbygg at differansene skyldes feilposterings som vil bli rettet opp i regnskapet for 2002. Statsbygg har videre opplyst at nye rutiner er under utarbeidelse for å unngå at skyldige feriepenge akkumuleres over flere år i balansen.

Med hensyn til feilberegningen av renter av statens faste kapital samt renter av mellomværende med Finansdepartementet som følge av bruken av feil rentesats, opplyser Statsbygg at begge forhold er korrigert i regnskapet for 2002.

Statsbygg har i sitt svarbrev av 30. mai 2002 opplyst at de, med hensyn til ferdigstilte eiendommer hvor det har vært tilgang i løpet av året, har brukt feil avskrivningsgrunnlag ved beregning av avskrivninger for 2001. Dette vil bli korrigert ved beregning av avskrivninger for 2002.

Når det gjelder anskaffelser har Statsbygg i sitt brev av 24. mai 2002 pekt på at det har vært manglende kjennskap til interne prosedyrer for kjøp av varer og tjenester og forhold relatert til arkivering av anbuds- og evalueringsmateriale hos saksbehandlere. I tillegg har det vært feil tolking vedrørende registrering i anbudsprotokoll og lagring i Doculive. Det har videre vært avvik mellom prosedyrer og rutiner om samme emne utgitt av forskjellige enheter. Statsbygg opplyser at de nå har koordinert arbeidet med å utforme rutine for føring i anskaffelsesprotokoll og arkivering av kontraktsdokumentasjon.

I brev av 5. juli 2002 uttaler Arbeids- og administrasjonsdepartementet at både departementet og Statsbygg tar denne saken meget alvorlig. I løpet av 2001–2002 er det gjennomført, eller er under gjennomføring, en rekke tiltak som i sum bør innebære en vesentlig kvalitetsheving når det gjelder regnskapsarbeidet og økonomi-/finansforvaltningen i Statsbygg. Departementet vil foreta en ny og grundig gjennomgang av blant annet konsulentbruken og innkjøpspraksisen i Statsbygg i løpet av høsten 2002. Departementet uttaler videre at den videre utvikling på lønnsområdet vil bli nøye fulgt opp.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har godkjent Statsbyggs regnskap, men vil peke på følgende forhold:

Virksomheten skal ved årets slutt foreta avstemminger av regnskapsførte tall som benyttes ved rapportering til sentralt statsregnskap, intern styring og rapportering til overordnet departement. For regnskapsavleggelsen i Statsbygg både for 2000 og 2001 bemerkes at enkelte avstemminger av beholdningskonti ikke er i samsvar med kravene i økonomireglementet.

Avstemming skal også foretas mellom delsystemene før regnskapstall rapporteres til Finansdepartementet, overordnet departement eller til virksomhetsledelsen.

Riksrevisjonen vil bemerke at avstemmingen mellom regnskaps- og lønssystemet har vært mangelfull både i 2000 og i 2001. Det er her avdekket differanser på flere områder. For å sikre kvaliteten på de data som benyttes i internregnskapet, må grunnlaget være bygd på de samme registrerte transaksjoner som rapporteres til det sentrale bevilgningsregnskapet.

Statsbygg har tidligere opplyst at de ville legge vekt på å innarbeide faste rutiner for blant annet avstemminger. Riksrevisjonen konstaterer at det har tatt lang tid å etablere tilfredsstillende rutiner. Sen og mangelfull/manglende avstemming har medført at revisjonsarbeidet har blitt betydelig forsinket. Dersom fullstendig avstemming mellom kontantregnskapet, internregnskapet og delsystemene hadde skjedd før endelig stenging av regnskapet, ville mange feil vært avdekket før det endelige regnskapet ble avlagt og rapportering til statsregnskapet foretatt.

Riksrevisjonen tok opp forhold ved Statsbyggs anskaffelser av administrative konsulenttjenester både for regnskapet 1998 og 2000. For 2000 ble dette lagt fram for Stortinget i Dokument nr. 1 (2001–2002). Riksrevisjonen ble gjort kjent med at det var utarbeidet en konkret handlingsplan for å sikre at ukorrekte forhold ble rettet opp der det var mulig, og at gjeldende regelverk og rutiner/prosedyrer ville bli innskjerpet. Det er fortsatt feil og mangler vedrørende anskaffelsesvirksomheten.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen har i sine merknader til Statsbyggs regnskap for 2001 påpekt feil og mangler ved de obligatoriske avstemminger av regnskapet i 2000 og 2001. De forhold Riksrevisjonen påpeker er etter departementets oppfatning både alvorlige og beklagelige. Det vil derfor fortsatt være en prioritert oppgave for departementet å følge opp at Statsbygg får orden i sin regnskapsførsel, og at avstemminger av konti og rapporteringer til statsregnskapet skjer i samsvar med Økonomireglementet.

Departementet fastsatte den 12. august 2002 ny hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Statsbygg. Videre har departementet under innføring et system med månedlig rapportering fra Statsbygg til departementet innenfor områdene regnskap, lønn, anskaffelser og kontroll. Hensikten er å bidra til å sikre at nødvendige systemer og rutiner allerede er eller vil bli etablert, og at de virker som de skal, slik at kvaliteten på de data som benyttes i regnskapet er i samsvar med kravene fastsatt i Økonomiregelverket.

Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkninger knyttet til Statsbyggs anskaffelsesvirksomhet, er departementet enig i at forholdene på dette området fremdeles ikke er gode nok. Som kjent skal departementet foreta en gjennomgang av blant annet konsulentbruken og innkjøpspraksisen i Statsbygg. I den forbindelse kan departementet opplyse at planlagt oppstart for denne gjennomgangen er primo november 2002, og at resultatet etter planen vil foreligge tidlig i 2003. I tillegg til interne ressurser i departementet, vil det bli brukt ekstern og uavhengig ekspertise. Hovedmålet med gjennomgangen er å få etterprøvet om de tiltak som ble iverksatt som et resultat av den utvidede kontrollen høsten 2000, har hatt de ønskede effekter i organisasjonen, og hvilke forbedringer av systemer og rutiner som fortsatt bør/må gjøres for å sikre at disse er i samsvar med regelverket på området.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg det arbeid som er igangsatt for å koordinere og forbedre rutinen og at det vil være en prioritert oppgave for departementet å følge opp at Statsbygg får orden i sin regnskapsførsel. Riksrevisjonen vil følge opp resultatet av den gjennomgang departementet har varslet med oppstart i november 2002 i den løpende revisjon.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Arbeidstilsynets bruk av tvangsmulkt

Arbeidstilsynets rutiner i forbindelse med tvangsmulkt ble tatt opp i antegnelse til statsregnskapet for 1998, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000), Innst. S. nr. 107 (1999–2000) og Stortingets behandling 17. februar 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at Arbeidstilsynets retningslinjer for bruk av pålegg og tvangsmulkt ikke var fulgt og fant det alvorlig at det hadde gått lang tid siden brudd på regelverket ble påpekt uten at forholdet var brakt i orden. Komiteen forutsatte at arbeidet med nye retningslinjer for varsel om pålegg, ileggelse av pålegg og inndrivelse av tvangsmulkt ble gitt høy prioritet.

Saken ble antegnet til observasjon og avsluttet året etter, jf. Dokument nr. 3:1 (2000–2001), Innst. S. nr. 137 (2000–2001) og Stortingets behandling 23. februar 2001. I den forbindelse uttalte Kommunal- og regionaldepartementet i brev av 10. juli 2000 til Riksrevisjonen at rutinen i forbindelse med tvangsmulkt fungerte bra. Som ledd i oppfølgingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Arbeidstilsynet, jf. Dokument nr. 3:9 (1999–2000), Innst. S. nr. 187 (1999–2000) og Stortingets behandling 8. juni 2000, ville departementet legge vekt på at Arbeidstilsynet påså at nye retningslinjer for varsel om pålegg, ileggelse av pålegg og inndrivelse av tvangsmulkt ble fulgt opp av alle ledd i etaten.

I forbindelse med revisjon av Arbeidstilsynets regnskap for 2001 har Riksrevisjonen gjennomgått en del forhold omkring tvangsmulkt. Regnskapet viser at Arbeidstilsynet pr. 31. desember 2001 hadde utestående tvangsmulkt på ca. 15,8 mill. kroner. Av dette var eldre krav på mer enn 10 mill. kroner knyttet til offentlige virksomheter, i det vesentligste Oslo kommune. Arbeidstilsynet har ingen andre virkemidler for inndrivelse av krav enn å henvende seg til virksomhetene, siden krav overfor offentlige virksomheter ikke kan pantesikres eller tvangsfullbyrdes, jf. tvangsfullbyrdesloven § 1–2. Direktoratet for arbeidstilsynet har tatt opp forholdet med kommunen både muntlig og skriftlig og holdt departementet jevnlig orientert om saken. Direktoratet har dessuten pekt på problemet overfor utvalget som skal utrede alternativer til straff som reaksjon mot lovbrudd (Sanksjonsutvalget).

I 2001 ble det innbetalt tvangsmulkt med ca. 1,6 mill. kroner til Arbeidstilsynets distriktskontorer. I samme periode er det frafalt tvangsmulktkrav på ca. 1,9 mill. kroner. Av dette er ca. 700 000 kroner avskrivning av uerholdelige fordringer, og ca. 1,2 mill. kroner er ettergitt tvangsmulkt. Det framgår av arbeidsmiljøloven § 78 at Direktoratet for arbeidstilsynet kan frafalle påløpt tvangsmulkt. Av forarbeidene til arbeidsmiljøloven, jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–1976), framgår at ettergivelse bare skal skje i helt spesielle tilfelle, for eksempel når betaling av mulkten vil bidra til å ødelegge en virksomhets økonomi, eller når det viser seg umulig å gjennomføre pålegg innen fristen, fordi det er oppstått forsinkelse som virksomheten ikke selv er skyld i.

Etter å ha lagt saken fram for Arbeidstilsynet stilte Riksrevisjonen i brev av 26. juni 2002 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet spørsmål ved blant annet følgende forhold:

- Departementets oppfølging når det gjelder innkreving av tvangsmulkt, om departementet eventuelt har tatt initiativ til å vurdere tvangsmulkt som virkemiddel for å sikre at offentlige virksomheter gjennomfører pålagte arbeidsmiljøtiltak, og om departementet er kjent med hvordan Sanksjonsutvalget arbeider med denne problemstillingen.

- Departementets vurdering av at ettergivelse/avskrivning av tvangsmulkt overstiger det som er innbetalt, og i denne forbindelse om svakheter knyttet til innfordring av krav kan ha bidratt til at så vidt store beløp er avskrevet/ettergitt. Dessuten om det kan være grunnlag for å gjennomgå begrunnelsene for ettergivelse av ilagt tvangsmulkt.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet svarte i brev av 30. juli 2002 blant annet at Arbeidstilsynet må basere seg på at ilagt tvangsmulkt i offentlige virksomheter betales av virksomhetene uten at tvangsinndrivelse blir nødvendig, siden tvangsfullbyrdelsesloven § 1–2 ikke hjemler tvangsinndrivelse av krav rettet mot staten, kommuner og fylkeskommuner mv. Ifølge departementet har dette erfaringsmessig ikke representert problemer. De seneste år har det imidlertid vært enkelttilfeller hvor offentlige virksomheter ikke har betalt ilagt tvangsmulkt. Det dreier seg hovedsaklig om Oslo kommune. Arbeidstilsynet har hatt flere saker som gjelder krav om utbedringer av skoler i Oslo som av ulike grunner har trukket ut i tid. Ved utgangen av juli 2002 var ca. 11 mill. kroner innbetalt fra Oslo kommune. Det gjenstår tre saker der pålegg om utbedringer ikke er fulgt opp, og tvangsmulkt fortsatt løper. Disse blir fulgt opp aktivt av Arbeidstilsynet. I 2001 ble det fattet 60 vedtak om tvangsmulkt overfor offentlige virksomheter. I bare fire av disse ble det nødvendig å iverksette tvangsmulkt. På denne bakgrunn anser departementet tvangsmulkt som et effektivt virkemiddel overfor offentlige virksomheter. I enkelte tilfeller kan det imidlertid synes som om det spekuleres i at det ikke er mulig å inndrive kravet. Departementet vil for øvrig avvente Sanksjonsutvalgets anbefaling angående sanksjonsmidler overfor offentlige virksomheter før eventuelle initiativ blir tatt i forhold til en dreining av Arbeidstilsynets sanksjonspraksis på området.

En av forklaringene til omfanget av frafalt tvangsmulkt kan ifølge departementet ligge i at en stor del av avskrevet tvangsmulkt relaterer seg til virksomheter som er konkurs. Ettergivelse av tvangsmulkt blir vurdert særskilt på bakgrunn av momentene som framgår av forarbeidene til arbeidsmiljøloven. Ut fra de opplysninger som Direktoratet for arbeidstilsynet har gitt, mener departementet at det foreløpig ikke vil være grunn til å endre praksis for frafallelse av tvangsmulkt. Et utvalg av direktoratets begrunnelser for ettergivelse er vedlagt svaret.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet anser tvangsmulkt som et effektivt virkemiddel overfor offentlige virksomheter, selv om krav ikke

kan tvangsfullbyrdes. Riksrevisjonen vil imidlertid bemerke at tvangsmulkt som er innbetalt fra Oslo kommune i 2002 gjelder pålegg som til dels er flere år gamle. Det kan derfor også reises spørsmål ved om innkrevingsrutinene har vært effektive nok.

Riksrevisjonen vil videre bemerke at i enkelte tilfeller synes begrunnelsen for ettergivelse av tvangsmulkt å skyldes svakheter ved Arbeidstilsynets egen saksbehandling.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Departementet er av den oppfatning at tvangsmulkt generelt sett er et effektivt virkemiddel overfor offentlig virksomhet. I 95 pst. av sakene blir forholdene utbedret før det blir fattet vedtak om tvangsmulkt. Den aktuelle tvangsmulksaken overfor Oslo Kommune har imidlertid vært særskilt og har pågått over flere år. Departementet har ved gjentatte anledninger tatt opp saken med direktoratet. Problemet skyldes dels at Oslo kommune i lang tid har unnlatt å utbedre påpekte forhold samt unnlatt å innbetale påløpt tvangsmulkt. Dels har det også forekommet svikt i Arbeidstilsynets innkrevingsrutiner i denne saken. Direktoratet har innskjerpet rutinene og Oslo kommune har startet utbedringer samt innbetalinger av løpende tvangsmulkt.

For øvrig vil departementet avvente Sanksjonsutvalgets anbefalinger angående sanksjonsmidler overfor offentlig virksomhet.

Når det gjelder Arbeidstilsynets ettergivelse av tvangsmulkt kan det synes som om det i enkelte tilfeller er direktoratets egen saksbehandling som har vært årsak til ettergivelse. Departementet vil derfor pålegge direktoratet å kvalitetssikre sine rutiner for saksbehandling av tvangsmulkt samt innskjerpe rutiner for ettergivelse av tvangsmulkt, slik at disse er i tråd med gjeldende regelverk.»

Riksrevisjonen uttaler:

Allerede i 1995 bemerket Riksrevisjonen at rutinene for tvangsmulkt ikke var tilfredsstillende. Det er fortsatt mangler ved rutiner og saksbehandling. Riksrevisjonen vil peke på at det har tatt uforholdsmessig lang tid å gjennomføre tilstrekkelige forbedringstiltak.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at tvangsmulkt generelt sett er et effektivt virkemiddel overfor offentlige virksomheter, og at departementet for øvrig vil avvente Sanksjonsutvalgets anbefalinger angående sanksjonsmidler overfor disse.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at innkrevingsrutiner for tvangsmulkt nå fungerer som forutsatt. Videre forutsettes at departe-

mentet følger opp pålegg overfor direktoratet om å kvalitetssikre rutinene for saksbehandling av tvangsmulkt og om å innskjerpe rutiner for ettergivelse.

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 Aetats regnskap for 2001

Ved revisjon av Aetats regnskap for 2000 ble det konstatert at Aetat hadde lagt fram et regnskap med mangler ved regnskapsrapporter og avstemming, og Riksrevisjonen konkluderte med at manglene var så vesentlige at regnskapet ikke kunne godkjennes. Forholdet er omtalt i Dokument nr. 1 (2001–2002) og Innst. S. nr. 101 (2001–2002), jf. Stortingets behandling av 21. mars 2002. I innstillingen uttales blant annet at det er svært uheldig at det i en så stor etat som Aetat, blir avdekket svakheter og mangler ved regnskapsavleggelsen, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble bedt om å følge opp saken.

Riksrevisjonen har godkjent Aetats regnskap for 2001, men med følgende merknader:

- mangelfulle rutiner for avstemming av bank-, innterims- og beholdningskonti
- mangelfulle rutiner for avstemming av tiltaksmidler via skattefogdene
- mangelfulle rutiner for stenging av regnskapsperioder gjennom året
- svakheter knyttet til oppfølging av utestående krav

I brev av 3. mai 2002 opplyser direktoratet at det er lagt ned betydelige ressurser i arbeidet med årsavslutningen for 2001. Det opplyses videre at det med bakgrunn i omtalen av Aetats regnskap i Dokument nr. 1 (2000–2001) engasjerte et konsulentsekskap for å kartlegge og vurdere regnskapsfunksjonen i direktoratet, og for å bistå ved årsavslutningen for 2001.

I brev til Riksrevisjonen av 21. juni 2002 opplyser departementet at det våren 2002 gav et revisjonsfirma i oppdrag å finne fram til tiltak for å sikre at

regnskapsavleggelsen i Aetat skjer på en forsvarlig måte. Departementet oversendte rapporten fra revisjonsfirmaet til Riksrevisjonen 8. juli 2002. Rapporten konkluderer med at Aetat har tatt et langt skritt framover på regnskapssiden i 2001, men at det foreligger et forbedringspotensiale i forhold til kvaliteten på regnskapsarbeidet. Det vises til at organisering av regnskap og økonomi i etaten ikke synes å være optimal, at det er nødvendig å øke den generelle kompetansen knyttet til regnskapsarbeidet, og at avstemmingsarbeidet fortsatt kan forbedres. Departementet har gitt Aetat arbeidsdirektoratet frist til 1. oktober 2002 for å utarbeide en tidsplan for gjennomføring av tiltak på kort og lang sikt med bakgrunn i rapporten.

Riksrevisjonen gjennomførte en kontroll i Aetat arbeidsdirektoratet i juni 2002 som viste at nye rutiner er etablert og at de påpekte svakheter i vesentlig grad synes å være rettet.

Riksrevisjonen har konstatert forbedringer i Aetats regnskap for 2001 og en ytterligere forbedring i 2002 og at tiltak er iverksatt for å sikre tilfredsstillende kvalitet på økonomi- og regnskapsarbeidet. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet vil følge utviklingen videre.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har følgende kommentar:

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet legger vekt på å sikre at regnskapsarbeidet i Aetat holder høy kvalitet. Som følge av dette har departementet gitt Aetat Arbeidsdirektoratet frist til 1. oktober 2002 for å utarbeide en tidsplan for gjennomføring av kort- og langsiktige tiltak i lys av feil, mangler og svakheter som har vært avdekket. Departementet er videre innstilt på en ytterligere gjennomgang i løpet

av høsten for å sikre at nødvendige kortsiktige tiltak er gjennomført.

Departementet vil arbeide videre for å sikre Aetat sine egne kontrollsystemer/-rutiner. Utgangspunktet for dette arbeidet vil være en gjennomgang av de in-

terne kontrollsystemer i Aetat. Aetat Arbeidsdirektoratet har allerede tatt initiativ til en slik gjennomgang. Denne vil omfatte både kontrollrutiner som er innebygd i saksbehandlingssystemet, og internrevisjonens oppgaver, rolle og kompetanse».

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Per Anders Engeseth (sak 1 og 3)

Thor Kr. Svendsen

Berit Mørk (sak 2)

Barne- og familiedepartementet

Statsregnskapet 2001

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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Finansdepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september og svar avgitt 30. september 2002)

Til observasjon

1 Nytt forvaltningssystem for merverdiavgift – MVA3

Ved revisjonen for regnskapsåret 2001 er det blant annet sett på det nye forvaltningssystemet for merverdiavgiften (MVA3) og forprosjektet MER. Skattedirektoratet påbegynte i 1992 forprosjektet og avla en tilrådning hvor det blant annet framgår at systemet skulle egenutvikles og utplasseres innen tre år. I januar 1996, tre år senere enn planlagt, ble det framlagt en endelig kravspesifikasjon for ny systemløsning for merverdiavgiften.

Finansdepartementet har i brev av 18. januar 1996 gitt et prosjektmandat for det videre arbeidet med utviklingen av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften. Det ble her lagt til grunn at systemet burde være ferdig utviklet i løpet av 1999. I 1998 besluttet Skattedirektoratet å endre avgjørelsen om egenutvikling av systemet, og i samsvar med dette ble det 7. juli 1999 inngått avtale med en ekstern leverandør. Det ble ikke gjennomført noen forutgående pilotdrift eller fullført testing før systemet ble satt i drift 2. juli 2001.

Den planlagte funksjonalitet i MVA3-systemet er beskrevet i endelig kravspesifikasjon av januar 1996 og er omtalt i St.prp. nr. 1 (1996–97). I prosjektbeskrivelsen av januar 1997 framgår det at utviklingsarbeidet skulle gjennomføres i versjoner. Versjon 1 skulle inneholde en begrenset funksjonalitet i forhold til kravspesifikasjonen og som et minimum ivareta MVA2-systemets funksjonsnivå. Ved driftsstart ble det utplassert en basisversjon som i all hovedsak skulle dekke funksjonene i MVA2. Systemet har en sentralisert løsning og skal oppfylle kravene i økonomiregelverket. I St.prp. nr. 1 (2000–2001) er det opplyst at basisversjonen vil bli ytterligere utvidet med fire leveranser før versjon 1 er komplett.

I tillegg til den begrensede funksjonaliteten har systemet hatt feil og mangler som ifølge St.prp. nr. 1 (2001–2002) har påvirket arbeidet med forvaltningen av merverdiavgiften for regnskapsåret 2001.

Skattedirektoratet opplyser i brev av 23. august 2001 til fylkesskattekontorene og skattefogdkontorene at problemene i tilknytning til bruken av systemet gjelder forhold vedrørende ytelse, svartider og stabilitet. I samme brev framgår at det også foreligger en del funksjonelle feil og at det har vært problemer med rapporter for avstemmings- og innkrevingsarbeid, herunder manglende informasjon og sorteringsmuligheter.

Påløpte kostnader for MER-prosjektet i perioden 1992–1996 er i brev fra Skattedirektoratet til Finansdepartementet av 4. januar 1996 opplyst å utgjøre ca. 98 mill. kroner. I den overordnede planen for hovedprosjektet av desember 1998 er videre det totale budsjettbehovet for årene 1997–2001 opplyst å utgjøre 194 mill. kroner for versjonene 1 og 2. I dette kostnadsoverslaget er det tatt hensyn til at utviklingsarbeidet skal utføres av ekstern systemleverandør.

Ifølge Finansdepartementets tildelingsbrev til skatteetaten for 2002 utgjør den totale kostnadsramme for versjon 1 av MVA3 315 mill. kroner. I dette beløpet inngår ikke kostnadene til forprosjektet på ca. 98 mill. kroner. Videre er ikke merforbruket for årene 2000 og 2001 på totalt 58,5 mill. kroner inkludert. Årlige overskridelser er opplyst dekket ved om-disponeringer internt i Skattedirektoratet. Kostnadene påløpt for systemets versjon 1 i perioden 1992–2001 utgjør etter dette ca. 470 mill. kroner. Beløpet inkluderer ikke eventuelt overforbruk i årene 1996–1999, eller kostnader til slutføring av versjon 1 og til utvikling av versjon 2 av systemet.

Ifølge omtale i St.prp. nr. 1 (2001–2002) har feilene og manglene i MVA3-systemet berørt arbeidet med forvaltningen av merverdiavgiften. Det framkommer i brev fra direktoratet av 24. juni 2002 til Riksrevisjonen at det ikke var mulig å ta ut restanselister for ubetalt merverdiavgift i perioden juli til desember 2001. Med utgangspunkt i statens inntektskrav for 2001 oppgir direktoratet i brev til departementet en restanseøkning på ca. 500 mill. kroner i 2001 til 3,5 mrd. kroner.

Ved revisjonen av fastsettelsesområdet for regnskapsåret 2001 er det videre påvist store forsinkelser for skjønnsfastsettelse. Med utgangspunkt i statistikkinformasjon for 2000 anslår Riksrevisjonen manglende skjønnsfastsettelse å utgjøre ca. 600 mill. kroner for inntil tre terminer i 2001. Konsekvenser av merverdiavgiftsreformen er ikke med i anslaget.

I Finansdepartementets tilbakemelding av 18. juni 2002 på Skattedirektoratets årsrapport for 2001 uttaler departementet at MVA3-prosjektet er betydelig forsinket, og at det etter diskusjoner med direktoratet er besluttet å avslutte prosjektet i løpet av 2002 uten at systemet er ferdigstilt i forhold til plan. Departementet uttaler overfor direktoratet at dette er beklagelig og ser alvorlig på de økte merverdiavgift-restansene. Departementet uttaler videre i sin oppsummering og konklusjon at de store IT-prosjektene i etaten synes å være beheftet med større risiko og usikkerhet hva gjelder framdrift, kostnader og kvalitet enn forventet, spesielt har MVA3-prosjektet hatt en uheldig utvikling.

Riksrevisjonen har tatt de nevnte forhold opp i brev av 29. mai 2002 til Skattedirektoratet. Direktoratet uttaler i brev av 24. juli 2002 at når det gjelder kostnadene har det som påpekt i Riksrevisjonens brev utviklet seg et merbehov i MVA3, og at dette er begrunnet i den generelle usikkerhet som ligger i store IT-utviklingsprosjekter og merverdiavgiftsreformen. Det er ikke redegjort for det totale merbehovet, men opplyst at dette er dekket gjennom omdisponeringer internt. Direktoratet understreker at det har forholdt seg samlet innenfor årlige tildelinger og at det for øvrig arbeides med å forbedre metoder og teknikker for prosjektestimering, herunder usikkerhetsanslag.

Direktoratet opplyser at det etter en gjennomgang i januar 2002 er konkludert med at den grunnleggende funksjonalitet i basisløsningen i all vesentlighet er gjennomført med unntak av del av skyggeskontro, og at det i 2002 pågår funksjonsutvidelser som anses nødvendig, for å oppnå en forsvarlig merverdiavgiftsforvaltning. Det er for øvrig opplyst at det innen garantitiden 1. august 2002 vil bli overlevert leverandøren en liste over alle feil og mangler i systemet og at arbeidet med oppretting vil fortsette etter denne dato.

Direktoratet er videre enig med Riksrevisjonen i at MVA3 har påvirket skattefogdkontorenes innforordningsaktivitet negativt i regnskapsåret 2001. Det uttales at det i perioden 2. juli 2001 til årsskiftet ikke var mulig å følge opp den tyngre tvangsinnfordringen idet det på grunn av tekniske begrensninger i systemet ikke var mulig å ta ut restanselister. Videre uttales det at kvaliteten på purringer fra systemoppstart til begynnelsen av november var dårlig og at flere andre manglende purringer ble holdt igjen på grunn av avregningsproblemer i reskontro. Det er opplyst at alle fylkene har opprettholdt en viss inn-

forordningsaktivitet, men at de største fylkene har hatt størst problemer med dette. Direktoratet mener imidlertid at restanseutviklingen nå synes positiv og er bedre enn forventet ved årsskiftet. Direktoratet opplyser også at tekniske problemer ved innføringen av det nye systemet var årsak til at det ikke ble framstilt purring på manglende omsetningsoppgaver og heller ikke foretatt skjønnsfastsettelse. Det er imidlertid opplyst at målet er at etterslepet vil bli tatt igjen i løpet av sommeren 2002, og det er forsikret at virksomheten vil bli fulgt opp tett i tiden framover. Direktoratet uttaler videre at det er utarbeidet en håndbok i prosjektstyringen for skatteetaten, og at det i samarbeid med departementet er kommet fram til maler for rapportering.

Riksrevisjonen har tatt forholdene opp i brev av 29. mai 2002 til Finansdepartementet som i brev av 2. juli 2002 uttaler at store IT-utviklingsprosjekter generelt er beheftet med stor risiko, og at Stortinget i framlegg er informert om risiko knyttet til MVA3-prosjektet. Når det gjelder oppfølgingen av MVA3-prosjektet, viser departementet til at det er etablert kontaktforum hvor ansvarlige fra prosjektet og øvrig involvert fagpersonell er representert. Videre har både departementet og direktoratet benyttet konsulenter til ekstern kvalitetssikring av MVA3-prosjektet.

Finansdepartementet uttaler videre at det er enig med direktoratet i at MER-prosjektet bør betraktes som forberedende arbeid for MVA3 og at MVA3-prosjektet startet med departementets mandat av 18. januar 1996. Departementet uttaler at prosjektet har hatt forsinkelser og kostnadsoverskridelser, og viser blant annet til at det spesielle innfasingsløpet har ført til merkostnader. Til tross for feil i systemet var imidlertid departementet enig i direktoratets beslutning om å opprettholde produksjonsstart, men uttaler at opprettingen har tatt lengre tid for leverandøren enn forutsatt. Departementet uttaler også at det er mindre tilfredsstillende at den MVA3-løsning som er innført har redusert funksjonalitet i forhold til det som var opprinnelig planlagt. Det vises imidlertid til at systemet tilfredsstillende grunnleggende krav til forsvarlig og tryggende merverdiavgiftsbehandling.

Når det gjelder innkreving og fastsettelse, uttaler departementet at det fra direktoratet er gjort en betydelig innsats for å redusere de negative virkninger som oppstod ved innføring av systemet og at departementet er tilfreds med den positive utviklingen på områdene.

I Finansdepartementets brev av 15. juli 2002 til Riksrevisjonens anmerkninger vedrørende Skattedirektoratets avlagte regnskap for 2001 uttaler departementet at det er uheldig at problemene med uttak av regnskapsrapporter fra MVA3 til bruk i avstemningsarbeid har vanskeliggjort Riksrevisjonens arbeid med revisjon av regnskapet. Departementet vil følge utviklingen nøye.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen er enig i at MER-prosjektet er å betrakte som et forberedende arbeid for MVA3-prosjektet. Arbeidet med kravspesifikasjonen tok tre år mer enn antatt. Dette medførte at oppstarten av MVA3-prosjektet ble forsinket og først kom i gang med Finansdepartementets mandat 18. januar 1996. Det må også tas hensyn til det forberedende arbeid i vurderingen av framdriften og de totale kostnadene for utviklingen av systemet.

Kostnadene til MER/MVA3-prosjektet påløpt i perioden 1992–2001 har i vesentlig grad oversteget de tidligere anslag fra Skattedirektoratet. Riksrevisjonen kan ikke se at prosjektets totale årlige merforbruk er omtalt i de senere års stortingsproposisjoner. Det synes forutsatt at tildelingene i utgangspunktet var ment å dekke utviklingskostnadene til et system med en funksjonalitet i overensstemmelse med kravspesifikasjonen. Så langt er det påløpt ca. 470 mill. kroner for et nytt system som har en funksjonalitet tilnærmet lik det tidligere MVA2-systemet. I tillegg kommer kostnadene for 2002.

De negative erfaringene ved bruk av systemet tyder på at MVA3 ikke kan ha tilfredstilt kravene til en betryggende og forsvarlig merverdiavgiftsbehandling i 2001. Riksrevisjonen ser det som en vesentlig svakhet at systemet ble satt i drift uten forutgående pilotdrift og fullført testing.

Riksrevisjonen kan vanskelig se at hovedmålene i henhold til Finansdepartementets mandat av 18. januar 1996 om riktig avgiftsinngang til staten, høyere kvalitet på merverdiavgiftsforvaltningen samt bedre muligheter for kontroll av de avgiftspliktige er oppfylt for regnskapsåret 2001.

Finansdepartementet har svart:

«Det vises til Riksrevisjonens brev av 5. september 2002 vedrørende Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 2001 på Finansdepartementets område. Det vises videre til Finansdepartementets tidligere brev av 2. juli 2002 om MVA-3 systemet og departementets brev av 15. juli 2002 om skatteetatens regnskap for 2001.

– Riksrevisjonen bemerker at det i vurderingen av fremdriften og de totale kostnadene for utviklingen av MVA3-systemet også må tas hensyn til det forberedende arbeid i MER-prosjektet. Riksrevisjonen bemerker også i denne sammenheng at arbeidet med kravspesifikasjonen til nytt merverdiavgiftssystem tok tre år mer enn antatt.

Finansdepartementet vil peke på at arbeidet med kravspesifikasjon i MER-prosjektet delvis ble stilt i bero i lange perioder fordi andre oppgaver måtte prioriteres, blant annet forberedende regelverksarbeid knyttet til Norges status som søkerland til EU og oppbygging av Enhetsregisteret. Dette var meget ressurskrevende arbeidsoppgaver som i hovedsak måtte utføres av det samme avgiftsfaglige og IT-fag-

lige miljø som hadde oppgaver knyttet til kravspesifikasjonen. Etter departementets vurdering blir det dermed noe unyansert å si at selve arbeidet med kravspesifikasjonen tok tre år lenger tid enn antatt.

Finansdepartementet mener at MER-prosjektet, som et forberedende arbeid til MVA3-prosjektet, for så vidt kan ses som en del av utviklingen av MVA3-systemet. Finansdepartementet vil imidlertid presisere at kostnadene som påløp i forbindelse med MER-prosjektet, ikke kan tas hensyn til ved vurdering om MVA3-prosjektet har overholdt sin totale kostnadsramme, slik denne ble presentert for Stortinget i St.prp. nr. 30 (1999–2000). MER-prosjektet var ikke inkludert i kostnadsrammen som da ble fastsatt for versjon 1 av MVA3-systemet

Riksrevisjonen viser til at det påløp 98 mill. kroner i MER-prosjektet i perioden 1992–1996, jf. brev fra Skattedirektoratet til Finansdepartementet 4. januar 1996. Det fremgår imidlertid av brevet at dette beløpet inkluderer ulike prosjekter som ikke direkte kan henføres til et fremtidig MVA-system. I St.prp. nr. 58 (1995–1996) orienterte departementet for øvrig om at de samlede prosjektkostnadene for MER-prosjektet i perioden 1992–1995 var 15 mill. kroner.

– Riksrevisjonen bemerker videre at den ikke kan se at prosjektets totale årlige merforbruk er omtalt i de senere års stortingsproposisjoner.

I perioden 1996–99 hadde MVA3-prosjektet ikke årlige merforbruk. For 2000 var det noe merforbruk, men den totale kostnadsrammen lå fast. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) opplyste Finansdepartementet at problemene rundt igangsetting av MVA3-løsningen hadde ført til merkostnader som hadde skapt usikkerhet rundt kostnadsrammen. Påløpte kostnader for utviklingen av nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften (MVA3) er 280 mill. kroner frem til systemet ble satt i drift 2. juli 2001. På dette tidspunktet manglet imidlertid løsningen noe funksjonalitet, estimert til 40 mill. kroner, jf. det tidligere anslaget på 315 mill. kroner. I perioden 2. juli 2001 frem til 1. august 2002 har det vært arbeidet med å rette alle vesentlige feil og mangler, og det har påløpt 95 mill. kroner. Dette beløpet inkluderer også drift av løsningen som ikke var inne i anslaget på 315 mill. kroner. Økte kostnader er dekket innen vedtatt bevilgning under kap. 1618 Skatteetaten.

– Riksrevisjonen bemerker også at funksjonaliteten til MVA3 er tilnærmet lik MVA2-systemet.

Finansdepartementet deler ikke Riksrevisjonens oppfatning om at MVA3 bare har en funksjonalitet tilnærmet lik det tidligere MVA2-systemet. MVA3-systemet inneholder viktige tilleggfunksjonaliteter og egenskaper utover MVA2-systemet, herunder:

- Komplette reskontro/regnskapssystem
- Tilfredsstillende intensjonene/prinsippene i Økonomiregelverket
- Landsdekkende sentralisert database
- Sentral elektronisk mottak av oppgaver som gjør det enklere for næringslivet

- Automatiserte prosesser – kun avvik behandles manuelt
- Lik saksbehandling på tvers av fylker
- Elektroniske arbeidslistor – elektronisk saksbehandling
- Sentralisert utsendelse av brev mv. (masseutsendelse)

MVA3 er et moderne og fleksibelt system, med et betydelig potensial for videre utvikling av kvaliteten og effektiviteten av merverdiavgiftsforvaltningen.

- Riksrevisjonen bemerker i tillegg at det var en vesentlig svakhet at systemet ble satt i drift uten forutgående pilotdrift og fullført testing.

Finansdepartementet vil opplyse at leveransen av basisløsningen var noe forsinket. Dette førte til at ikke alle tidligere planlagte tester ble gjennomført, og pilotdriften i Buskerud fylke ble kortere enn planlagt. I samråd med Finansdepartementet vurderte Skattedirektoratet nøye om en skulle gå i drift 2. juli 2001 samtidig med ikrafttredelse av merverdiavgiftsreformen. Utsettelse av reformen var uaktuelt. Nødvendig oppgradering og videreføring av MVA2 ble vurdert som et dårligere alternativ enn å sette i drift MVA3.

- Riksrevisjonen bemerker videre at de negative erfaringene med systemet tyder på at MVA3 ikke kan ha tilfredsstillende kravene til en betryggende avgiftsbehandling i 2001. Riksrevisjonen kan vanskelig se at hovedmålene om riktig avgiftsinngang til staten, høyere kvalitet på avgiftsforvaltningen samt bedre muligheter for kontroll av de avgiftspliktige er oppfylt for regnskapsåret 2001.

Finansdepartementet vil peke på at 2001 var et år der både nytt forvaltningssystem og en merverdiavgiftsreform ble innført midt i året. 2001 må sees på som et overgangså, og Finansdepartementet mener at det ikke vil være riktig å bedømme effektene av et så stort og komplisert system på grunnlag av de første seks driftsmånedene.

Direktoratet har gjort en betydelig innsats for å redusere de negative virkninger som oppstod ved innføring av systemet. Etterslepet på skjønnsfastsettelser er bygget ned, og restansene synes fortsatt å være under kontroll.

For å kunne utnytte systemet enda bedre, vil det bli arbeidet med å bedre funksjonaliteten ytterligere i 2003.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets uttalelse om at andre prioriterte oppgaver har medvirket til at arbeidet med å utvikle en kravspesifikasjon tok tre år mer enn antatt og at MER-prosjektet for så vidt kan ses på som del av MVA3-systemet.

Riksrevisjonen viser til Finansdepartementets uttalelse om at det har vært kostnadsoverskridelser ved utviklingen av MVA3, men at overskridelsene har vært dekket innenfor skatteetatens årlige driftsbetvilgninger. Finansdepartementet har imidlertid ikke angitt de årlige kostnadene eller samlede påløpte kostnader for utviklingen av systemet pr. 31. desember 2001. For øvrig har Riksrevisjonen merket seg Finansdepartementets vurdering av at de samlede prosjektkostnadene for MER-prosjektet i perioden 1992–1995 utgjorde ca. 15 mill. kroner.

Riksrevisjonen viser videre til at det MVA3-systemet som ble satt i drift i juli 2001 av ulike årsaker hadde vesentlige feil og mangler som fikk betydelige negative konsekvenser for purringer av manglende omsetningsoppgaver, skjønnsfastsettelse og innkreving av merverdiavgiften i annet halvår 2001.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet opplyser at det er gjort en betydelig innsats for å redusere de negative virkningene som oppstod ved innføringen av systemet. Riksrevisjonen har dessuten merket seg Finansdepartementets uttalelse om at det vil bli arbeidet med systemet også i 2003 for å bedre funksjonaliteten ytterligere, og at det skal utarbeides en sluttrapport og foretas en evaluering av MVA3-prosessen, og foretas en vurdering av realiseringen av målsettingene med systemet.

Riksrevisjonen anser det som uheldig at det er igangsatt et system som medførte betydelige negative konsekvenser vedrørende regnskapet for 2001 og forutsetter at forvaltningen av merverdiavgiften snart blir forbedret.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Skattedirektoratets regnskap for skatteetaten 2001

I brev fra Riksrevisjonen av 28. juni 2002 til Skattedirektoratet ble det meddelt at regnskapet for skatteetaten 2001 ikke kunne godkjennes. Bakgrunnen for dette er:

- det er ikke framlagt et sammenstilt (konsolidert) virksomhetsregnskap i henhold til gjeldende regler
- svikt i interne kontrollrutiner og manglende overordnede avstemminger og kontroller i forkant av innrapportering til statsregnskapet
- vesentlige beløpsmessige feil som følge av manglende interne kontrollrutiner og svakheter ved virksomhetens økonomistyringssystemer i 2001. Forholdet påvirker regnskapets fullstendighet og reviderbarhet

Finansdepartementet uttaler i brev av 15. juli 2002 til Riksrevisjonen at det ser alvorlig på Riksrevisjonens konklusjon. Skatteetaten har de senere år nedlagt en betydelig innsats for å heve kvaliteten på regnskapsarbeidet slik at økonomiregelverkets krav på dette området kan oppfylles. Riksrevisjonens funn i forbindelse med revisjon av skatteetatens regnskap for 2001 viser imidlertid at det fortsatt er behov for forbedringer. Mangler ved skatteetatens regnskap for 2001 vil derfor bli fulgt opp i samarbeid med skattedirektøren, slik at skatteetatens regnskaper for senere år kan godkjennes av Riksrevisjonen. Finansdepartementet ser det som et absolutt krav at regnskapsarbeidet utføres slik at skatteetatens regnskaper skal kunne forventes godkjent av Riksrevisjonen.

Sammenstilling av skatteetatens regnskap 2001

Finansdepartementet har i rundskriv om årsavslutning og frister for innrapportering (R-12/2001) presisert bestemmelsene om regnskapsavlegging i økonomiregelverket. Presiseringen innebærer at virksomheter med flere regnskapsførere fra og med regnskapsåret 2001 skal avlegge et samlet årsregnskap som inneholder både drifts- og balansepostene. Dette gjelder blant annet Skattedirektoratet. Med bakgrunn i departementets brev og kravene i rundskrivet om sammenstilling av årsregnskapet for 2001 ble revisjonen av skatteetaten for 2001 planlagt med utgangspunkt i at det ville bli framlagt et sammenstilt regnskap. Skatteetaten har avlagt 43 regnskaper (kasserapporter) noe Riksrevisjonen ser på som problematisk i forhold til virksomhetsbegrepet i økonomiregelverket og Riksrevisjonens oppgave knyttet til å gi uttalelse om den enkelte virksomhets samlede årsregnskap.

Det framgår av Skattedirektoratets brev av 21. juni 2002 til Riksrevisjonen at forklaringene til regnskapet for 2001 anses som konsernregnskap i henhold til rundskrivet. Direktoratet uttaler videre at det i praksis ikke vil være mulig å gi en samlet kasserapport før alle regnskapsførere har levert sine kasserapporter til sentralt statsregnskap.

Riksrevisjonen har i brev av 2. juli 2002 til Finansdepartementet orientert om at direktoratets forklaringer til statsregnskapet 2001 ikke kan betraktes som et sammenstilt regnskap i denne sammenheng. Forklaringene anses ikke å oppfylle kravet til riktig presentasjon i forhold til rundskrivet, og det har heller ikke vært mulig å sammenholde den enkelte regnskapsførers innrapporteringer mot det direktoratet benevner som konsernregnskap.

Finansdepartementet uttaler i brev av 15. juli 2002 til Riksrevisjonen at skatteetatens regnskapsavleggelse for 2001 ikke fullt ut oppfyller kravene i rundskrivet med hensyn til sammenstilling av årsregnskapet. I vedlegg til departementets brev uttaler Skattedirektoratet blant annet at rundskrivet etter direktoratets oppfatning har rom for ulike tolkninger. Videre uttaler Skattedirektoratet at det på et tidligere tidspunkt burde vært mer aktiv med å bringe klarhet i hvordan rundskrivet skal forstås og at det er beklagelig at dette ikke ble gjort. Direktoratet uttaler videre at informasjon om rapporteringens innhold og detaljeringsnivå også kunne vært bedre fulgt opp fra Finansdepartementets side. Departementet uttaler for øvrig at det vil se nærmere på hvordan kravet til årsregnskap er presentert og vurdere behovet for klargjøringer i forhold til rundskrivet. Departementet framhever at det fremdeles vil være viktig at en sammenstilling av årsregnskapet skal kunne skje på en mest mulig effektiv og lite ressurskrevende måte for virksomhetene. Departementet er videre av den oppfatning at den noe mangelfulle oppfølgingen fra skattedirektoratets side av kravene i rundskrivet neppe har påvirket regnskapets fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet.

Interne kontrollrutiner i skatteetaten

Riksrevisjonen har i brev av 31. mai 2002 til Skattedirektoratet tatt opp manglende samsvar mellom skatteetatens interne regelverk og rutinebeskrivelser og faktisk utførte avstemminger og kontroller. Tilsvarende forhold ble tatt opp i brev av 5. juli 2001. Direktoratet uttalte i svaret at det ble arbeidet med et kvalitetssikringssystem som skulle ferdigstilles samme år. Direktoratet uttaler imidlertid i brev av 21. juni 2002 til Riksrevisjonen at det interne systemet for økonomikontroll dessverre ikke ble ferdigstilt til årsavslutningen 2001, men skal tas i bruk i løpet av 2002.

Revisjonen av skatteetatens delregnskaper for 2001 viser at en rekke bilag er ompostert i statsregnskapet etter at kasserapportene ble avlagt. Forholdet gjelder i hovedsak direktoratets driftsregnskap, mens den beløpsmessig største korrigeringen på ca. 4,59 mrd. kroner knytter seg til petroleumsskatte-regnskapet. Saken har bakgrunn i at avstemminger mellom intern- og kontantregnskapet som skal skje før rapportering til statsregnskapet, er gjennomført feil. Som følge av feilen, kom det ikke fram at kontantregnskapet ikke var oppdatert med siste dags føring. De øvrige korrigeringene beløper seg til ca. 50 mill. kroner. Korrigeringene synes å skyldes manglende intern kontroll i forkant av rapportering til statsregnskapet. Blant annet fordeler omposterte bilag i driftsregnskapet seg over hele året uten at feil klassifisering er oppdaget. Vesentlige forhold synes oppdaget og korrigert som følge av interne kontrollrutiner i Finansdepartementet og ikke i direktoratet. Direktoratets kasserapport for periode 13 forelå for øvrig i utskriftsform først 15. mars 2002. Tillegget ble signert av virksomhetsleder 20. juni 2002, etter at revisjonen tok opp forholdet rundt manglende formell avleggelse.

I henhold til rundskrivet skal Riksrevisjonen motta kopi av brev hvor virksomheten anmoder om ompostering direkte i statsregnskapet. Skatteetaten har for flere av anmodningene om omposteringer ikke orientert Riksrevisjonen som således ikke ble informert om vesentlige korrigeringer i det opprinnelige revisjonsgrunnlaget.

Skattedirektoratet orienterer i brev av 21. juni 2002 til Riksrevisjonen om sviktende interne rutiner ved Oslo og Akershus skattefogdkontor for petroleumsskatte-regnskapet og om iverksetting av tiltak. Når det gjelder omfanget av omposteringer knyttet til feil klassifisering av prosjektkostnader, uttaler direktoratet at det burde vært avdekket tidligere. Videre ser direktoratet i ettertid at dokumentasjonen rundt brevlige posteringer kan gjøres mer oversiktlig og tilgjengelig både for direktoratet og for Riksrevisjonen. Skattedirektoratet uttaler videre at det helst ser at etaten framover har færre omposteringer enn for 2001. Det opplyses at det ikke utføres overordnet kontroll i forkant av regnskapsførernes innsendelse av kasserapporter. Den overordnede kontrollen utføres i etterkant. Direktoratet uttaler videre at det etter avleggelse av kasserapport 15. januar foregår et hektisk arbeid med opprydning, avstemminger og omposteringer for å sikre et korrekt regnskap.

Finansdepartementet uttaler i brev av 15. juli 2002 til Riksrevisjonen at skatteetaten har stor fokus på kontroll og avstemminger og at omfattende lokale kvalitetssystemer er innført. Departementet mener videre at direktoratet viser vilje og evne til å iverksette tiltak og korrigere svakheter. Det framgår imidlertid at det ikke er tilfredsstillende at fastsatte kontrollhandlinger før innsendelse av kasserapport ikke etterlevs fullt ut og at det arbeides med et system

for sentral oppfølging av etatens driftsregnskap og økonomistyring. Det presiseres at det er skattedirektøren som har det helhetlige ansvaret, herunder ansvar for utarbeiding av kontrollsystemer og direktoratets etterkontroll i forbindelse med regnskapsavleggelsen. På bakgrunn av Riksrevisjonens funn vil etterlevelse til avstemming og dokumentasjon av avstemminger fra de 43 regnskapsførerne i forkant av innsendelse av kasserapporter bli innskjerpet.

Departementet er videre av den oppfatning at omfanget av brevlige posteringer i statsregnskapet ikke er urovekkende høyt, men at antallet ønskes lavest mulig. Det er opplyst at det er registrert ni omposteringsanmodninger som til sammen utgjorde 22 transaksjoner. Departementet uttaler at det er uheldig at ikke Riksrevisjonen umiddelbart fikk kopi av samtlige brevlige omposteringer. Videre framgår at departementet er enig med Riksrevisjonen i at brevlige posteringer skal være unntaksvis og ikke erstatte kontrollhandlinger som kunne vært utført tidligere. Departementet er videre enig med Riksrevisjonen i at feilposteringene som medførte omposteringer i regnskapet burde vært avdekket og korrigert på et tidligere tidspunkt. Det framgår at det nå er iverksatt tiltak både når det gjelder petroleumsskatte-regnskapet og Skattedirektoratets driftsregnskap. Det er blant annet avsatt en egen person til oppfølging av fakturabehandling knyttet til IT-prosjekter.

Departementet uttaler for øvrig at fristen for innrapportering av kasserapporter til statsregnskapet fra den enkelte regnskapsfører er 15. januar. Videre heter det at fristen for departementene til å oversende Riksrevisjonen henholdsvis forklaringer til statsregnskapet og årsrapporter er 28. februar og at virksomhetens årsrapport blant annet inneholder regnskapstall i samsvar med godkjent rapportering til det sentrale statsregnskapet, det vil si etter at eventuelle omposteringer er foretatt. Samlet utgjør disse rapporteringene det departementet vurderer som virksomhetens regnskapsavleggelse.

Regnskapets fullstendighet og reviderbarhet

a) Riksrevisjonen har i brev av 29. mai 2002 til Skattedirektoratet blant annet tatt opp regnskapsmessige konsekvenser av manglende funksjonalitet og stabilitet i forvaltningssystemet for merverdiavgift (MVA3) som ble satt i drift 2. juli 2001. Forholdet er videre omtalt i avsluttende revisjonsbrev der det framgår at manglende skjønnsfastsettelse av merverdiavgift etter Riksrevisjonens anslag medfører at ca. 600 mill. kroner ikke framkommer i regnskapet for 2001. Videre framheves de regnskapsmessige konsekvenser av redusert innfordringsvirksomhet som har medført en restanseøkning på ca. 500 mill. kroner for merverdiavgiften. Det er videre påpekt at problemer i systemet vedrørende uttak av reskontroutdrag og rapporter for avstemmingsarbeid for annet halvår 2001 har skapt betydelige problemer i

forbindelse med revisjonen og medført begrensninger vedrørende reviderbarhet. Forhold vedrørende nytt forvaltningssystem for merverdiavgift er tatt opp i egen sak (sak 1).

Finansdepartementet uttaler i brev av 15. juli 2002 til Riksrevisjonen at etterslepet vedrørende skjønnsfastsettelse i hovedsak vil være bygget ned før sommeren. Videre heter det at restanseutviklingen som følge av problemer knyttet til implementeringen av MVA3 synes å være under kontroll. Departementet uttaler videre at det har vært problemer med å ta ut regnskapsrapporter til bruk for avstemningsarbeid og at det er uheldig at dette har vanskeliggjort Riksrevisjonens arbeid med revisjon av regnskapet. Departementet vil følge utviklingen nøye.

b) Det framkommer ca. 4,4 mrd. kroner på interimskonto for uplasserte innbetalinger vedrørende merverdiavgiften, hvorav ca. 520 mill. kroner er innbetalt fram til og med november 2001. Interimskonti benyttes ved midlertidig føringer, eksempelvis når ordinær reskontrobehandling ikke er gjennomført. I dette tilfellet er innbetalingen mottatt og identifisert uten at skatteetaten har foretatt fastsettelsen som innbetalingen skal dekke. Beløpet på 4,4 mrd. kroner er derfor ikke inntektsført i merverdiavgiftsregnskapet. Det ble i brev av 2. juli 2002 til Finansdepartementet tatt opp manglende forklaring til eldre, uavklarte poster i forbindelse med avstemming av kontoen samt stilt spørsmål ved om ca. 3,9 mrd. kroner innbetalt i desember og bokført på interimskonto burde vært inntektsført i 2001.

Finansdepartementet opplyser i brev av 15. juli 2002 til Riksrevisjonen at 4,4 mrd. kroner er ført til inntekt på konto for merverdiavgift i statsregnskapet. Kontoen får særskilt behandling i Agresso ettersom interimskontoen som i merverdiavgiftsregnskapet pr. 31. desember 2001 har en saldo på 4,4 mrd. kroner overføres til inntektskonto i Agresso-regnskapet før kasserapportering og rapportering til statsregnskapet. Det framgår videre at saldo inneholder innbetalinger hvor tilhørende merverdiavgiftsoppgave ikke er registrert i reskontro og at framgangsmåten er en videreføring fra MVA2-systemet. Departementet framhever at saldoen for uplasserte innbetalinger pr. 31. desember 2001 sannsynligvis var høyere enn normalt som følge av manglende skjønnsfastsettelse. Videre framgår at det ved årsskiftet normalt vil være en stor saldo som følge av forfallet 10. desember.

Departementet informerer om ulike forbedrings- og oppfølgingstiltak vedrørende oppfølging av eldre åpne poster. Det framgår at etterslepet av skjønnsfastsettelse i hovedsak skulle være bygget ned før sommeren. Dette vil redusere saldoen på interimskonto for uplasserte innbetalinger. Departementet opplyser imidlertid at sentrale rapporter fortsatt ikke er tilgjengelige i systemet. Arbeidet med disse er ifølge departementet høyt prioritert og rapportene vil

bli benyttet til en særskilt gjennomgang og oppfølging av åpne poster på interimskonto. Videre vil en forventet bedring av ytelse og stabilitet i systemet føre til at virksomheten i større grad kan komme å jour med oppfølging av gjøremål på arbeidslister. For øvrig framgår det at MVA3, i motsetning til MVA2, ikke har maskinell behandling av små restbeløp på innbetalinger. Dette medfører ressurskrevende manuell behandling.

c) Grunnlagsdata er opplysninger om skattyteres inntekts- og formuesforhold innrapportert av ulike oppgavegivere, blant annet arbeidsgivere, banker, og så videre. Disse opplysningene blir benyttet som grunnlag for likningen. Kvaliteten av likningen er avhengig av at kvaliteten på grunnlagsdata ligger på et høyt nivå. Revisjon av grunnlagsdatasystemene viser at det er svakheter og mangler i innrapporteringen av grunnlagsdata fra oppgavegiverne, særlig saldo- og renteoppgaver, samt i Skattdirektoratets oppfølging og internkontroll på området. Det vises til Riksrevisjonens brev av 2. mai 2002 og direktoratets uttalelse av 4. juni 2002. Forholdet er tatt opp med Finansdepartementet i brev av 28. juni 2002, og svar er avgitt 12. juli 2002.

For regnskapsåret 2001 utgjør uidentifiserte saldo- og renteoppgaver fra oppgavegiverne totalt henholdsvis 584 mrd. kroner og ca. 18,7 mrd. kroner. Dette er beløp som er innrapportert til Skattedirektoratet uten tilstrekkelig identifikasjon, det vil si oppgaver uten fødselsnummer eller organisasjonsnummer. Oppgavegiverne plikter etter gjeldende regelverk å sørge for at oppgavene er identifiserbare gjennom fødselsnummer eller organisasjonsnummer. De uidentifiserte oppgavene omfatter blant annet offentlige virksomheter, interne konti i banker, skattefrie institusjoner, samt lønnstakere, pensjonister, næringsdrivende og aksjeselskaper. Skattedirektoratet har foretatt en sortering for å få fram hvilke kontotyper og uidentifiserte oppgaver som kan ha skattemessig betydning. Ifølge direktoratets oversikt viser konti som tilhører blant annet aksjeselskaper, personlig næringsdrivende, lønnsinntakere, pensjonister samlet innskudd på ca. 84 mrd. kroner og renteinntekter på ca. 4,3 mrd. kroner. De uidentifiserte oppgavene vil bare komme med til beskatning dersom skattyter oppgir beløpene i selvangivelsene. Direktoratet har ikke kunnet gi beløpsanslag over tapt skatteproveny for regnskapsåret 2001.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at uidentifiserte saldo- og renteoppgaver utgjør et stort antall og betydelige beløp og opplyser at direktoratet har iverksatt ytterligere tiltak for å styrke oppgavekvaliteten på mottatte saldo- og renteoppgaver. Departementet viser imidlertid til direktoratets uttalelse om at forholdet antas å ha lav skattemessig betydning. Det opplyses at det store omfanget av uidentifiserte saldo- og renteoppgaver i stor grad skyldes at direktoratets system ikke skiller godt nok mellom konti som er tilfredsstillende identifisert med sektor-

kode, og konti for skattytere som skal identifiseres. Departementet er tilfreds med direktoratets oppfølging og økt vektlegging av internkontroll på området, med tanke på at dette er svært ressurskrevende.

d) Riksrevisjonen har i forbindelse med den ordinære kontrollen av skattelikningen gjennomført maskinelle feilsøkingskontroller ved ni likningskontorer og gjennomgått 4555 saker. Kontrollen viser en rekke tilfeller av både for lav beskatning og for høy beskatning uten at dette er fanget opp av den interne kontrollen. Totalt er det ved de ni likningskontorene blant annet påvist at innberettet lønnsinntekt på 8,1 mill. kroner ikke er kommet til beskatning, mens lønnsinntekt på 2,5 mill. kroner er blitt for høyt beskattet.

Departementet uttaler i brev av 12. juli 2002 at det er uheldig at lønnsinntekt ikke er kommet til beskatning, og at enkelte skattytere er blitt for høyt beskattet. Ifølge departementet er det vanskelig å unngå at feil oppstår ved for sen lønnsinnberetning eller for sent innberettede minusoppgaver. Det er etter departementets mening ikke mulig å foreta en fullstendig kontroll av alle skattepliktige.

e) Avstemming av konti for statens andel av innbetalt forskuddstrekk i skattefogdkontorenes regnskap (FLT-konti) viser en uoppklart saldo på 90,4 mill. kroner. Forholdet ble tatt opp med departementet i brev av 2. juli 2002 og departementet uttaler i brev av 15. juli 2002 at arbeidet med avstemming av FLT-konti er gjenopptatt etter at dette ble nedprioritert som følge av innfasingen av MVA3-systemet. Skattedirektoratet har, med bakgrunn i Riksrevisjonens tidligere anmerkninger, innført nye avstemmingsrutiner og tiltak for å få fram rapporter med riktig periodisering. Departementet uttaler imidlertid at det gjenstår et betydelig arbeid i saken med å oppklare de saldi som har oppstått på FLT-kontoen på landsbasis, og å etablere rutiner for løpende kontroll og avstemming av FLT-posteringene i skatteregnskapene. Departementet uttaler at det vil følge opp at FLT-kontoen blir tilfredsstillende håndtert i løpet av 2002.

f) Riksrevisjonen har i brev av 31. mai 2002 til Skattedirektoratet tatt opp manglende rapportering av henholdsvis avskrivninger av krav og uerholdelighetsførte krav når det gjelder skatt/folketrygdavgift og arveavgift. I henhold til rundskrivet, skal oppgaven over inntektskrav omfatte inngående balanse pr. 1. januar, endringer i året og utgående balanse pr 31. desember. I brev av 21. juni 2002 fra Skattedirektoratet til Riksrevisjonen vises det til at departementets krav til rapportering av statens inntektskrav ikke omfatter oversikt over avskrivning av krav. Videre rapporteres ikke uerholdelighetsførte krav når det gjelder skatt/folketrygdavgift og arveavgift slik praksis er for merverdiavgiften. Direktoratet uttaler i brevet at verken arveavgiftssystemet eller skatteregnskapet kan produsere den nødvendige informa-

sjonen for å dokumentere omfanget av uerholdelighetsførte krav på området. Direktoratet har for øvrig anslått at uerholdelighetsførte krav kan utgjøre ca. 1,48 mrd. kroner.

Riksrevisjonen har i brev av 2. juli 2002 til Finansdepartementet bedt om departementets vurdering av om kravene til rapportering av statens inntektskrav i rundskrivet er tilstrekkelig spesifisert i forhold til departementets behov for korrekt og fyllestgjørende informasjon om restansesituasjonen i skatteetaten.

Det uttales i brev av 15. juli 2002 at departementets behov for informasjon om restansesituasjonen er mer omfattende enn de spesifiserte krav som stilles i rundskrivet. Det framgår videre at departementet nå er i dialog med Skattedirektoratet om en mer spesifikk og hensiktsmessig rapportering på innkrevingsområdet, herunder med hensyn til oversikt over avskrivning av krav. Når det gjelder rapportering av uerholdelighetsførte krav vedrørende skatt/folketrygdavgift og arveavgift, viser departementet til Dokument nr. 3:1(2000–2001). I den forbindelse har departementet i et brev av 4. august 2000 opplyst at departementet ikke finner det riktig å rapportere restkravene som restanse i den alminnelige rapporteringen overfor Stortinget før dette kan gjøres på en ensartet måte for flere skatte- og avgifts-krav. I brevet av 15. juli 2002 framkommer at systemer som gir mulighet til å rapportere utgiftsførte krav på en ensartet måte ennå ikke er på plass.

Riksrevisjonen bemerker:

Sammenstilling av skatteetatens regnskap 2001

Av Finansdepartementets rundskriv R-12/2001 framgår at det samlede årsregnskapet skal bestå av en sammenstilling av de regnskapsdata virksomhetens forskjellige regnskapsførere har innrapportert til det sentrale statsregnskapet, og vise hvilke deler av de sammenstilte regnskapstallene som er innrapportert til statsregnskapet fra den enkelte regnskapsfører. Sammenstillingen skal omfatte både driftspostene (bevilgningsregnskapet) og balansepostene. Årsregnskapet skal avlegges etter kontantprinsippet, dokumenteres på papir og være underskrevet av virksomhetslederen. Manglende framleggelse av et slikt regnskap har medvirket til at Riksrevisjonen ikke har kunnet godkjenne skatteetatens regnskap.

Riksrevisjonen viser til Skattedirektoratets uttalelse om at det på et tidligere tidspunkt burde vært mer aktiv med å bringe klarhet i hvordan rundskrivet skal forstås og direktoratet beklager at dette ikke ble gjort. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil se nærmere på hvordan kravet til årsregnskap for virksomheter med flere regnskapsførere er presentert overfor departementer og virksomheter, og vurdere behovet for klargjøringer i forhold til rundskrivet i kontakt med Riksrevisjonen.

Interne kontrollrutiner i skatteetaten

For at revisjonen skal kunne gjennomføres på et fullstendig og korrekt regnskapsgrunnlag er det av avgjørende betydning at Riksrevisjonen tilstiles posteringsanmodninger umiddelbart. Oppfølgingen av de brevlige posteringsanmodningene er arbeidskrevende for revisjonen og omfanget av disse innenfor skatteetaten indikerer at nødvendige avstemminger og kontroller ikke ble foretatt før innsending av kasserapport pr. 31. desember 2001.

Etter det Riksrevisjonen kan se er ca. 60 transaksjoner i virksomhetsregnskapet ompostert i statsregnskapet etter at kasserapportene ble avlagt. Korrigeringene utgjør vesentlige beløp. Riksrevisjonen har merket seg at det både fra departementets og direktoratets side er ønskelig med et lavere antall og at avstemminger og dokumentasjon av avstemminger fra regnskapsførerne i forkant av innsendelse av kasserapporter, vil bli innskjerpet. For øvrig merker Riksrevisjonen seg at det vil iverksettes tiltak for en forbedret rutine for behandling av brevlige posteringsanmodninger, herunder orientering til Riksrevisjonen.

Regnskapets fullstendighet og reviderbarhet

a) Riksrevisjonen viser til at påviste mangler vedrørende skjønnsfastsettelse og restansøkning for merverdiavgiften som følge av innføringen av MVA3, har påvirket regnskapets fullstendighet. Videre har innføringen begrenset reviderbarheten av regnskapet.

b) Riksrevisjonen ser i ettertid at uplasserte innbetalinger av merverdiavgift behandles særskilt av Skattedirektoratet og er inntektsført i statsregnskapet. Ordningen medfører imidlertid at saldoen som framkommer på gjennomgangskonti i kasserapporten avviker med 4,4 mrd. kroner i forhold til faktisk bokført saldo på gjennomgangskonti i merverdiavgiftsregnskapet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved framgangsmåten som benyttes i forbindelse med inntektsføringen, idet dagens system må forventes å ha en funksjonalitet som reduserer behovet for bruk av det gamle MVA2-systemets rutiner. Ordningen antas for øvrig å ha sammenheng med at skatteetaten ikke er á jour med registrering av merverdiavgiftsoppgaver og skjønnsfastsettelse før årsslutt og dermed velger å inntektsføre innbetalingene før transaksjonene har gjennomgått ordinær behandling gjennom reskontro.

Riksrevisjonen viser til at det er redegjort for en rekke tiltak som vil redusere saldo på interimskonti. Riksrevisjonen ser imidlertid alvorlig på at nødvendige regnskapsrapporter for oppfølging av åpne poster på interimskonti fremdeles ikke er tilgjengelige i MVA3 og at manglende ytelse og stabilitet i systemet også synes å bidra til manglende oppfølging av interimskonti.

c) Riksrevisjonen viser til at departementets opplysninger vedrørende uidentifiserte saldo- og rente-

oppgaver synes å indikere at de interne systemer i skatteetaten ikke er tilfredsstillende. Det er viktig at skatteetatens IT-systemer bidrar til å sikre at oppgavene blir identifisert. Oppgavegiverne plikter etter gjeldende regelverk å sørge for at oppgavene er identifiserbare gjennom fødselsnummer eller organisasjonsnummer. Uidentifiserte oppgaver som gjelder lønsmottakere, næringsdrivende og aksjeselskaper utgjør i sum betydelige beløp på saldo og renter og det antas at tapte skatteinntekter kan utgjøre vesentlige beløp. Det er usikkerhet mht. hvilke konsekvenser dette har for regnskapets fullstendighet. Riksrevisjonen anser det som viktig at det iverksettes tiltak for å sikre identifiserbare oppgaver for framtiden.

d) Kontrollen av skattelikningen viser at likningskontorenes kontrollrutiner fortsatt svikter når oppgaver er levert etter klarsignal for PSA-utkast. Det er lite tilfredsstillende at innrapporterte grunnlagsdata for lønn og pensjoner mv. fra oppgavegiverne i flere tilfeller ikke fanges opp til beskatning, og at flere likningskontorer ikke klarer å følge opp minussoppgaver som oppgavegiverne har sendt inn. Tilsvarende forhold er tidligere tatt opp av Riksrevisjonen, og det bør vurderes forbedring av internkontrollen på området.

e) Riksrevisjonen har merket seg opplysningen om at det vil bli arbeidet med å oppklare saldo på FLT-kontoen på landsbasis i løpet av 2002 og at det vil bli etablert rutiner for løpende kontroll og avstemming.

f) Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet heretter vil rapportere den del av restanseutviklingen som utgjør avskrivninger av krav. Når det gjelder rapportering av uerholdelighetsførte krav vedrørende skatt/folketrygdavgift og arveavgift har departementet uttalt at systemer som gir mulighet til å rapportere utgiftsførte krav på en ensartet måte for flere skatte- og avgiftskrav ikke er på plass. Departementet orienterer Stortinget kun om utgiftsførte merverdiavgiftskrav i fotnote til statsregnskapet. Riksrevisjonen kan ikke se opplyst når en ensartet rapportering fra de ulike deler av skatte- og avgiftsinnkrevingen vil finne sted.

Finansdepartementet har svart:

«Sammenstilling av skatteetatens regnskap 2001

- Riksrevisjonen bemerker at manglende fremleggelse av et sammenstilt årsregnskap har medvirket til at Riksrevisjonen ikke har kunnet godkjenne skatteetatens regnskap for 2001.

Som departementet opplyste i brev av 15. juli 2002, vil departementet se nærmere på hvordan kravet til årsregnskap for virksomheter med flere regnskapsførere er presentert overfor departementer og virksomheter i det nevnte rundskrivet, og vurdere behovet for klargjøringer.

Departementet vil ellers vise til at Skattedirekto-

ratet har startet et arbeid med utvikling av en konsolideringsløsning i Agresso som skal gi akkumulerte data (resultat og balansekonti) fra alle etatens regnskapsførere. Dette arbeidet skal i følge Skattedirektoratet slutføres og kvalitetssikres i løpet høsten.

Etter departementets vurdering har Skattedirektoratets praksis i forhold til rundskriv R-12/2001 neppe påvirket regnskapets fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet, jf. vårt brev av 15. juli 2002.

Interne kontrollrutiner i skatteetaten

- Riksrevisjonen bemerker at omfanget på posteringsanmodningene indikerer at nødvendige avstemminger og kontroller ikke ble foretatt før innsending av kassarapport pr. 31. desember 2001. Riksrevisjonen bemerker videre at det er ca. 60 transaksjoner i virksomhetsregnskapet som er ompostert i statsregnskapet etter at kassarapporten ble avlagt.

I forbindelse med årsavslutningen av statsregnskapet for 2001 godkjente departementet 22 omposteringer på kapittel 1618, og 4 omposteringer på balansekonti. Departementet er av den oppfatning at antall omposteringer i 2001 ikke er urovekkende høyt.

Departementet vil ellers vise til Skattedirektoratets arbeid med å slutføre arbeidet med å utvikle kvalitetssikringssystem for økonomiforvaltningen i etaten. I dette arbeidet rettes det blant annet søkelys på at viktige funksjoner i økonomistyringen og regnskapsføringen er gjennomført, herunder pålagte kontroller og avstemminger. Kvalitetssikringssystem for de store statlige inntektsstrømmene og for økonomitjenesteområdet er etablert. Et kvalitetssikringssystem for driftsområdet er i slutfasen, og skal anvendes for første gang i forbindelse med årsavslutningen av regnskapet for 2002.

Regnskapets fullstendighet og reviderbarhet

Kommentarene nedenfor følger Riksrevisjonens bokstavinnledning.

a) Riksrevisjonen viser i bemerkningene til at mangler vedrørende skjønnsfastsettelse og restanseøkning for merverdiavgift som følge av innføringen av MVA3, har påvirket regnskapets fullstendighet og begrenset regnskapets reviderbarhet.

Departementet vil i den forbindelse vise til omtalen under pkt. 1 om MVA3. I tillegg vil vi opplyse at reskontroutdrag og rapporter for avstemmingsarbeid i følge Skattedirektoratet vil være på plass i løpet av kort tid.

b) Riksrevisjonen stiller spørsmål om fremgangsmåten som benyttes i forbindelse med inntektsføring av uplasserte innbetalinger av merverdiavgift i statsregnskapet, og mener det bør forventes at dagens system må ha en funksjonalitet som reduserer behovet for bruk av det gamle MVA2-systemets rutiner. Det anføres videre at ordningen antas å ha sammenheng med at skatteetaten ikke er à jour med re-

gistrering av merverdiavgiftsoppgaver og skjønnsfastsettelse før årsslutt, og dermed velger å inntektsføre innbetalingene før transaksjonene har gjennomgått ordinær behandling gjennom reskontrø.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at nødvendige regnskapsrapporter for oppfølging av åpne poster på interimskonti fremdeles ikke er tilgjengelig i MVA3, og at manglende ytelse og stabilitet i systemet synes å bidra til manglende oppfølging av interimskonti.

Departementet vil bemerke at fremgangsmåten som benyttes er en videreføring av praksis fra MVA2-systemet, men at denne videreføringen ikke skyldes systemets funksjonalitet. Skattedirektoratet har opplyst at avgiftspliktige er langt mer påpasselige med rettidig innbetaling av terminbeløp enn med innlevering av terminoppgavene. Det vil derfor normalt ved årsslutt være registrert mottatt et stort antall innbetalinger hvor tilhørende oppgaver mangler. Innbetalingene er imidlertid identifisert som merverdiavgift for en angitt termin. Det er derfor ønskelig fra departementets side å få beløpet inntektsført som merverdiavgift i statsregnskapet på det år hvor betalingen faktisk er mottatt. Pr. 31. desember 2001 utgjorde dette kr. 4,4 mrd.

Ifølge Skattedirektoratet vil nødvendige regnskapsrapporter for oppfølging av åpne poster på interimskonti, være tilgjengelig i MVA3 i løpet av kort tid. Departementet vil ellers vise til det pågående utviklingsarbeidet for rapportløsning i MVA3 som er nærmere omtalt i departementets brev av 15. juli 2002 til Riksrevisjonen. Skattedirektoratet opplyser for øvrig at problemer med ytelse og stabilitet i systemet nå er vesentlig forbedret.

c) Riksrevisjonen bemerker at departementets opplysninger vedrørende uidentifiserte saldo- og renteoppgaver synes å indikere at de interne systemer i skatteetaten ikke er tilfredsstillende. Det påpekes at det er viktig at skatteetatens IT-systemer bidrar til å sikre at oppgavene blir identifisert.

Riksrevisjonen peker også på at uidentifiserte oppgaver som gjelder lønnsinntakere, næringsdrivende og aksjeselskaper utgjør i sum betydelige beløp på saldo og renter, og det antas at tapte skatteinntekter kan utgjøre vesentlige beløp. Riksrevisjonen er usikker med henhold til hvilke konsekvenser dette har for regnskapets fullstendighet.

Som vi har redegjort for i vårt brev av 12. juli 2002 til Riksrevisjonen, er Finansdepartementet tilfreds med Skattedirektoratets vektlegging og oppfølging av internkontroll knyttet til uidentifiserte saldo- og renteoppgaver. Departementet legger da vekt på at dette er et svært ressurskrevende arbeid og vil vise til at etaten har iverksatt en rekke tiltak som har gitt gode resultater. Området vil fortsatt ha høy fokus i etaten.

Det er Skattedirektoratets inntrykk at antall uidentifiserte oppgaver som har skattemessig betyd-

ning, er på et lavt nivå. En meget stor del antas å gjelde konti tilhørende skattefrie institusjoner. Departementet kan derfor ikke uten videre slutte seg til Riksrevisjonens antagelse om at beløpene er av betydelig skattemessig betydning. For nærmere redegjørelse vises det til brev fra Finansdepartementet av 12. juli 2002 til Riksrevisjonen.

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen er usikker på hvilken betydning uidentifiserte saldo- og renteoppgaver har for vurderingen av regnskapets fullstendighet. Etter departementets oppfatning vil det alltid være et element av usikkerhet med hensyn til hva som ikke kommer til beskatning (unndragelser mv.), og slik sett vil regnskapet aldri være «fullstendig». Departementet er derfor usikker på hvilken betydning en slik innfallsvinkel fra Riksrevisjonen bør ha for revisjon av skatteetatens regnskaper, jf. også vårt brev av 15. juli 2002.

d) Riksrevisjonen bemerker at kontrollen av skattelikningen viser at likningskontorenes kontrollrutiner fortsatt svikter når oppgaver er levert etter klarsignal for PSA- utkast (preutfylt selvangivelse). Innrapporterte grunnlagsdata for lønn og pensjoner mv. fra oppgavegiverne fanges i flere tilfeller ikke opp til beskatning, og flere likningskontorer klarer ikke å følge opp minusoppgaver som oppgavegiverne har sendt inn. Riksrevisjonen bemerker at det bør vurderes forbedring av internkontrollen på området.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig å ha gode interne kontrollrutiner som fanger opp oppgaver som er levert fra tredjepart etter klarsignal for PSA- utkast. Departementet vil i den forbindelse vise til brev fra departementet av 12. juli 2002 til Riksrevisjonen hvor blant annet tiltak som skatteetaten har iverksatt og som vil bli iverksatt for å forbedre kvaliteten på likningsbehandlingen, er omtalt.

Departementet vil imidlertid påpeke at det ikke er mulig å foreta en fullstendig kontroll av alle skattepliktige. Gjennomføring og oppfølging av kontroller utover de obligatoriske kvalitetskontrollene vil alltid måtte avhenge av en prioritering fra likningskontorenes side.

e) Riksrevisjonen har merket seg opplysningen om at det vil bli arbeidet med å oppklare saldo på FLT-kontoen på landsbasis i løpet av 2002 og at det vil bli etablert rutiner for løpende kontroll og avstemming.

Finansdepartementet har ikke merknader utover det som tidligere er anført i brev av 15. juli 2002.

f) Riksrevisjonen har merket seg at departementet heretter vil rapportere den del av restanseutviklingen som utgjør avskrivninger av krav.

I brev av 15. juli 2002 fra departementet til Riksrevisjonen, vises det til dialog mellom departementet og Skattedirektoratet om rapportering på innkreivingsområdet, herunder avskrivning av krav. Dette arbeidet er ikke sluttført, og det foreligger ennå ikke systemer som gir mulighet til å rapportere krav på

en ensartet måte. Departementet vil orientere Riksrevisjonen så snart departementet og Skattedirektoratet har kommet frem til omforente rapporteringskrav.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen viser til at Finansdepartementet vil se nærmere på hvordan kravet til årsregnskap for virksomheter med flere regnskapsførere er presentert overfor departementer og virksomheter. Riksrevisjonen viser videre til opplysningen om at det er startet et arbeid med å utvikle en konsolideringsløsning som skal være kvalitetssikret i løpet av høsten 2002 og legger til grunn at denne løsningen tas i bruk ved regnskapsavlegget for 2002.

Riksrevisjonen anser det positivt at det for å forbedre de interne kontrollrutiner, er opplyst å være iverksatt kvalitetssikringssystemer for store statlige inntektsstrømmer og på økonomitjenesteområdet. Riksrevisjonen viser også til opplysningen om at tilsvarende system for driftsområdet vil bli anvendt for årsavslutningen 2002 og forutsetter at systemene sikrer den praktiske etterlevelsen av gjeldende retningslinjer og rutiner.

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets opplysninger om at det er gjort en betydelig innsats for å redusere de negative virkninger som oppstod i forbindelse med innføringen av MVA3 og at reskontroudrag og rapporter for avstemmingsarbeidet vil være på plass i løpet av kort tid. Som uttalt under sak 1 forutsetter Riksrevisjonen at forvaltningen av merverdiavgiften snarlig bedres.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at Finansdepartementet ser det som ønskelig å inntektsføre merverdiavgiften i statsregnskapet det år betalingen er mottatt. Riksrevisjonen anser det imidlertid som nødvendig at rutiner for saksbehandling, regnskaps- og reskontroføring av oppgaver og innbetalinger blir gjennomført forut for inntektsføringen i virksomhetsregnskapet, og på en slik måte at det blir samsvarende med statsregnskapet.

Riksrevisjonen viser til at saldo- og renteoppgavegiverne etter gjeldende regelverk plikter å sørge for at oppgavene er identifiserbare ved fødsels- eller organisasjonsnummer. Riksrevisjonen mener det er viktig at skatteetatens oppfølging overfor oppgavegiverne blir prioritert slik at tap av skatteinntekter på grunn av uidentifiserte oppgaver unngås.

Riksrevisjonen mener fortsatt at Skattedirektoratets rapportering av restansesituasjonen pr. 31. desember 2001 ikke er fullstendig. Riksrevisjonen ser det som viktig snarlig å etablere en ensartet og fullstendig rapportering av de ulike skatte- og avgiftskravene, herunder uerholdelighetsførte og avskrevne krav.

Videre anser Riksrevisjonen det som viktig at det ved fastsettelse av skatter og avgifter foreligger en internkontroll som sikrer oppfølgingen av gjeldende

retningslinjer og ivaretar skatteetatens prioriteringer, for å sikre skatte- og avgiftsprovenyet.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at skatteetatens regnskap for 2001 inneholdt så vesentlige feil og mangler at det ikke kunne godkjennes. Riksrevisjonen har i denne sammenheng merket seg Finansdepartementets uttalelse om at departementet

ser det som et absolutt krav at regnskapsarbeidet utføres slik at skatteetatens regnskap skal kunne forventes godkjent av Riksrevisjonen.

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**»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Thor Kr. Svendsen

Fiskeridepartementet

Statsregnskapet 2001

Forslag til desisjon

Til decharge

1 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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Per Anders Engeseth

Forsvarsdepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september og svar avgitt 27. september 2002)

Til observasjon

1 Avgangsstimulerende tiltak

Riksrevisjonen har med bakgrunn i den pågående omstillingen i Forsvaret foretatt en kartlegging og kontroll av avgangsstimulerende tiltak. Kontrollen har vært rettet mot om Forsvaret har beholdt nødvendig kritisk kompetanse, og om styrkeproduksjon er opprettholdt. Det er også sett nærmere på rutinene ved behandling av søknadene. Det er gjennomført besøk og kontroll ved tolv selvstendige avdelinger i Forsvarets militære organisasjon. I tillegg er det foretatt en kartlegging av rutiner vedrørende saksbehandlingen ved Forsvarets overkommando.

Iverksettelsesdirektivet vedrørende omstillingen i Forsvaret ble satt i kraft 1. september 2000, mens Forsvarets struktur først ble behandlet i Stortinget i juni 2001, jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) om Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005. Så lenge Forsvarets organisasjon ikke var endelig fastlagt, ble det derfor vanskelig å vurdere og avgjøre søknader om avgangsstimulerende tiltak fordi det ikke var avklart hvilke avdelinger som skulle videreføres og hvilket personellbehov disse ville ha.

Riksrevisjonens kontroll avdekket at det har vært en forholdsvis liten eller ingen reduksjon i antall stillingshjemler og bortfall av oppgaver selv om det har vært en reduksjon i antall ansatte. Ved de fleste avdelingene var arbeidsoppgavene ikke avvirket, men fordelt på gjenværende personell eller utlyst internt i Forsvaret. En del har også benyttet eksternt innleide vikarer og konsulenter. Forsvarets logistikkorganisasjon Luft og Land har utlyst flere stillinger hvor man har etterspurt tilsynelatende tilsvarende kompetanse som Forsvaret har mistet i forbindelse med avgangsstimulerende tiltak.

Mange avdelinger har ikke vært i stand til å utføre pålagte forvaltningsoppgaver og kontroller fordi de har mistet nøkkelpersoner. Dette har blant annet ført til svakere kontroll med materiellbeholdningene.

Videre avdekket kontrollen ulike vurderinger og behandling hos den enkelte avdelingssjef av kriteriet

kritisk kompetanse. Blant annet er personell i samme stillingskategori behandlet ulikt ved forskjellige avdelinger. Det er avdekket forskjellige rutiner ved saksbehandlingen for sivilt og militært personell for virkemidlet studiestønad. For militært personell var studiesøknader innvilget for tre år uten å ta hensyn til studiets varighet og omfang, og krav om innlevering av eksamensbevis er ikke blitt fulgt. Ved rutinene for studiestønader for sivile er dette ivare tatt.

I flere tilfeller mottar personell som har fått innvilget avgangsstimulerende tiltak også annen lønn og godtgjøring fra Forsvaret. Eksempelvis gjennom engasjement, vikartjenester og kjøp av tjenester fra konsulentfirmaer. Ett konsulentfirma som har solgt tjenester har partnere som mottar avgangsstimulerende tiltak.

Resultatene av kontrollen ble forelagt Forsvarsdepartementet i brev av 23. mai 2002. Forsvarsdepartementet har i sitt svar av 21. juni 2002 opplyst at det var nødvendig å iverksette nedbemanningen høsten 2000 både ut fra tidligere vedtak og for å gi et klart signal om nødvendigheten av omfattende personellreduksjoner i forbindelse med personellbehovet i den fremtidige forsvarsstruktur. Departementet stiller imidlertid i ettertid spørsmål ved om det i første fase ble gitt for sterke føringer til lokalt nivå om å stille seg positive til søknader om frivillig fratreten.

Departementet uttaler at det var ønskelig å ta ut personellinnsparingene så tidlig som mulig i planperioden. Dette innebærer at oppgaver videreføres i en avgrenset tidsperiode ved omfordeling, flytting av overtallig personell eller, om strengt nødvendig, ved innleie av personell. Departementet ser alvorlig på at mange avdelinger som hadde mistet nøkkelpersonell ikke var i stand til å utføre pålagte forvaltningsoppgaver og -kontroller. Det anføres at avdelingene må vurdere mulighetene for å rasjonalisere forvaltningen og så langt som mulig fase ut oppgaver som ikke er strengt nødvendige. Departementet presiserer at det er et generelt problem at det på alle nivåer er manglende evne til å prioritere oppgaver.

Departementet opplyser at samme kompetanse vil kunne få ulik behandling avhengig av hvor i strukturen stillingen befinner seg. Kritisk kompetanse ved en lokal avdeling, kan være kompetanse det er overskudd på når en ser Forsvaret under ett. Sentral oppfølging og kontroll av personell med kritisk kompetanse er avgjørende. Departementet er enig i behovet for relevante oppfølgingsrutiner vedrørende virkemidlet studiestønader.

Departementet vil undersøke nærmere forholdene rundt de som har fått innvilget avgangsstimulerende tiltak og i tillegg selger tjenester til Forsvaret, og om nødvendig treffe tiltak for å bringe forvaltningen av virkemidlene i samsvar med intensjon og gitte bestemmelser. Det presiseres at Forsvaret må være særlig aktpågivende for å unngå at personell som er blitt innvilget søknad om tiltak, kort tid etter trer inn i rollen som ekstern konsulent for Forsvaret.

Riksrevisjonen bemerker:

Forsvaret har iverksatt nedbemanning før strukturen ved avdelingene ble fastlagt. Resultatet av dette har ført til stor usikkerhet i forbindelse med behandlingen av søknadene om avgang. Avgangen har hatt liten eller ingen innvirkning på antall stillingshjemler og oppgaver. Dette har blant annet ført til at personell, som har fått innvilget avgangsstimulerende tiltak, i noen tilfeller har vært engasjert som vikarer eller er leid inn igjen fra konsulentfirmaer. I enkelte tilfeller har avdelingene ikke vært i stand til å utføre sine pålagte forvaltningsoppgaver. Det har vært manglende kontroll med innvilgede studiestønader for militært personell.

Riksrevisjonen vil bemerke at det kan synes som om nedbemanningen i Forsvaret har vært gjennomført lite planmessig og stiller spørsmål ved hvilke styringsverktøy som er benyttet i prosessen.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Jeg tar Rrs kritikk vedrørende avgangsstimulerende tiltak til etterretning.

Forsvarsdepartementet har i brev av 21. juni 2002 gitt en utførlig redegjørelse om de forhold Rr har kommentert. Som følge av svakheter Riksrevisjonen har påpekt har departementet i brev av 26. juni 2002 gitt Forsvarets overkommando (FO) og Forsvarsbygg (FB) i oppdrag å etablere nye kontroll- og oppfølgingsrutiner. Videre er det i forhold til praktiseringen av gjeldende virkemidler gitt utdypende presiseringer.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet har gitt Forsvarets overkommando og Forsvarsbygg i oppdrag å etablere nye kontroll- og oppfølgingsrutiner, og at departementet har gitt nye utdypende presiseringer i forhold til praktisering av gjeldende virkemidler.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp de iverksatte tiltakene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Forsvarets regnskap for 2001

I forbindelse med revisjon av Forsvarets regnskap for 2001 har Riksrevisjonen følgende merknader:

Lønn

Av 21 kontrollerte avdelinger i Forsvaret har Riksrevisjonen avdekket brudd på overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og Statens personalhåndbok ved 13 avdelinger. Dette gjelder bruken av overtid utover grensen for en fire ukers periode, men også overskridelse av grensene på dag, uke og årsbasis. Det er blant annet påvist overtidsarbeid opp til 80 timer over en fire ukers periode.

Kontrollen av lønnsutbetalinger viste at 59 personer i ledende stillinger, (oberstløytnant og høyere grad) har hatt mer enn 250 timer overtid i 2001. Overtidstimer varierer fra 251 timer til 525 timer.

Arbeidstakere som har arbeid av ledende art har i utgangspunktet ikke krav på overtidsgodtgjøring. Slik godtgjøring kan likevel utbetales når arbeidstakerne er pålagt overtidsarbeid av overordnet leder som kan kontrollere utføringen av arbeidet. I slike tilfeller kan det utbetales overtidsgodtgjøring for inntil 250 timer i kalenderåret, jf. Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser § 13 nr. 4 c.

Ifølge beregninger Riksrevisjonen har foretatt for alle gradsnivåer, har utbetalinger til øving økt i 2001 med 29 % i forhold til 2000. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved omfanget av utbetalingene til øving, under henvisning til den pågående bemanningsreduksjonen i Forsvaret. De regulativmessige endringer som har vært i perioden tilsier heller ikke en slik økning. Det er avdekket at avdelinger utbetaler øvingstillegg for forhold som hører inn under overtid. Feltmessig øvingsvirksomhet er unntatt fra arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Anskaffelser

Revisjon av anskaffelser har avdekket en del tilfeller der det ikke kunne fremlegges tilfredsstillende anbudsprotokoller og skatteattester. Forholdet ble også omtalt i forbindelse med revisjonen av 2000-regnskapet, jf. orienteringssak under Forsvarsdepartementet i Dokument nr. 1 (2001–2002). Revisjonen har også avdekket utstrakt bruk av opsjoner og langvarig bruk av «eneleverandører» for enkelte leveranser, noe som ikke er i overensstemmelse med konkurransekravet i anskaffelsesregelverket.

For enheter under Forsvarets logistikkorganisasjon er det avdekket mangelfull oversikt over forskuddsutbetalinger til leverandører.

Lager

Det er foretatt lagerkontroll ved tolv hæravdelinger, og ni luftforsvarsavdelinger.

Egenkontroller skal foregå rutinemessig og fortløpende og er en viktig del av avdelingens totale materiellansvar og det pålagte sjefsansvar. I henhold til Tjenestereglement for Forsvaret skal avdelingene etablere en egen visitasjonsprotokoll hvor egenkontrollene skal registreres. Protokollen skal videre gjenspeile sjefens vilje til å utøve sin sjefskontroll ved innskriving, påskrifter og kommentarer.

Kontrollen avdekket at Luftforsvarets avdelinger manglet skriftlige planer for egenkontroller. Det ble likevel registrert at en del av avdelingene hadde gjennomført noen kontroller. Oppfølgingen var imidlertid ikke i henhold til intensjonene i Forsvarets direktiver. Det ble opplyst ved Luftforsvarets avdelinger at avviksrapportene som skal inkludere resultatet fra tellingene ikke har fungert siden 1999, og var derfor ikke dokumentert i visitasjonsprotokollen. Videre ble det avdekket at det ikke var opprettet visitasjonsprotokoll, eller at denne var mangelfullt utfyllt ved Luftforsvarets avdelinger.

Manglende dokumentasjon av egenkontroller ble også omtalt i antegnelse til 2000-regnskapet, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Inst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002.

Ved alle kontrollerte avdelinger i Luftforsvaret ble det avdekket manglende/mangelfulle registreringer av anleggsmateriell, det vil si materiell som er utdisponert til brukere ved avdelingene. I forbindelse med implementeringen av materiellsystemet IMAS er ikke anleggsmateriellet blitt ført i regnskapssystemet. Dette kan innebære at det for store mengder materiell ikke foreligger regnskapsstatus. Ifølge gjeldende bestemmelser i Tjenestereglementet for Forsvaret skal det føres regnskap over anleggsmateriell.

Ved Hærens avdelinger var det ikke utarbeidet hjemmelsgrunnlag for utrustningsplan. Utrustningsplanene skal fungere som grunnlag for rekvisisjon av materiell fra forsyningslager og de egenkontroller

som avdelingene er pålagt å følge. Hæren har utarbeidet egenkontrollplaner, men det er reist spørsmål ved planene når grunnlaget for kontrolltellingene ikke er tilstede. Videre ble det konstatert at egenkontroller ved underavdelinger i Hæren ikke var tilstrekkelig dokumentert i visitasjonsprotokollen. Når differansene var ført i visitasjonsprotokollen var det ikke anmerket eventuelle forslag til tiltak.

For Hærens avdelinger ble det også avdekket at kravet om årlige kvitteringsfornyelser ikke alltid ble fulgt. Dette fører til at avdelingene ikke får bekreftet om det er foretatt egenkontroll i tilknytning til dette materiellet. Avdelingene kjenner derved ikke tilstanden og funksjonsdyktigheten til materiellet.

Regnskaps- og årsavslutning

Kontrollen omfatter 31 avdelinger fordelt på henholdsvis 18 hær-, fem luft-, fire sjø- og fire HV-avdelinger.

Kontrollen avdekket at flere avdelinger ikke foretar avstemming mellom internt og eksternt regnskap. I de tilfeller avstemming blir foretatt skjer dette mot balansekonti, uten at kontrollen blir dokumentert. Andre avstemminger, for eksempel mot mellomregnskap og forbruk, var også svært mangelfulle. Manglende avstemminger kan føre til ubalanse mellom regnskapene og at sporbarheten over tid blir meget vanskelig. Kravet om avstemming mellom lokalt og sentralt regnskap er nedfelt i økonomireglementet § 18 og Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret.

Sjefens kontroll var helt eller delvis fraværende eller ikke godt nok dokumentert ved flere avdelinger. Manglende interne kontroller kan føre til at misligheter lettere oppstår. Sjefens kontrollansvar er nedfelt i økonomireglementet § 21, og i Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret.

Voksenopplæringen

Riksrevisjonen har foretatt kontroll av bruken av voksenopplæringsmidler i Forsvaret ved åtte avdelinger i Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret. Voksenopplæringen har en årlig ramme på ca. 117 mill. kroner.

Følgende mangler er avdekket:

- Voksenopplæringen starter og gjennomfører en rekke kurs, men det er stort frafall underveis. Enkelte avdelinger har også færre soldater enn tidligere uten at budsjettrammen er redusert tilsvarende
- Rutinene ved anskaffelser er ikke tilfredsstillende og i henhold til regelverket. Det er gjennomgående at avdelingene ikke innhenter tilbud og at det ikke inngås skriftlige avtaler med firmaene
- Det kan stilles spørsmål ved om en del av innkjøpene som er foretatt er hjemlet og i samsvar med målsettingen til voksenopplæringen

- Ifølge Bestemmelser for anskaffelser i Forsvaret og Forskrift om offentlige anskaffelser § 3–5, kan ikke ansatte i Forsvaret selge tjenester til en annen enhet innen Forsvaret. Ved to av de kontrollerte avdelingene har ansatte etablert egne firmaer og solgt tjenester til Forsvaret
- Kontroll av gjennomførte kurs viser at det er mangelfulle rutiner ved føring av dagbøker. Det mangler blant annet kontrollspor ved at antall timer og navn på elevene ikke er innført i bøkene
- Bilagene ved de fleste avdelingene er mangelfullt attestert og dokumentasjon som bestilling/innkjøpsordre og tilbud/ansbud er ikke vedlagt. Eksempelvis kan nevnes at reiseregningene mangler reiseordre, kursinnkalling og lignende. Voksenopplæringen er i en spesiell situasjon siden det er rektor som foretar beordring og gjennomfører tjenestene
- Flere avdelinger foretar ikke listeføring av attraktivt materiell, og i de tilfeller dette blir utført er den svært mangelfull
- Kontrollen avdekket flere brudd på overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven
- Flere av rektorene underviser på kurs og får godtgjort for dette. I henhold til bestemmelsene har ikke rektor undervisningsplikt, men kan uten særskilt godtgjørelse virke som lærer ved egen avdeling når det er forenelig med rimelig arbeidsbyrde
- Det utbetales ekstragodtgjørelse (timelønn + 50 %) for fast ansatte instruktører som har innfridd leseplikten på 814 timer. De får utbetalt denne godtgjøringen selv om de utfører tjenesten innenfor ordinær arbeidstid

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 21. juni 2002. Departementet har blant annet avgitt følgende svar ved brev av 26. juli 2002:

Lønn

Departementet beklager at vernebestemmelsene i Arbeidsmiljøloven ikke er fulgt i en rekke saker. Det vises videre til at Forsvarets overkommando 5. april 2002 har sendt et brev til alle selvstendige sjefer i Forsvaret og innskjerpet bestemmelsene.

Departementet opplyser at årsaken til at enkelte ledere har fått utbetalt overtidsgodtgjøring utover det maksimalt tillatte antall timer ligger i merarbeid under omstillingsperioden. Departementet innrømmer likevel at det inntrufne vitner om utilstrekkelig kontroll. Saken vil bli tatt opp med Forsvarets overkommando.

Departementet bekrefter at den normale øvingsaktiviteten i 2001 ikke skulle tilsi en så stor økning som påvist, og vil følge utviklingen nøye.

Anskaffelser

Når det gjelder mangler ved anbudsprotokoller og skatteattester vil Forsvarets overkommando gi Forsvarets logistikkorganisasjon i oppdrag å føre kontroll med at regelverket etterlevs.

Etter det departementet er informert om er det primært ved Forsvarets avdelinger praksisen med opsjoner og eneleverandør forekommer. I framtiden vil det være en ny ordning med regionale støttefunksjoner som skal ivareta ansvaret, hvor også kompetansen blir lettere ivarettatt.

Lager

Departementet opplyser at Forsvarets logistikkorganisasjon vil få i oppdrag å gjennomgå de sider av materiellforvaltning som Riksrevisjonen har funnet mindre tilfredsstillende når det gjelder egenkontroll, overtagelsesforretning, visitasjonsprotokoller, hjemmelsgrunnlaget og utlån av materiell for utrustningsplanene. I den forbindelse vil det også være naturlig å foreta en gjennomgang av bestemmelsene i Tjenestereglementet for Forsvaret.

Regnskaps- og årsavslutning

Departementet ser alvorlig på Riksrevisjonens kritikk, og anser det som et minimumskrav at avdelingene følger gjeldende regelverk for avstemming. Det opplyses at Forsvarets overkommando vil få i oppdrag å utarbeide en handlingsplan som sikrer at lokale regnskap/Forsvarets regnskap er avstemt. Departementet vil følge opp framdriften og resultatet av dette arbeidet. Videre opplyses det at Forsvarets regnskapsavdeling har fått tilsatt egen sjef etter at avdelingen over lengre tid har hatt problemer med å få rekruttert en kompetent leder. Lederen vil blant annet få i oppdrag å se på omstrukturering av regnskapsfunksjonen ved avdelingene.

Departementet opplyser for øvrig at manglende kontroll kan bero på manglende kompetanse hos de aktuelle sjefer, spesielt etter innføringen av elektronisk betalingsformidling uten kontantbeholdning. I tillegg kan fravær av kontroll tyde på feil holdninger om hva som skal prioriteres. Forsvaret har bebudet å iverksette opplæringstiltak på området innen 1. oktober 2002. Departementet vil holde seg orientert om innholdet og følge opp framdriften i dette arbeidet.

Voksenopplæringen

Departementet er enig i Riksrevisjonens kritiske rapport, som avdekker en voksenopplæring i Forsvaret uten tilstrekkelig kontroll og styring.

Det opplyses videre at manglende kontroll og styring av virksomheten både lokalt og sentralt, henger sammen med organiseringen av virksomheten, og den omorganiseringsprosess som i den senere tid har funnet sted i Forsvaret. Voksenopplæringens lokale rammer tildeles fra sentralt nivå. Lokal avde-

lingssjef har derfor liten eller ingen innflytelse på de tildelte rammene og bruken av disse. Rektorene, som styres fra sentralt hold, er ved det enkelte voksenopplæringskontor ansvarlig for forvaltningen av tildelte midler, herunder gjennomføring av utdannings- og kurstilbud, materiellanskaffelser og kjøp av tjenester/kursplasser.

Forsvarets overkommando har som følge av de forhold som er avdekket, endret rapporteringsrutinene, i tillegg til at det er iverksatt en egen evaluering av voksenopplæringen.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har i antegnelse til statsregnskapet for 1999 og 2000 tatt opp kritikkverdige forhold til Forsvarets regnskap. Forsvaret ble ved Finansdepartementets brev av 18. juni 1998 gitt dispensasjon fra deler av økonomireglementet for staten fram til 31. desember 2002. Det ble da forutsatt at tilpasninger som ikke er avhengige av nye systemløsninger ble gjennomført så raskt som mulig. Selv om revisjonen av Forsvarets regnskap for 2001 viser en positiv utvikling på enkelte områder, gjenstår det fortsatt en del forhold før regnskapet tilfredsstillende økonomireglementet.

Riksrevisjonen har godkjent regnskapet, men det er påvist flere brudd på overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og bruk av øvingstillegg som ikke er hjemlet. Bruken av konkurranse, anbudsprotokoller og skatteattester ved anskaffelser har fortsatt en del mangler. Det er påvist mangler ved internkontrollen ved pengeregnskapene og ved materiellregnskapene som lett kan føre til misligheter og tap av betydelige verdier. Det er betydelige mangler ved rutinene ved bruk av voksenopplæringsmidlene.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Jeg tar Riksrevisjonens anmerkninger til Forsvarets regnskap alvorlig, og vil gjøre mitt ytterste for å få brakt forholdene i orden. Jeg vil i denne sammenheng vise til departementets brev av 26. juli 2002 hvor det ble gitt en detaljert redegjørelse for oppfølgingen av de enkelte punkter.

Lønn

Jeg er enig i Riksrevisjonens kritikk vedrørende brudd på overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og Statens personalhåndbok. Jeg vil i den forbindelse vise til ovennevnte brev hvor departementet beklager bruddene på vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven. FO skal i høst for første gang arrangere en arbeidsgiverkonferanse hvor samtlige sjefer for de selvstendig regnskapsførende enheter skal delta. Saken vil bl.a. bli fulgt opp på denne konferansen.

Anskaffelser og lager

Jeg ser alvorlig på Riksrevisjonens kritikk vedrørende anskaffelser og lager. I denne sammenheng vil jeg henviser til departementets mer detaljerte redegjørelse gitt i ovennevnte brev hvor vi orienterer om hvordan sakene skal følges opp for å bringe forholdene i orden.

Regnskaps- og årsavslutning

Som et resultat av anmerkningen vedrørende avstemming av internregnskap og eksternregnskap er det gitt oppdrag om å gjennomgå eksisterende rutiner for denne avstemming. På bakgrunn av denne gjennomgangen skal det utarbeides en handlingsplan som sikrer at lokale regnskap og Forsvarets regnskap er avstemt. Handlingsplanen skal også sikre at avdelinger som skal nedlegges, ikke har differanser mellom internregnskapet og eksternregnskapet på nedleggingstidspunktet.

Når det gjelder Riksrevisjonens anmerking om manglende kontroll fra sjefens side, så synes dette i stor grad å bero på utilstrekkelig opplæring av enhetenes sjefer eller den vedkommende bemyndiger. Det vil derfor bli iverksatt nødvendige opplærings tiltak slik at kontrollen blir gjennomført i henhold til regelverket.

Voksenopplæringen

Jeg er enig i den kritikk som Riksrevisjonen har kommet med vedrørende voksenopplæringen, og viser til vårt brev av 26. juli 2002 til Riksrevisjonen hvor vi redegjør for hvilke oppfølgingstiltak som vil bli iverksatt. I tillegg skal Forsvaret innføre et nytt styringskonsept for voksenopplæringen fra 1. januar 2003. Konseptet har blant annet til hensikt å styrke bevisstgjøringen i forhold til den enkelte sjefs ansvar for bruken av voksenopplæringsmidlene ved at sjefen for den enkelte driftsenhet skal disponere tildelingen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet har tatt anmerkningene til Forsvarets regnskap alvorlig, og videre den detaljerte redegjørelse for hvordan Forsvarets overkommando skal følge opp disse merknadene.

Riksrevisjonen ser alvorlig på de forholdene som er avdekket, og forutsetter at gjennomføringen av arbeidet med å få rutiner og kontrollsystemer på plass blir fulgt opp og gis høy prioritet.

Riksrevisjonen foreslår:

«**Kan passere**»

Forsvarsdepartementet har følgende avsluttende merknader til de samlede antegnelser:

«Jeg vil avslutningsvis understreke at jeg ser alvorlig på samtlige anmerkninger fra Riksrevisjonen. Forsvarsdepartementet vil be FO om å utarbeide en

helhetlig handlingsplan (med ansvars plassering, tidsfrister mv.) som redegjør for samtlige tiltak som er eller vil bli iverksatt for å bringe forholdene i orden. Planen vil bli fulgt opp gjennom den løpende styringsdialogen med FO.»

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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Helsedepartementet

Statsregnskapet 2001

Forslag til desisjon

Til decharge

1 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

2 Statens rettsstoksikologiske institutt – sakkyndige uttalelser – praktisering av særavtaler

I antegnelse til statsregnskapet for 1995 stilte Riksrevisjonen spørsmål ved at sakkyndige uttalelser ved Statens rettsstoksikologiske institutt (SRI) ble utferdiget i fritiden av leger ved instituttet. De sakkyndige uttalelsene ble avgitt på instituttets brevark, men ble fakturert av den enkelte lege direkte til SRI's oppdragsgiver. Riksrevisjonen pekte på at den etablerte praksisen skapte uklare ansvarsforhold, og at det kunne stilles spørsmål ved habilitet og de økonomiske oppgjørformene, jf. Dokument nr. 1 (1996–1997), Innst. S. nr. 149 (1996–1997) og Stortingets behandling 8. april 1997. I 1998–1999 ble det inngått særavtaler som blant annet innebar at de sakkyndige uttalelsene over tid skulle utarbeides innen ordinær arbeidstid. Sosial- og helsedepartementet bestemte samtidig at faktureringen fra den enkelte ansatte skulle opphøre. Riksrevisjonen valgte da å avslutte saken for senere å følge opp gjennomføringen av avtalene i den løpende revisjonen. Saken er senest lagt fram for Stortinget i Dokument nr. 3:1 (1998–1999), jf. Innst. S. nr. 103 (1998–1999) og Stortingets behandling 2. mars 1999.

Ved revisjon av regnskapet for 2001 fant Riksrevisjonen at SRI utbetalte honorar for sakkyndige uttalelser på i underkant av 6 mill. kroner, og at uttalelsene i all hovedsak var utført utenom ordinær arbeidstid. Totalt deltok 11 sakkyndige i arbeidet, mens hovedtyngden av uttalelsene ble avgitt av fire personer. I brev til Riksrevisjonen av 7. mai 2002 er-

kjente SRI at de sakkyndige uttalelsene fortsatt ble utarbeidet utenfor normalarbeidstiden. Praksisen ble forsvart med at SRI hadde for få leger til å avgi sakkyndige uttalelser, og at uttalelsene kom på toppen av andre prioriterte oppgaver.

Sosial- og helsedepartementet har ved flere anledninger bedt om instituttets redegjørelse for bruken av særavtalene og de økonomiske konsekvenser dette medfører. I brev av 17. september 2001 etter spurte departementet blant annet informasjon om fordelingen innenfor/utenfor arbeidstid av de timene som er brukt til sakkyndige uttalelser. SRI måtte også redegjøre for hvor mange leger som var involvert i arbeidet, og hvordan timene var fordelt.

I brev av 15. april 2002 gav Helsedepartementet SRI tillatelse til å opprette det antallet overlegestillinger som instituttet mente var nødvendig for på sikt å kunne avvikle særavtalene. Departementet ba samtidig SRI utarbeide en plan for nedtrapping av bruken av avtalene. I brev av 13. juni 2002 til SRI tilkjennegav Helsedepartementet at de ikke var tilfreds med hvorledes SRI til nå har håndtert bruken av særavtalene, og at den planen som SRI har presentert i forhold til nedtrapping av bruken av avtalene heller ikke viste nødvendig forståelse for situasjonen. Departementet ba SRI om forslag til tiltak som vil gi den nødvendige omprioritering og nedtrapping i bruk av avtalene, og gav uttrykk for at de forventet dokumenterte resultater i løpet av 2002. Departementet ba om klare måltall for nedtrapping i 2003 fram mot en avvikling av avtalene i 2004.

Riksrevisjonen har merket seg at Helsedeparte-

mentet har en aktiv oppfølging i saken, og vil følge den videre praktisering av særavtalene gjennom den løpende revisjonen.

3 Rikshospitalet – regnskapet for 2001

Riksrevisjonen orienterte Stortinget om mangelfull økonomiforvaltning ved Rikshospitalet i antegnelsene til statsregnskapet for 1999, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001), Innst. S. nr. 138 (2000–2001) og Stortingets behandling 22. februar 2001.

Revisjonen av regnskapet for 2000 viste at Rikshospitalet hadde oppnådd effekter av iverksatte tiltak for å bedre økonomiforvaltningen ved sykehuset, men revisjonen avdekket vesentlige feil og mangler ved internkontrollen vedrørende inntekter og perso-

nalutgifter. Manglene ble vurdert som så vesentlige at Riksrevisjonen ikke fant å kunne godkjenne Rikshospitalets regnskap, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling den 21. mars 2002. I innstillingen uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet at Riksrevisjonen gjennom en rekke år har hatt vesentlige merknader til økonomiforvaltningen ved Rikshospitalet, og forutsatte at nødvendige tiltak ble iverksatt for å bringe de kritikkverdige forhold i orden.

Gjennomført revisjon av regnskapet for 2001 viser at økonomiforvaltningen ved Rikshospitalet i hovedsak fungerer tilfredsstillende. Riksrevisjonen har hatt enkelte merknader til regnskapet, men disse er tilfredsstillende besvart og regnskapet er godkjent.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Jens Gunvaldsen

Justis- og politidepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september og svar avgitt 26. september 2002)

Til observasjon

1 Hjelpesystemer i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse av hjelpesystemer som genererer data til lønnsystemet/regnskapsystemet i politi- og lensmannsetaten. Undersøkelsen avdekket følgende forhold:

Oversikt over IKT-systemer

Politidirektoratet (POD) har ikke en fullstendig samlet oversikt over hvilke IKT-systemer som brukes av etaten, og det har ikke vært noen felles policy for anskaffelse av hjelpesystemer i politi- og lensmannsetaten. POD har svart at de nå vil utarbeide en policy for anskaffelse av hjelpesystemer for lokalt bruk. Den enkelte politimester og sjefene for særorganene skal fortsatt ha selvstendig ansvar for hjelpesystemer med manuell overføring av informasjon innenfor egen virksomhet.

Hjelpesystemer som leverer lønnsdata til lønnsystemet

Politi- og lensmannsetaten har flere ulike hjelpesystemer for beregning av variable lønnsopplysninger. Ett av systemene er TTA (Turnus, tjeneste og arbeidstidsbestemmelser), som er et fellessystem som genererer variable lønnsdata for overføring til lønnsystemet. Dette systemet ble utviklet tidlig i 90-årene. Det har tatt svært lang tid å få innført systemet. Pr. 1. kvartal 2002 er systemet i bruk i tidligere Nord-Jarlsberg politidistrikt (nå en del av Vestfold politidistrikt) og tidligere Fjordane politidistrikter (nå en del av Sogn- og Fjordane politidistrikt) samt deler av Oslo politidistrikt. TTA inngår som en del av antegnelsen vedrørende videreutvikling, utplassering og etterbruk av edb-systemer planlagt for De olympiske vinterleker 1994, jf. Dokument nr. 1 (1996–1997), Innst. S. nr. 149 (1996–1997) og Stortingets behandling 8. april 1997. Saken ble senest lagt fram for Stortinget i Dokument nr. 3:1 (1998–1999), jf. Innst. S. nr. 103 (1998–1999) og Stortingets behandling 2. mars 1999. Et annet av sy-

stemene er POP (Personalsystem Oslo politidistrikt) som har funksjonalitet som personal- og lønnsystem for registrering av variabel lønn og turnus. POP-systemet er utviklet av Oslo politidistrikt i samarbeid med et privat firma og tatt i bruk av enkelte andre politidistrikter. POP har imidlertid ikke modul for utarbeidelse av turnus- eller tjenstelister slik som TTA har. Videre er det planer om å innføre et nytt lønns- og personalsystem i politi- og lensmannsetaten. Etter det som er opplyst fra POD, er det ikke etablert noen felles koordinering av disse prosjektene.

Det sentrale Passregisteret

Det ble utviklet et IT-basert passregister (Passsystemet) i 1998. En pilotversjon av systemet har vært i prøvedrift ved Oslo-, Drammen-, Romerike- og Asker og Bærum politidistrikter. Det skjer ikke noen videreutvikling av systemet på det nåværende tidspunkt. Dagens versjon av Passsystemet inneholder feil i rapportene/statistikken, blant annet i blankettregnskapet som viser beholdningen av laminatpass. Beholdningen i Passsystemet stemmer ikke med den reelle beholdningen av pass i distriktene. Distriktene har derfor måttet foreta manuelle kompenserende kontroller for å kontrollere beholdningen av pass. Svakheter ved systemet innebærer at politidistriktene ikke stoler på rapportene/statistikken i systemet, og ikke får utnyttet den funksjonalitet som ligger i systemet. Dette gjelder blant annet de avstemningsmuligheter systemet kan gi. Etter det POD opplyser skal en ferdig versjon av Passsystemet innføres i alle politidistrikter i løpet av 2002. POD har imidlertid ikke opplyst om status for videreutvikling og utplassering av systemet i resten av landet, og hva som blir gjort for å rette de feil som ligger i systemet.

Det sentrale våpenregisteret

Det foreligger ikke noe sentralt register som gir en total samlet oversikt over registrerte våpen fordelt

på det enkelte politidistrikt og samlet for landet. Politidistriktene har tatt i bruk lokale it-baserte systemer for sine lokale våpenregistre. Det er opplyst om at det også er vanskelig å holde de lokale registrene oppdatert blant annet når personer, som innehar våpen flytter til og fra politidistrikter. I St.prp. nr. 1 (1998–1999) for Justisdepartementet, framgår det at departementet arbeider med opprettelse av et sentralt våpenregister. Etter det POD opplyser, er det nå etablert en arbeidsgruppe som skal utarbeide forslag til funksjonell kravspesifikasjon for et felles våpenregister, og i løpet av 2002 vil ulike alternativer for realisering bli vurdert.

Resultatet av undersøkelsen ble forelagt Justisdepartementet i brev av 23. mai 2002. Riksrevisjonen viste til at det i flere tilfeller har tatt lang tid å utvikle og implementere fellesystemer, som TTA, Passystemet og felles våpenregister, og etterlyste mer forpliktende framdriftsplaner når det gjelder fellessystemene generelt og TTA spesielt. Etter Riksrevisjonens vurdering kan forsinkelsene ha ført til merkostnader for staten, blant annet ved at politidistriktene har sett seg nødt til å anskaffe og utvikle parallelle lokale systemer. Det er også i den forbindelse fare for at det utvikler seg, eller har utviklet seg ulik praksis ved de distriktene som bruker systemene. Dette øker risikoen for feil i regnskapene.

Videre viste Riksrevisjonen til dokumentet «Felles IT-strategi for politiavdelingens underliggende virksomheter» av 16. februar 2000, hvor det framgår at for å oppnå en mer effektiv bruk av IKT er det nødvendig å se IT-systemer i sammenheng og sørge for at IKT-satsingen gir en samlet støtte til funksjonsområder, framfor å fokusere på enkeltsystemer og enkeltoppgaver slik det er gjort fram til i dag. I IT-strategien pekes det blant annet på behovet for en større samordning mellom politidistriktene og med høyere påtalemyndighet og særorganene.

På bakgrunn av ovennevnte ba Riksrevisjonen om departementets vurdering av styringen og samordningen av IKT-utviklingen i politi- og lensmannsetaten også sett i forhold til departementets ansvar for den overordnede styringen av IKT-utviklingen innen sektoren.

Justisdepartementet har i brev av 27. juni 2002 blant annet svart at det deler Riksrevisjonens oppfatning om nødvendigheten av å se IKT-systemene i politiet og den høyere påtalemyndighet i sammenheng. Ifølge departementet er det viktig å samordne etatsbehovene for å sikre god oversikt og styring med informasjonsteknologien, og for å oppfylle denne målsettingen er Justisdepartementet i styringsdialog med POD for å tilpasse roller og ansvar på IKT-området.

Justisdepartementet uttaler videre at «Felles IT-strategi for politiavdelingens underliggende virksomheter» (1999–2004) skal revideres, og at POD skal som underlag for budsjettforslaget, med frist 1. november 2002, legge fram forpliktende handlings-

planer på IKT-området i samsvar med overordnede mål og strategier. Formålet med dette er å sikre at utfordringer på IKT-området blir reflektert i budsjettforslaget fra POD, og behandles i den ordinære budsjett- og styringsdialogen. I forbindelse med dette arbeidet, skal det utarbeides retningslinjer for sentral og lokal anskaffelse av IKT-systemer. Det opplyses videre om at POD skal ha en oppdatert oversikt over hjelpesystemer som inngår i økonomisystemet.

Justisdepartementet er enig i at det har tatt lang tid å utvikle og implementere enkelte fellessystemer i etaten. Justisdepartementet har prioritert innføringen av systemet for straffesaksbehandling i politi- og lensmannsetaten (BL). Videre har hensynet til politidistriktenes kapasitet til å ta imot nye løsninger, og behovet for samordning med politireformen (strukturendringer) også bidratt til at innføring av fellessystemer har tatt tid i politi- og lensmannsetaten.

Justisdepartementet uttaler også at de legger vekt på at det skal utarbeides forpliktende framdriftsplaner på IKT-området som etaten kan innrette seg etter. TTA omfattes av gjennomføringsplanen for Politireformen, med faste datoer for installasjon, opplæring og bruk. Det opplyses at innen 31. desember 2002, skal alle politidistriktene ha installert og fått opplæring i å benytte TTA ved sin mannskapsplanlegging. Justisdepartementet opplyser for øvrig at POP benyttes av Oslo politidistrikt og enkelte andre distrikter som et personalsystem i påvente av et nytt felles lønns- og personaldatasystem.

Justisdepartementet forutsetter at de feil og svakheter som er avdekket i det sentrale passregisteret (PASS-systemet) gjennom prøveperioden, er rettet opp ved den endelige utplassering i løpet av 2003. For øvrig opplyses det om at POD tar sikte på å installere et sentralt våpenregister for etaten i løpet av året.

Justisdepartementet uttaler avslutningsvis at det anser at det er behov for en bedre samordning av de ulike IKT-systemene, og vil legge vekt på dette i den videre dialogen med POD og de øvrige underliggende etater.

Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke målsettingen om økt samordning av IKT-satsingen i politi- og lensmannsetaten oppnådd. Det vises i denne forbindelse til Riksrevisjonens tidligere undersøkelse vedrørende styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren, jf. Dokument nr. 3:5 (1998–1999), Innst. S. nr. 166 (1998–1999) og Stortingets behandling 18. mai 1999. Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet er enig i nødvendigheten av å se IKT-systemene i politiet og den høyere påtalemyndighet i sammenheng. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Politidirektoratet skal legge fram forpliktende handlingsplaner på IKT-området i

samsvar med overordnede mål og strategier innen 1. november 2002 som underlag for budsjettforslaget.

Riksrevisjonen registrerer at Justisdepartementet forutsetter at feil og svakheter i Passystemet som er blitt avdekket gjennom prøveperioden, er rettet opp ved endelig utplassering i løpet av 2003. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Justisdepartementet har opplyst om at Politidirektoratet tar sikte på å installere et sentralt våpenregister i løpet av 2002.

Riksrevisjonen har også merket seg at Justisdepartementet er enig i at det har tatt lang tid å utvikle og implementere enkelte fellesystemer i etaten. Riksrevisjonen vil understreke at det bør planlegges slik at man unngår å innføre flere systemer på samme tidspunkt og at de opprinnelige framdriftsplaner i størst mulig grad bør følges. Riksrevisjonen mener det nå er viktig å prioritere å få i drift de systemer som allerede er utviklet, også for å unngå at det utvikles/anskaffes parallelle lokale systemer.

Justis- og politidepartementet har svart:

«Justisdepartementet er enig i Riksrevisjonens syn om at det er viktig å prioritere å få i drift de systemer som allerede er utviklet. Dette er det tatt hensyn til i den vedtatte gjennomføringsplan for Politireform 2000, med faste datoer for fellessystemenes installasjon, opplæring og bruk.

Politidirektoratet har bekreftet at det innen 01.11.2002 vil bli fremmet forslag til handlingsplan i samsvar med overordnede mål og strategier for etaten. Justisdepartementet legger til grunn at Politidirektoratet i dette arbeidet utarbeider retningslinjer for anskaffelser av hjelpesystemer for lokal bruk. Videre forutsetter Justisdepartementet også at Politidirektoratet holder nødvendig oversikt over hjelpesystemer i tråd med økonomiinstruksjonen for Politidirektoratet.

Politidirektoratet har bekreftet at fremdriften for etableringen av sentralt passregister og sentralt våpenregister går etter planen som angitt i departementets brev av 27.06.2002.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det har tatt for lang tid å utvikle felles IKT-systemer i politiet. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementet gitt den nødvendige prioritet til å implementere allerede utviklede systemer i hele politietaten. Riksrevisjonen kan derfor ikke se bort fra at dette har medført merkostnader for staten og at forsinkelsene har redusert mulighetene for gevinstrealisering.

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet nå har uttalt at det er enig i Riksrevisjonens syn om at det er viktig å prioritere å få i drift de systemene som allerede er utviklet og at Politidirektoratet innen 1. november 2002 vil fremme forslag til handlingsplan i samsvar med overordnede strategier for etaten.

Riksrevisjonen har spesielt merket seg at Justisdepartementet vil gi IKT-området økt oppmerksomhet i den løpende styringsdialogen med Politidirektoratet.

Riksrevisjonen forutsetter at departementets oppfølging resulterer i en bedre samordning av de ulike IKT-systemene, blant annet for å unngå at det utvikles/anskaffes parallelle systemer som medfører merkostnader for staten.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Overtidsgodtgjørelse ved Oslo politidistrikt i 2001

Revisjonen av utbetalt overtidsgodtgjørelse ved Oslo politidistrikt for 2001 viser at det er utbetalt godtgjørelse for 312 839 timer overtidsarbeid, hvorav 244 770 timer overtidsarbeid med 100% overtidsgodtgjørelse. Det er altså utbetalt godtgjørelse for ca. 3,5 ganger flere overtidstimer med forhøyet overtidsats enn med ordinær sats (50%). Ti ansatte har fått overtidsgodtgjørelse for mer enn 1000 timer overtidsarbeid og 107 ansatte har fått overtidsgodtgjørelse for mer enn 500 timer overtidsarbeid i 2001. Totalt utbetalt overtidsgodtgjørelse inkludert godtgjørelse for privatbetalt overtid er på 105 mill. kroner i 2001. Oslo politidistrikt har opplyst om at dette tilsvarer faste lønnskostnader til mer enn 300 årsverk.

Overtidsarbeid skal i henhold til Arbeidstidsbestemmelsene for politi- og lensmannsetaten (ATB) i alminnelighet utføres i direkte tilknytning til den ordinære arbeidstiden. Arbeidsmiljølovens bestemmelse om begrensnings av overtid gjelder imidlertid ikke for polititjenestemenn.

Riksrevisjonens analyse viser at overtidarbeidet for det alt overveiende er utført av personell på beskyttet fritid. Dette har resultert i økte utbetalinger av overtidsgodtgjørelse og særkompensasjon. Analysen viser også at dersom Oslo politidistrikt hadde benyttet mer aktivt den hjemmelen som ATB gir for midlertidig å endre tjenestelistene, ville dette kunne redusere overtidsutbetalingene. Uriktig praktisering av en annen bestemmelse i ATB har medført feilaktig utbetaling av overtidsgodtgjørelse i perioden 1. november 1999 til 1. juni 2002.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om politidistriktet har vurdert den interne ressursfordelingen mellom seksjoner og avsnitt for å få en jevnere arbeidsbelastning, og hvilke tiltak som er vurdert for å redusere overtidsbruken. Oslo politidistrikt har blant annet svart at distriktet bestreber seg på å iverksette ulike tiltak og ordninger som kan redusere overtidsbruken generelt, særlig overtidsbruken med høy sats, innenfor de styringsrammer og krav til oppgaveløs-

ninger som stilles. Det er opplyst om at personalpolitiske hensyn har gjort det uholdbart å pålegge tjeneste i påfølgende tjenestesett og at det fortsatt må påregnes et høyt overtidsforbruk inntil distriktet blir tilført et betydelig antall stillinger, får fullmakt til å opprette egne stillinger innenfor rammen av et forsvarlig driftsbudsjett, og/eller at det gjennom Politireform 2000 kan frigjøres flere stillinger til løsnin-gen av prioriterte oppgaver.

Riksrevisjonen har tatt saken opp med Justisdepar-tementet og Politidirektoratet i brev av 18. juni 2002. Justisdepartementet har oversendt svaret fra direktoratet og departementets kommentarer til dette i brev av 22. juli 2002. Politidirektoratet har blant annet svart at utbetalt overtidsgodtgjørelse i Oslo politidistrikt er betydelig og at direktoratet har merket seg at politidistriktet påregner et fortsatt høyt overtidsbruk inntil det får tilført et betydelig antall nye stillinger. Direktoratet uttaler at et så stort omfang av forhøyet overtidsgodtgjørelse framstår som betenkelig, men det har forståelse for at i en situa-sjon med stort overtidsforbruk, må overtidsarbeidet i direkte tilknytning til den ordinære arbeidstiden be-grenses blant annet av personalpolitiske grunner. Ifølge direktoratet er det imidlertid en uheldig situa-sjon både for tjenestemennene og av kostnadsmessi-ge grunner at så mye av overtidsarbeidet skjer på av-merkede fridager etter tjenestelisten. Direktoratet er innstilt på å drøfte de ulike problemstillingene knyt-tet til overtidsforbruket i politidistriktet med politi-mesteren.

Av Politidirektoratets brev framgår det videre at det er kritikkverdig at Oslo politidistrikt har praktiisert en bestemmelse i ATB fra 1999 på en slik måte at det har medført feilaktig utbetaling av overtids-godtgjørelse helt fram til 1. juni 2002 da praksisen opphørte.

Justisdepartementet har i sitt svar uttalt at det an-ser at Riksrevisjonens rapport må foranledige en grundig gjennomgang av Oslo politidistrikts rutiner og prioriteringer når det gjelder overtidsforbruket generelt og overfor enkeltpersoner spesielt. Departe-mentet vil be Politidirektoratet om å følge opp saken overfor Oslo politidistrikt, og at saken gis høy priori-tet.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens kontroll av utbetalt overtids-godtgjørelse i Oslo politidistrikt i 2001 har påvist flere brudd på arbeidstidsbestemmelsene for politi- og lensmannsetaten.

Det kan reises spørsmål ved distriktets ressurs-disponering og -styring. Riksrevisjonen konstaterer at deler av arbeidstidsbestemmelsene er praktisert på en uheldig og feilaktig måte, slik at distriktet har fått høyere overtidsutbetalinger enn nødvendig.

Justis- og politidepartementet har svart:

«Justisdepartementet har bedt Politidirektoratet følge opp de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp, og at saken gis høy prioritet.

Politidirektoratet har besluttet en tettere oppføl-ging av Oslo politidistrikt. I tillegg til den ordinære styringsdialogen vil direktoratet følge opp økono-mistyringen og den generelle ressursdisponeringen gjennom egne møter med ledelsen i politidistriktet. Dette arbeidet vil bli gjort i samarbeid med den høy-ere påtalemyndighet.

Politidirektoratet vil gjennomgå organiseringen og arbeidsfordelingen innenfor utlendingsfeltet, med særlig oppmerksomhet rettet mot uttransportering.

Ifølge Politidirektoratet vil Oslo politidistrikt iverksette følgende tiltak for å rette opp de kritikk-verdige forholdene Riksrevisjonen har påpekt:

- omdisponere personell
- mer aktiv bruk av plan for fordeling av stillinger og personell i distriktet
- legge om/endre tjenestelister
- strammere prioritering av oppgaver og tiltak

Justisdepartementet vil be Politidirektoratet in-nen 01.11.2002 utarbeide en plan for oppfølging av Riksrevisjonens merknader, og videre at det utarbei-des en rapport innen 01.03.2003, med en beskrivelse av effektene av disse.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepar-te-mentet har bedt Politidirektoratet følge opp saken og gi den høy prioritet. Justisdepartementet har også be-stemt at dette området skal gis økt oppmerksomhet i styringsdialogen med Politidirektoratet.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at Justis-departementet vil be Politidirektoratet om å utarbei-de en plan innen 1. november 2002 for oppfølging av Riksrevisjonens merknader, og en rapport innen 1. mars 2003 med en beskrivelse av effektene.

Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som iverk-settes resulterer i en bedre utnyttelse av personellres-sursene ved Oslo politidistrikt, at arbeidstidsbestem-melsene blir fulgt og at unødig overtidsutbetalinger unngås.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Justis- og politidepartementet har følgende av-sluttende merknader til de samlede antegnelser:

«Den nye organiseringen av politiledelsen i Nor-ge, med opprettelsen av Politidirektoratet, innebæ-rer en styrking av etatsledelsen for norsk politi. Poli-tidirektoratet er departementets utøvende organ når

det gjelder planlegging, iverksetting og koordinering av de kriminalpolitiske og administrative tiltak innenfor politiets virksomhet. I dette inngår også ansvaret for kontroll og veiledning overfor etaten.

Justisdepartementet legger til grunn at de tiltak som Politidirektoratet iverksetter både når det gjelder strategiutvikling innen IKT-området, oversikt over hjelpesystemer, samt utvikling av rutiner og styring når det gjelder overtidsbruk, vil bli fulgt opp

som angitt. Det vises også i denne forbindelse til økonomiinstruksen for Politidirektoratet, hvor politidirektøren har ansvar for å etterse at kravene i regelverk og instruksener innen økonomiforvaltningen etterleves i etaten, herunder at nødvendige kontrolloppgaver blir utført.

Justisdepartementet vil gi disse områdene økt oppmerksomhet i den løpende styringsdialogen med Politidirektoratet.»

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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Per Anders Engeseth

Kommunal- og regionaldepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september og svar avgitt 27. september 2002)

Til observasjon

1 Datasystem for behandling av utlendings- og flyktningesaker

Ved revisjon av Utlendingsdirektoratets (UDI) regnskap for 2001 er flere sider ved UDIs datasystemer for behandling av utlendings- og flyktningesaker gjennomgått. Gjennom årene har flere systemer vært brukt i behandlingen av denne type saker, blant annet flyktningregisteret (FLYREG) og fremmedkontrollregisteret (FREMCON). Med begrunnelse i forældet teknologi og manglende funksjonalitet ble det i 1999 bevilget 20 mill. kroner til anskaffelse av et nytt datasystem for utlendings- og flyktningesaker (DUF) fra kapittel 520. I tillegg godkjente departementet i løpet av 1999 en omdisponering til dette formålet på 5 mill. kroner fra UDIs driftsbudsjett. I 2001 godkjente departementet en overskridelse på kapittel 520 post 45 (anskaffelser) på ca. 7 mill. kroner til DUF mot tilsvarende innsparing på UDIs driftsbudsjett i 2002. Totalt er det således stilt 32 mill. kroner til disposisjon for prosjektet.

Sommeren 1999 ble det inngått kontrakt mellom UDI og leverandør om utviklingen av det nye datasystemet med en kostnadsramme på 23,5 mill. kroner. Rammen omfattet kun systemutviklingstjenester og ikke kostnader til eventuell maskinvare, lisenser, opplæring m.m. UDI har i perioden 1998–2001 utgiftsført 37,3 mill. kroner til prosjektet. I perioden januar – mai 2002 er det utgiftsført 2,2 mill. kroner. De nevnte kostnadene omfatter ikke personell- og administrative kostnader til ansatte periodisk tilknyttet prosjektet.

DUF er planlagt som et felles verktøy for saksbehandling, statistikk og oppfølging av hele utlendingsforvaltningen, det vil si UDI, Politiet og Utlendingsnemda (UNE), og i noen utstrekning også Kommunal- og regionaldepartementet. Etter planen skulle første versjon av DUF være i drift i oktober 2001. Utviklingen av systemet er imidlertid forsinket og driftsstart er planlagt høsten 2002. Et kritisk punkt i forbindelse med ferdigstilling har vært systemets manglende kapasitet til å håndtere mange

samtidige brukere. Kommunal- og regionaldepartementet engasjerte i januar 2002 Statskonsult til å gjennomføre en evaluering for blant annet å vurdere eventuell videreføring av DUF, og for å vurdere behovet for tiltak i forbindelse med implementering av det nye systemet.

Kommunal- og regionaldepartementet har deltatt i prosjektets styringsgruppe siden prosjektstart og fram til sommeren 2001. Riksrevisjonen har på bakgrunn av korrespondanse med UDI forstått det slik at prosjektets styringsgruppe ikke har behandlet prosjektets samlede økonomi eller tatt ansvar for sammenhengen mellom prosjektets samlede kostnader, mål og ønsket gevinstrealisering. Gjennomgangen viser at gruppen ikke har hatt fokus på risikoutviklingen i prosjektet og ikke iverksatt styringstiltak, verken mot leverandør eller intern personell-disponering, for å sikre at produktet ble levert med tilfredsstillende kvalitet på avtalt tidspunkt. Kontrakten med leverandør inneholder ingen klausul om dagbot, og UDI har ikke etablert alternative tiltak for å sikre leveranse til riktig tid. Kontraktens akseptanse- og leveransegodkjenningsprosedyrer er ikke fulgt opp, og det er ikke gjennomført kvalitetsrevisjoner slik avtalen åpner for.

Driftskostnadene for det eksisterende systemet FREMKON utgjør minimum 24 mill. kroner pr. år, fordelt med 15 mill. kroner på UDI, 1 mill. kroner på UNE og 8 mill. kroner på Politiet. På bakgrunn av informasjon fra UDI har Riksrevisjonen forstått det slik at driftsavtalen for FREMKON jevnlig er fornyet, uten at UDI har reforhandlet avtalen, selv om kostnader for alternative maskinressurser har endret seg vesentlig siden FREMKON ble utviklet i 1986–88. UDI har ikke gjennomført konkrete tilbudsspørsmål for konvertering av eksisterende løsning til annen leverandør og/eller maskinplattform.

Etter å ha forelagt saken for UDI ba Riksrevisjonen i brev av 21. juni 2002 Kommunal- og regionaldepartementet om uttalelse til blant annet disse forholdene:

- Det er ikke utarbeidet et samlet budsjett og regnskap over alle kostnader ved prosjektet
- Gjennomgangen har avdekket manglende styring av prosjektet, herunder manglende kostnads-/nyttevurderinger og risikovurderinger
- Undersøkelsen viser at det har vært uklarheter rundt styringsgruppens rolle, ansvar og samlede prosjektoppfølgning
- Det er registrert mangler i avtaleinngåelsen med, og oppfølgingstiltak mot leverandør med hensyn til blant annet dagbot og kvalitetssikring
- Fornyelse av driftsavtalen for FREMKON har skjedd uten forhandlinger

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 23. juli 2002 bekreftet at anslagene over totale kostnader ved utviklingen av DUF lå vesentlig høyere enn de 20 mill. kroner som ble foreslått i St.prp. nr. 1 (1998–1999). I omtalte proposisjon framgikk det ikke at det ville bli behov for ytterligere midler de påfølgende år. Kostnadsoverslag i utredninger rundt utvikling av nytt datasystem lå på 27–42 mill. kroner, og det ble anslått at en videreutvikling av DUF ville kreve en total investering på 48–68 mill. kroner. Departementet påpeker at bevilgningsforslaget i ovennevnte St.prp. bare gjaldt for 1999. I tillegg ble det omdisponert 5 mill. kroner fra UDIs driftsbudsjett til anskaffelsen. Senere tilleggsbevilgninger til DUF er også bevilget over UDIs driftsbudsjett siden UDI har hatt et merbehov knyttet til driftssiden av prosjektet, ikke anskaffelsessiden.

Ifølge departementet er det ikke utarbeidet et årlig samlet budsjett og regnskap over alle kostnadene ved DUF. Departementet har i tildelingsbrevet for 2002 gitt UDI ytterligere pålegg om å utarbeide et ledelsesinformasjonssystem som skal gjøre det mulig å følge hva ressursene på de ulike virksomhetsområdene brukes til. Departementet viser til at presset på UDI har vært stort i den perioden utviklingsarbeidet med DUF har pågått. Ettersom utviklingsarbeidet av DUF ikke har vært tilstrekkelig budsjettert, har det vært vanskelig å prioritere arbeidet internt i UDI, noe som kan ha bidratt til forsinkelsene.

Når det gjelder prosjektstyringen, uttaler departementet at det har vært en manglende fokusering på formell styring med tilhørende plandokumenter og tidsrammer. Styringsgruppen har ikke hatt tilstrekkelig kompetanse og erfaring med å styre systemutviklingsprosjekter av denne størrelsesorden, og den har lagt lite vekt på kostnads-/nyttevurderinger og risikovurderinger i sitt arbeid.

Departementet ser i ettertid at det var en svakhet at departementet gikk inn i styringsgruppen for prosjektet, i stedet for å leie inn ekstern kompetanse til jevnlig kontroll av framdrift og kontraktsoppfølging. Også leverandør deltok i styringsgruppen. Departementet peker på at styringsgruppens uklare rolle har bidratt til at prosjektoppfølgningen ikke har vært god nok.

Departementet uttaler at kontrakten ikke har vært brukt aktivt i styringen av prosjektet. Kontrakten la til grunn et så tett samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandør at det kunne være problematisk å finne kriterier som kunne legges til grunn for dagbot. Når det gjelder akseptanse- og leveransegodkjenningsprosedyrer, er det funksjonalitet for enkeltmoduler som er testet.

Gjennom Statskonsults gjennomgang av prosjektet er det nå foretatt en kvalitetsrevisjon. I det videre arbeid med prosjektet vil kvalitetssikring og kvalitetsrevisjon bli fulgt opp av UDI. Departementet vil på sin side vurdere om det er ytterligere bruk for ekstern kvalitetssikring som ledd i systemkontrollansvaret.

Når det gjelder driftsavtalen for det eksisterende datasystemet, påpeker departementet at FREMKON er et svært viktig saksbehandlingsverktøy hvor det stilles store krav til oppetid, samtidig som det er et relativt komplisert og omfattende system både når det gjelder datamengde og antall brukere. På denne bakgrunn uttaler departementet at det ikke har vært aktuelt å gjennomføre konkrete tilbudsforespørsler etter at det ble klart at FREMKON skulle skiftes ut med et nytt system. Departementet uttaler videre at det ikke er tvil om at gjeldende driftsavtale er kostbar, og det er også kalkulert med betydelige innsparinger ved å la Politiets Datasentral stå for driften av det nye systemet.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen bemerker at kostnadene ved utviklingen av DUF er vesentlig høyere enn de 20 mill. kroner som ble foreslått i St.prp. nr. 1 (1998–1999), der det ikke framgikk at det ville bli behov for ytterligere midler de påfølgende år. Det har ikke vært utarbeidet et samlet budsjett og regnskap over kostnadene forbundet med utviklingen av datasystemet. Etter Riksrevisjonens vurdering har det vært betydelige mangler ved styringen og oppfølgingen av utviklingsprosjektet. Det bemerkes at det ikke ble iverksatt korrigerende tiltak før forsinkelsen var et faktum.

Riksrevisjonen har merket seg at Statskonsult har foretatt en gjennomgang av prosjektet, og foreslått en rekke tiltak i forbindelse med videreutviklingen av DUF. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet vil følge opp evalueringen, og hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å sikre den planlagte effektiviseringsgevinst ved innføring av det nye datasystemet og for å sikre oversikt over total kostnadene ved utviklingen av DUF og implementeringen av systemet.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet vil følge opp Statskonsults evaluering

av DUF-prosjektet, og hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å sikre den planlagte effektiviseringsgevinsten ved innføringen av DUF og for å sikre oversikt over totalkostnadene ved implementeringen og en eventuell videreutvikling av systemet.

Statskonsults rapport forelå i juni 2002. Rapporten peker på en rekke områder som har vært svakt styrt fra UDIs side og mangler ved leveransene fra hovedleverandørens side. Samtidig foreslås en del forbedringstiltak. Hovedanbefalingen fra Statskonsult er at DUF fase I må ferdigstilles så raskt som mulig. Deretter må det gjennomføres ytterligere forbedringer i system og styring i fase II. Departementet understreker at det vil følge opp prosjekttiltakene ved at det legges opp til særskilte rapporteringer til departementet om status og fremdrift med fokus på de kritiske punktene i prosjektet.

Presisering av tiltak som er iverksatt i DUF-prosjektet

Oversikt over totalkostnader

Alle utgiftene til DUF-prosjektet blir nå bokført på et eget kostnadssted i regnskapet for å sikre oversikt over de totalkostnadene som påføres prosjektet. Dette gjelder også lønnsutgiftene til saksbehandlere som omdisponeres til prosjektet. Den budsjettmessige styringen blir gitt høy oppmerksomhet og følges nøye opp av UDI.

Oppfølging av økonomi og fremdrift

Ansvar for oppfølging av prosjektets totaløkonomi er plassert i linjen. Styringsgruppen har ansvar for sammenhengen mellom prosjektets samlede kostnader, mål og ønsket gevinstrealisering. Styringsgruppens overordnede mål er at gevinstrealiseringen kan starte ved at fase I ferdigstilles og utgiftene ved fortsatt drift av FREMKON kan opphøre. Dette gjøres ved oppfølging av hovedleverandøren og dennes leveranser, og ved planlegging og oppstart av opplæring og implementering av systemet i UDI, Utlendingsnemda (UNE) og politiet.

Klargjøring av styring og roller

Det er gjort betydelige klargjøringer av ansvar i forhold til leverandør- og bestillerrollene. Fra mai 2002 ble UDIs direktør leder av styringsgruppen. Samtidig ble det leid inn en konsulent med ansvar for å forestå den praktiske ledelse av styringsgruppen og å være direktørens stedfortreder. Styringsgruppen består av en intern og ekstern styringsgruppe. I den interne styringsgruppen sitter representanter fra UNE og politiet. Fra UDI møter leder for styringsgruppen (direktøren) eller direktørens stedfortreder i DUF-prosjektet samt representanter fra fagavdelingene og administrasjonsavdelingen. Den in-

terne styringsgruppen har bestillerrollen i prosjektet og fatter overordnede beslutninger innenfor de ressursrammer som er gitt. Den eksterne styringsgruppen består av representanter for UDI og hovedleverandør og er det forum hvor alle overordnede spørsmål vedrørende leveransen tas opp, særlig kontraktsadministrasjonen. Departementet er ikke med i noen av gruppene. Begge styringsgruppene møtes en gang pr. måned. Styringsgruppen fungerer nå bra etter de omlegginger som er gjort.

En prosjektleder hos leverandøren rapporterer til den eksterne styringsgruppen, og en prosjektleder for et mottaksprosjekt hos UDI rapporterer til begge styringsgruppene. Dette fungerer nå bra siden det er en klar hovedleverandør i prosjektet som er forpliktet til å levere et system som fungerer til tilnærmet fast pris. UDIs prosjektleder følger opp leveransene fra leverandøren og er ansvarlig for UDIs test, opplæring og innføring i organisasjonen.

Prosjektledelse og ressurser

1. august 2002 fikk DUF-prosjekt ny prosjektleder. En av oppgavene til prosjektlederen er kontroll med de ressursene som er stilt til disposisjon for prosjektet. I tillegg er det leid inn ekstern hjelp i forbindelse med akseptansetester (godkjenninger) og prosjektadministrasjon, rådgivning for styringsgruppen og kvalitetssikringsfunksjonen. I juni ble det opprettet et team for test og prøveproduksjon som arbeider med saksbehandling i DUF-systemet. Et team forbereder opplæring og arbeider videre med spesifikasjoner. Det er satt i gang en prosess for å anskaffe et e-læringsssystem slik at opplæringen effektiviseres.

Planlegging og rapportering

Siden juni er det kjørt prøveproduksjon på reelle data av en egen gruppe saksbehandlere. Driftsorganisasjonen er testet ut. Prøvedriften skjer ved at databasene både i DUF og FREMKON oppdateres samtidig. Det gir god sikkerhet at innføringen kan gjøres gradvis og ikke i én stor operasjon. De første modulene som ble levert ble ikke godkjent i de første rundene av akseptansetestingen. En ny versjon ble imidlertid levert i september 2002 og partene har godt håp om at denne vil bli godkjent. I et styringsgruppe-møte i september ble det vedtatt en detaljert fremdriftsplan for UDI, UNE og politiets aktiviteter frem mot full implementering. UDIs prosjektleder har levert rapporter for totalprosjektet siden juli 2002. Dette gjør at styringsgruppen nå får oversikt over totalbildet og kan gjøre nødvendige prioriteringer frem mot full drift. DUF er allerede i prøvedrift, og neste fase av innføringen starter i oktober. DUF vil formelt bli igangsatt fra 1. januar 2003 for visse brukere, og man satser deretter på en etappevis innføringsplan i UDI, politiet, UNE og departementet.

Risikostyring

Leverandøren og UDIs prosjektleder har henholdsvis siden mai og august utarbeidet risikoanalyser. Disse oppdateres fortløpende, og tiltak iverksettes.

Kvalitetssikring

I september besluttet styringsgruppen å opprette en ekstern kvalitetssikringsfunksjon som rapporterer til styringsgruppen. En kvalitetsrevisjon av hovedleverandørprosjekt vil bli startet opp umiddelbart, noe som allerede er avtalt med hovedleverandør med hjemmel i kontrakten. I neste omgang skal mottaksprosjektet hos UDI revideres.

Utviklingsavtalen og kontraktsstyring

Spørsmålet om erstatning for merkostnader i forbindelse med forsinket leveranse følges opp. Partene er enige om at konkrete forhandlinger om eventuell erstatning skal utstå til etter at leveransen er gjort, slik at fokus nå er å komme i mål. UDI har fulgt opp kontraktens bestemmelser når det gjelder å avtale nye leveransedager ved forsinkelse. Etter en gjennomgang med Regjeringsadvokaten om de juridiske forholdene rundt dette mener departementet at kontrakten blir betryggende fulgt opp.

En svakhet ved tidligere akseptansetester har vært at klare akseptanskriterier ikke har vært definert. Den siste akseptansetesten ble gjennomført i perioden juni-august 2002. Konklusjonen på testen viste en del funksjonelle feil slik at den ikke ble godkjent.

Egenskaper som robusthet og ytelse var heller ikke tilfredsstillende, selv om systemet siden juni er mer stabilt. Hovedleverandør er derfor bedt om å komme med en ny fremdriftsplan for ny akseptansetest. Ny leveranse ble mottatt 16. september 2002.

Kravet om 1000 samtidige brukere er nå forsøkt løst ved en rekke tiltak på system- og maskinvariesiden. I oktober 2002 vil det bli lagt en strategi for hvordan UDI kan måle hvordan kravet oppfylles. Til tross for at det ikke er bestemmelser om dagbøter i kontrakten, har leverandøren sterke insentiver for å få sine leveranser akseptert i henhold til ny leveranseplan. Leverandøren arbeider nå stort sett på egen regning med de moduler som er utviklet, men ikke akseptert, noe som innebærer en stor økonomisk belastning for leverandøren. Dette kommer i tillegg til faren for erstatningskrav som kan bli betydelige for leverandøren.

Ved å styre ut fra kontraktens bestemmelser om akseptanse og godkjennelse er UDI nå i stand til å øve mest mulig press på leverandøren samtidig som et fruktbart samarbeid for å nå felles mål opprettholdes.

Vedlikeholdsavtale

Utviklingsavtalen forutsatte at partene skulle inngå en vedlikeholdsavtale for systemet. Dette er ennå ikke gjort, men forhandlinger har pågått i etapper, og sist i løpet av hele sommeren. Et av problemene med å forhandle denne avtalen på dette tidspunktet har vært å definere hvilket servicenivå som kan påregnes i garantiperioden. UDI vil søke å utbedre manglene ved utviklingsavtalen. Det antas at en avtale kan være klar i løpet av oktober.

Driftsavtale

Driften av DUF skal utføres av Politiets Datasentral (PD). Dette er en avtale mellom to statsetater, men UDI vil søke å definere servicenivå, ansvar og sikkerhet på samme måte som i rent kommersielle forhold. Denne avtalen vil UDI også søke å ferdigforhandle i løpet av oktober.

Drift av FREMKON

Drift av FREMKON er en av de største utgiftene ved utsettelse av leveranser fra DUF. Driftskostnadene av FREMKON vil reduseres etter hvert som DUF tas i bruk. Full uttelling vil det imidlertid ikke bli før FREMKON er faset ut.»

Riksrevisjonen uttaler:

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementet i etatsstyringen hatt en tilstrekkelig aktiv rolle i forhold til prosjektet. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at et så omfattende utviklingsprosjekt er satt i gang uten tilstrekkelig oppfølging av framdrift, kvalitet og kostnader. Forsinkelsene har medført merkostnader for staten både i form av økte utviklingskostnader og vesentlig økning i driftskostnadene, siden nåværende system fortsatt er i bruk. Det er fortsatt uklart når systemet kan settes i full drift, hva systemet endelig vil koste, i hvilken grad systemet vil dekke behov og opprinnelige mål, og i hvilken grad ønskede gevinster kan realiseres. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå vil følge opp prosjekttiltakene gjennom en særskilt rapportering til departementet om status og framdrift med fokus på kritiske punkter i prosjektet.

Det framgår ikke av St.prp. nr. 1 (1998–99) eller av senere proposisjoner at det ville bli behov for midler utover de 20 mill. kroner som ble bevilget til prosjektet og 5 mill. kroner som ble omdisponert fra driftsbudsjettet i 1999. Prosjektet er blitt vesentlig dyrere, og ny kostnadsramme ligger ifølge departementet på mellom 48 og 68 mill. kroner. Den nye rapporteringen forutsettes å omfatte den kostnadsmessige utviklingen av prosjektet, inkludert en oversikt over de totale kostnader. Departementet må videre følge opp den framtidige gevinstrealisering som systemet skal bidra til.

Riksrevisjonen har merket seg at systemet vil bli satt i gang fra 1. januar 2003 for enkelte brukere. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det nye systemet er tilstrekkelig testet og innehar nødvendig kvalitet når det settes i drift.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Tilskudd til EUs regionalpolitiske samarbeidsprogram – Interreg

Formålet med tilskuddsordningen er å gi norske regioner anledning til å delta i EUs regionalpolitiske samarbeidsprogram Interreg. Målsettingen med Interreg er å fremme sosial og økonomisk integrasjon i Europa gjennom grenseoverskridende, transnasjonalt og interregionalt samarbeid. Målet for norsk deltakelse er å bedre vilkårene for næringsutvikling, verdiskapning og sysselsetting i grenseregionene og en balansert utvikling på tvers av grensene. For 2001 ble det bevilget 77 mill. kroner på kap. 551 post 57 Tilskudd til Interreg, inkl. pilotprogrammer, fond. Ordningen omfatter tre typer Interreg-programmer: grenseregionalt samarbeid (Interreg IIIA), transnasjonalt samarbeid (Interreg IIIB) og internasjonalt samarbeid (Interreg IIIC). Norge deltok også i Interreg II-programmene som gjaldt perioden 1996–1999. Norge deltar i Interreg-programmene på lik linje med EUs medlemsland, og med de samme forpliktelser til å følge EUs regelverk. Bevilgningene skal tilsvare bidraget som medlemslandene får fra EUs strukturfond. Ifølge opplysninger fra departementet er det lagt til grunn at det må bevilges ca. 560 mill. kroner for norsk deltakelse i Interreg for perioden 2000–2006. Gjennom deltakelse i programmene har Norge forpliktet seg til å bidra med dette beløpet.

De norske midlene til Interreg IIIB og -C-programmene blir gitt som årlige tilsagn til de internasjonale sekretariatene for disse programmene. Tilsagnene gjelder for tre år (fire år, fra og med 2002) jf. omtale i St.prp. nr. 1. For 2001 er det gitt tilsagn på til sammen ca. 25 mill. kroner til sekretariatene for tre Interreg IIIB-programmer. Det er disse sekretariatene som etter nærmere prosedyrer overfører midler til prosjekter med norske partnere. Norske midler til Interreg A-programmene blir stilt til disposisjon ved tildelingsbrev til de fylkeskommunene som har grenseregionalt samarbeid.

Riksrevisjonen har foretatt en begrenset gjennomgåelse av tilskuddsordningen for blant annet å vurdere departementets oppfølging og kontroll med bruken av tilskuddsmidlene. På bakgrunn av undersøkelsen ble blant annet følgende forhold tatt opp i brev av 21. juni 2002 til Kommunal- og regionaldepartementet:

- Om Stortinget er orientert om omfanget av den økonomiske rammen for perioden. Selv om mid-

lene formelt sett blir stilt til rådighet gjennom årlige bevilgninger, kan det stilles spørsmål ved om Stortinget i realiteten er forhåndsbundet til å bevilge de nødvendige midler for hele programperioden

- Det er ikke etablert rutiner for oppgjør av tilsagn til de internasjonale sekretariatene etter hvert som de utløper, og det har heller ikke vært foretatt oppgjør med tilbakebetaling til statskassen av eventuelt ubrukte midler slik det er forutsatt. Departementet har ikke inngått avtaler om hvordan det økonomiske oppgjøret med de internasjonale sekretariatene skal foregå etter endt programperiode
- Flere delprogrammer innenfor Interreg IIIA har gjenstående udisponerte tilsagnsrammer for bevilgningsårene 2000 og 2001. Det er stilt spørsmål både ved manglende disponering av tilsagnsrammene, og om det bør foretas rutineendringer og inngås avtaler som sikrer bedre oppfølging og avregning av årlige tilsagnsrammer og oppgjør av ubrukte tilsagnsmidler
- Departementet får ikke, og har heller ikke bedt om, periodisk rapportering på hva som er forbrukt og hva som gjenstår av de norske midlene som de internasjonale sekretariatene disponerer til norsk deltakelse i de enkelte programmene
- Norske prosjektansvarlige (lead partners) har hatt enkelte problemer med å tilfredsstille alle krav som blir stilt i forbindelse med deltakelse i Interreg-prosjekter, blant annet fordi det kan være vanskelig å orientere seg i et komplisert og omfattende EU-regelverk. Dette gjelder spesielt i forbindelse med regnskapsføring og rapportering. Det er reist spørsmål ved om departementet som «national authority» har vurdert rutiner for oppfølging av norske deltakere for å sikre at disse oppfyller sine forpliktelser

I sitt svarbrev av 18. juli 2002 uttalte Kommunal- og regionaldepartementet blant annet at det har lagt til grunn et beløp på ca. 560 mill. kroner i de samlede statlige finansielle rammene for programperioden 2000–2006. Omtrent tilsvarende beløp er forutsatt finansiert fra lokalt/regionalt nivå, og eventuelt fra privat sektor. I prinsippet kan den statlige medvirkningen helt eller delvis erstattes med lokal/regionalt finansiering. Finansieringsrammene for norsk deltakelse i Interreg-programmene er ikke ju-

ridisk bindende, men gir uttrykk for de norske langsiktige interesser og prioriteringer for deltakelse i Interreg. Etter departementets oppfatning er Stortinget ikke forhåndsbundet til å bevilge midler til Interreg.

Departementet har i mai 2002 inngått avtaler med de internasjonale sekretariatene om hvordan de sentrale norske midlene til to Interreg III-programmer skal forvaltes. Det arbeides med å inngå avtaler for ytterligere to programmer. I tilsagnsbrev er det stilt betingelser til forvaltningen av norske midler, inkludert hvor lenge de kan disponeres. Departementet vil spesifisere for sekretariatene hvordan oppgjør av årlige tilsagnsrammer skal foretas. Det er ikke inngått skriftlige avtaler med de internasjonale sekretariatene om hvordan oppgjør skal foretas etter avsluttet programperiode. Slike avtaler vil bli inngått, slik at også eventuelle udisponerte midler kan tilbakeføres til staten.

De fleste Interreg-programmene som Norge nå er med i ble først satt i gang i andre halvdel 2001. For at Interreg IIIA-programmene skulle kunne anvende midler som Stortinget hadde bevilget for budsjettåret 2000, ble midlene stilt til disposisjon ved tilsagnsbrev til de aktuelle fylkeskommunene, slik at midlene skulle kunne anvendes utover 2000. For 2001 ble bevilgningen gjort overførbart. Departementet regner med at det vil være gitt tilsagn på midlene for 2000, 2001 og 2002 innen utgangen av 2002. Det er ulik praksis med hensyn til hvordan norske midler blir plassert etter at de er overført til de enkelte Interreg B- og C-programmer. For ett program er det opprettet egen bankkonto, mens for andre programmer går norske midler inn på samme konto som EU-midlene. Det er imidlertid opprettet egne budsjettlinjer for henholdsvis EU-midler og norske midler, slik at en til enhver tid har oversikt over forbruket av norske midler. Forbruket rapporteres to ganger pr. år til programmenes beslutningskomiteer og en gang pr. år til overvåkningskomiteene. Departementet vil nå be om å få tilsendt halvårlige forbruksrapporter.

Departementet er enig i at EU-regelverket representerer en utfordring, kanskje spesielt for norske prosjektlederansvarlige. Behovet for egne seminarer for disse vil derfor vurderes fortløpende.

I forbindelse med omlegging av budsjettstrukturen for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene fra og med 2003 vil rapporteringsrutinene bli vurdert.

Riksrevisjonen bemerker:

Norge har forpliktet seg til å delta i Interreg III-programmene for årene 2000–2006 på lik linje med EUs medlemsland. Selv om det formelt bevilges midler hvert år, reiser Riksrevisjonen spørsmål ved om det hadde vært naturlig å meddele Stortinget hvilke forpliktelser Norge hadde påtatt seg for perioden, herunder omfanget av den økonomiske rammen for norsk deltakelse.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil innhente halvårlige forbruksrapporter for bedre oppfølging av norske midler. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det svakheter i rutinene som skal sikre oppgjør av årlige tilsagnsrammer og eventuell tilbakebetaling til statskassen. Riksrevisjonen reiser i den forbindelse spørsmål ved om når det er/vil bli foretatt sluttoppgjør etter Interreg II-programmene.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«Riksrevisjonen har to merknader til samarbeidsprogrammet Interreg:

- 1 Om det hadde vært naturlig å meddele Stortinget hvilke forpliktelser Norge har påtatt seg i perioden, herunder omfanget av den økonomiske rammen for norsk deltakelse*
- 2 Når det er/vil bli foretatt sluttoppgjør etter Interreg II-programmene*

Departementet viser til vårt brev til Riksrevisjonen av 18. juli 2002 om at finansieringsrammene i programdokumentene for perioden 2000–2006 ikke er juridisk bindende og at det etter departementets vurdering ikke har bundet opp Stortinget til å bevilge midler til Interreg.

I ettertid kan departementet se at det i budsjettforslaget for 2001 kunne vært gitt en nærmere orientering til Stortinget om våre forpliktelser som partnere i programmene, herunder de indikative finansieringsrammene for hele programperioden.

Sluttoppgjør for Interreg II A-programmene følger de samme rutinene som er innarbeidet for andre midler som tildeles fylkeskommunene under programkategori 13.50 Regional- og distriktpolitikk. For alle årgangene til og med 1998 er sluttoppgjør foretatt. For siste årgang av Interreg II A-programmene, 1999, vil sluttoppgjør bli foretatt våren 2003.

I Interreg II C Østersjøen ble det gitt tilsagn direkte fra departementet til den enkelte norske prosjektpartneren. Sluttoppgjør vil bli foretatt i løpet av høsten 2002.

Til Interreg II C Nordsjøen og art.10 programmet Nordlig Periferi er det i programperioden gitt tilsagn og utbetaling direkte fra departementet til de internasjonale sekretariatene, som i neste omgang har hatt ansvaret for oppfølgingen av de norske deltakerne i programmene, jfr. departementets brev til Riksrevisjonen av 20. juli 2001 og 18. juli 2002. For disse programmene er Riksrevisjonen i ferd med å avslutte kontroll av 5 % av ferdige prosjekter med norsk prosjektleder. Denne kontrollen, som kommer i tillegg til ordinær revisjon av hvert enkelt prosjekt, gjennomføres som en del av regelverket for Interreg (strukturfondene) og er også gjennomført av revisjonen i de andre partnerlandene i de to programmene. Når denne revisjonen er endelig avsluttet, sluttrapport foreligger, og denne er oversendt Kommisjonen i løpet av høsten 2002, vil sluttoppgjør for anvendel-

sen av de norske midlene i disse programmene bli foretatt. Eventuelle udisponerte midler tilbakeføres til staten.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet i ettertid innser at det i budsjettforslaget for 2001 burde vært gitt en nærmere orientering til Stortinget om de norske forpliktelsene i samarbeidsprosjektene.

Riksrevisjonen har også merket seg at det vil bli foretatt sluttoppgjør etter avsluttet programperiode

for Interreg II. Videre vil de nye avtalene som inngås med de internasjonale sekretariatene klargjøre hvordan de sentrale norske midlene til Interreg III-programmene skal forvaltes, og det vil bli spesifisert for sekretariatene hvordan oppgjør av årlige tilsagnsrammer skal foretas.

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»

Til orientering

4 Utlendingsdirektoratets regnskap for 2001

I forbindelse med revisjon av Utlendingsdirektoratets (UDI) årsregnskap for 2000 ble det avdekket en del forhold som ikke var tilfredsstillende, blant annet:

- Mangler og svakheter i avstemminger og spesifikasjoner til regnskapet
- Omposterings ble foretatt etter at UDIs opprinnelige regnskap for 2000 var avsluttet
- Uoverensstemmelser i forbindelse med innberettede beløp i Årsoppgave for arbeidsgiveravgift
- Mangler i forbindelse med dokumentasjon av regnskapsbilag
- Svakheter og mangler ved internkontrollen i økonomisystemet

Riksrevisjonen konkluderte med at regnskapet for 2000 ikke kunne godkjennes da det var avdekket en betydelig svikt i den interne kontrollen som medførte en sterk grad av usikkerhet ved vurderingen av regnskapet. Forholdene ble tatt opp i antegnelse til statsregnskapet for 2000, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002.

Riksrevisjonen er kjent med at departementet har innhentet eksterne konsulenter for å kontrollere at en intern kontroll som sikrer korrekt regnskapsføring og pålitelig regnskapsrapportering, kommer på plass i direktoratet. Riksrevisjonen har merket seg at UDI i 2001 har utarbeidet rutiner for avstemminger og spesifikasjoner og gjort forbedringer i internkontrollen i økonomisystemet. UDIs regnskap for 2001 er godkjent uten vesentlige merknader, selv om enkelte forhold fortsatt kan forbedres. Riksrevisjonen er tilfreds med de tiltak UDI og Kommunal- og regionaldepartementet har satt i verk så langt for å forbedre regnskapsføringen i direktoratet. Tiltakene vil bli fulgt opp i revisjonen av regnskapet for 2002.

Kommunal- og regionaldepartementet har følgende kommentar:

«Når det gjelder UDIs regnskap for 2001 har departementet ingen kommentarer utover at de forhold som fortsatt kan forbedres blir fulgt opp av departementet.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Per Anders Engeseth

Kultur- og kirkedepartementet

Statsregnskapet 2001

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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Landbruksdepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelse utferdiget 4. september 2002 og svar avgitt 24. september 2002)

Til decharge

1 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

2 Statens landbruksforvaltnings regnskap for 2001

I forbindelse med revisjon av regnskapet for Statens landbruksforvaltning (SLF) (fra 1. juli 2000) og Statens Kornforretning (SKF) regnskap for 2000 (til 30. juni 2000) kom det fram flere forhold som ikke var tilfredsstillende. I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 bemerket Riksrevisjonen blant annet at regnskapene i SLF og SKF var avlagt med store beløpsmessige feil. Det var ikke framlagt tilfredsstillende avstemminger og spesifikasjoner av eiendeler og gjeld. Den framlagte dokumentasjonen gav ikke tilstrekkelig grunnlag for å godkjenne regnskapene for 2000, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002) og Innst. S. nr. 101 (2001–2002), Stortingets behandling 21. mars 2002.

Revisjon av regnskapet for 2001 viste at Statens

landbruksforvaltning i 2001 har forbedret rutinene for avstemminger ved årets slutt. Regnskapet er imidlertid ikke avstemt periodevis gjennom året.

Rutiner for administrasjon og regnskapsføring av fond er utviklet og delvis implementert i 2001.

Fra 1. juli 2000 inngår SKF som en del av SLF. Riksrevisjonen har godkjent SLFs regnskap for 2001 uten vesentlige merknader, selv om enkelte forhold fortsatt kan forbedres. Riksrevisjonen er tilfreds med de tiltak SLF og Landbruksdepartementet har satt i verk så langt for å forbedre regnskapsføringen i SLF. Tiltakene vil bli fulgt opp i revisjonen av regnskapet for 2002.

Departementet har følgende kommentar:

«Landbruksdepartementet har ikke merknader eller noe å tilføye.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Per Anders Engeseth

Miljøverndepartementet

Statsregnskapet 2001

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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Nærings- og handelsdepartementet

Statsregnskapet 2001

Forslag til desisjon

Til decharge

1 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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Per A. Engeseth

Olje- og energidepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september og svar avgitt 27. september 2002)

Til observasjon

1 Olje- og energidepartementets praktisering av krav om utarbeidelse av anbudsprotokoll og innhenting av skatteattest ved kjøp av varer og tjenester

Riksrevisjonen har gjennom revisjon av Olje- og energidepartementet for regnskapsåret 2001 kontrollert departementets praktisering av de krav som stilles i forskrift om offentlige anskaffelser. Revisjonen har avdekket følgende forhold.

- Det ble ikke ført anbudsprotokoll i 2001. Dokumentasjonen i forbindelse med anskaffelser var vanskelig tilgjengelig og av varierende kvalitet
- Stikkprøvekontroller av anskaffelser over 150 000 kroner avdekket at prosessen fram til valg av leverandør ikke var skriftlig dokumentert
- Det var ikke innhentet skatteattester fra leverandører i de tilfeller der dette er krav

Forholdene ble tatt opp med Olje- og energidepartementet i brev av 25. mars 2002. I brevet ble det vist til at samme forhold ble påpekt i forbindelse med revisjon av regnskapet for 2000, og at departementet i den forbindelse blant annet uttalte at det arbeidet med å forbedre systemer og rutiner, og at det ville innskjerpe praktiseringen av innkjøpsregelverket blant de innkjøpsansvarlige i departementet, jf. orienteringssak under Olje- og energidepartementet i Dokument nr. 1 (2001–2002).

I brev av 30. april 2002 opplyser Olje- og energidepartementet blant annet at det i mai 2001 ble innført et innkjøpsstøttesystem og at departementet samme år begynte å føre elektronisk protokoll. Videre opplyses det at innkjøpsstøttesystemet ble oppdatert i forbindelse med nytt regelverk, og at det arbeides med å forbedre systemet på bakgrunn av tilbakemelding fra saksbehandlere. I tillegg arbeides det med at den enkelte saksbehandler skal følges opp med hensyn til om det blir ført en fullstendig innkjøpsprotokoll.

Når det gjelder dokumentasjon for anskaffelser

opplyser departementet at denne ligger i selve innkjøpsstøttesystemet i tillegg til i egne permer hos regnskapsansvarlig og på aktuelt saksnummer i arkivet. Det arbeides med å påse at skatteattester blir innhentet i de tilfeller der dette er aktuelt.

Riksrevisjonen bemerker:

I likhet med regnskapsåret 2000 kan Riksrevisjonen ikke se at det var opprettet anbudsprotokoll for de kontrollerte anskaffelsene. Riksrevisjonen kan heller ikke se at innkjøpsstøttesystemet er tatt i bruk i særlig grad. Det forelå ingen dokumentasjon av hvilken kjøpsmetode som var benyttet, og heller ikke opplysninger om hvilke leverandører som var forespurt. Innkjøpsstøttesystemet blir ikke brukt på en slik måte at valg av kjøpsmetode og leverandør blir dokumentert på en oversiktlig måte.

Etter Riksrevisjonens vurderinger har Olje- og energidepartementet gjort lite for å forbedre sine innkjøpsrutiner.

Olje- og energidepartementet har svart:

«Olje- og energidepartementet har i 2001 begynt å ta i bruk en ny elektronisk anskaffelsesprotokoll ved kjøp av varer og tjenester der regelverket krever dette. Departementet er likevel klar over at protokollføringen i 2001 ikke er fullstendig, og at det har vært mangelfull innhenting av skatteattester. Departementet har i 2001 for øvrig arbeidet med å oppdatere interne rutiner og systemer på bakgrunn av at nytt sentralt regelverk ble innført i 2001.

Som nevnt i departementets brev av 30. april 2002 har Riksrevisjonen ikke gitt tilbakemelding på hvilke konkrete innkjøp som er kontrollert og hva som var mangelfullt ved det enkelte innkjøp. Departementet kan derfor ikke etterprøve og kommentere Riksrevisjonens bemerkninger, f. eks. om manglende eller vanskelig tilgjengelig dokumentasjon av de kontrollerte innkjøpene.

Olje- og energidepartementet har i 2001 arbeidet med å forbedre etterlevelsen av innkjøpsregel-

verket. Det er et hovedmål at departementets innkjøp skal være både effektive og reglementære, og arbeidet med å sikre dette vil fortsette.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at Olje- og energidepartementet på tross av merknadene vedrørende anskaffelsesrutinene til regnskapsåret 2000, ikke synes å ha iverksatt tilstrekkelige tiltak i løpet av 2001 for å sikre at rutinene for dokumentasjon av

anskaffelsesprosessen og innhenting av skatteattester blir ivarettatt.

Riksrevisjonen forutsetter at Olje- og energidepartementet nå følger opp de tiltak som er beskrevet for å sikre at regelverket for statlige anskaffelser blir fulgt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Regnskapet for 2001 for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE)

I mai 2002 ble det stiftet et statlig heleid aksjeselskap, Petoro AS, som ledd i etablering av en ny forvalterordning for SDØE. Som en overgangsordning har Statoil utarbeidet SDØE-regnskapet for hele 2001, men Petoro var ansvarlig for regnskapet. SDØE-regnskapet for 2001 ble derfor avlagt av Petoro og undertegnet av Petoros styre.

I henhold til petroleumslovens § 11–2 annet ledd første punktum forvalter Petoro SDØE på vegne av staten. Staten beholder eiendomsretten til SDØE-andelene.

SDØE-regnskapet reguleres nærmere av bevilgningsreglementet, økonomireglementet og petroleumsløven.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2001 er følgende forhold tatt opp:

SDØEs balanse i statsregnskapet

St.meld. nr. 3 (2001–2002) Statsregnskapet 2001 viser blant annet balanse for statens forretningsdrift i vedlegg 5. SDØEs balanse er vist i tabell 5.9. Ved avslutning av regnskapet for 2001 ble ikke avsetning av verdien av et mulig gassbytte pr. 31. desember 2001 tatt inn. Korrigering er ikke foretatt i tallene som ble rapportert til statsregnskapet. Regnskapet som er lagt fram for generalforsamlingen i Petoro den 28. juni 2002 viser differanse på 867 mill. kroner på egenkapitalen og 81 mill. kroner på kortsiktig gjeld, totalt 948 mill. kroner, i forhold til St.meld. nr. 3 (2001–2002).

Etterslep i avstemming og avvik på ca. 200 mill. kroner

En gjennomgåelse av Statoils avstemmingsdatabase pr. 31. desember 2001 viste avvik. Blant uavklarte forhold ble en rettelse anslått til 200 mill. kroner vedrørende valutaavvik. Det er også andre avstem-

mingsforhold som krever aksept fra Petoros side for å avklare og rette opp avvik. Petoro konkluderer vedrørende avstemminger at feil som ikke er korrigert i 2001-regnskapet vil bli korrigert i 2002-regnskapet.

Svakheter ved avstemminger ble også påpekt vedrørende 2000-regnskapet.

Ikke korrigerte feil på ca. 181 mill. kroner

Aggregerte ikke korrigerte feil er på totalt ca. 181 mill. kroner. Beløpet består av feil vedrørende fjerningsavsetning, transporttariff, inntektsavsetning for et felt i norske kroner i stedet for euro og manglende utgiftsføring av tørr letebrønn.

Feil i avsetning av fjerningsutgifter ble også påpekt vedrørende 2000-regnskapet.

Avsetningen av statens petroleum: regnskap, budsjett og rapporteringsrutiner fra 17. juni 2001

Statoil er tillagt oppgaven å selge statens olje og gass. Det er gitt en egen instruks til Statoil med virkning fra 17. juni 2001, som regulerer dette salget (avsetningsinstruks). Petoros hovedoppgave er blant annet overvåking av Statoils avsetning av den petroleum som produseres fra statens direkte deltagerandeler, i tråd med avsetningsinstruks. Både Petoros og Statoils ansvar i forhold til avsetningen av statens petroleum er nedfelt i selskapenes vedtekter. I henhold til punkt 15 i avsetningsinstruks skal rutiner for regnskap, budsjett og rapportering mellom Statoil og staten ved Petoro AS bli nærmere utarbeidet. Riksrevisjonen har etterlyst nevnte rutiner. Det er opplyst at prosedyre for implementering og operasjonalisering av avsetningsinstruks er under arbeid.

Forskriftskrav vedrørende tillatelser med statlig deltakelse

I tillatelser med statlig deltakelse skal operatøren sørge for at årsavregningen blir revidert innen 30.

april, jf. § 62 i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet. Fristen i forskriften ble ikke overholdt for 2001-regnskapet. Pr. 3. juli 2002 mangler det fortsatt en revisjonsuttalelse. Vilkåret i forskriften har tidligere vært vurdert å være en forutsetning for samarbeidet mellom operatører og statlig deltakelse på norsk sokkel. Riksrevisjonen har også tidligere år påpekt at fristen vedrørende tillatelser med statlige andeler ikke var overholdt.

Avleggelse av årsrapport

SDØE-regnskapet har tidligere ikke vært forelagt for generalforsamlingen i Statoil. Under den nye forvalterordningen for SDØE fra juni 2001 er det besluttet at SDØE-regnskapet skal forelegges generalforsamlingen i Petoro. Etter økonomireglementet § 11–2 skal årsrapport sendes overordnet myndighet, og etter petroleumsløven § 11–8 skal styret avlegge regnskap og avgi en årsberetning. Styrets regnskap og årsberetning skal legges fram for generalforsamlingen. I samråd med departementet har Riksrevisjonen lagt til grunn at årsrapport og regnskap etter økonomireglementet inngår i årsberetningen og årsregnskapet styret skal avlegge. Rapporten etter økonomireglementet skal utarbeides etter de krav som stilles i det årlige tildelingsbrevet. For 2001 krever tildelingsbrevet blant annet at det skal utformes en mer omfattende årsrapportering over SDØEs bevilgnings- og kapitalregnskap.

Kravene i tildelingsbrevet er ikke oppfylt i saksdokumentene vedrørende regnskapet 2001 som ble forelagt generalforsamlingen 28. juni 2002. Årsrapport for SDØE for 2001 er ikke i samsvar med økonomireglementet, blant annet kravene til at avvik mellom regnskap og budsjett skal kommenteres og at det skal redegjøres for måloppnåelse mv.

Økonomireglement

Nytt økonomireglement for staten ble fastsatt ved kgl. res. 26. januar 1996. Økonomireglementet er ikke implementert for SDØE. Arbeidet med implementering av økonomireglementet har vært stilt i bero i påvente av blant annet ny forvalterordning for SDØE. Finansdepartementet har i brev av 9. november 2000 gitt en midlertidig utsettelse av implementeringen av nye retningslinjer og økonomiinstruks vedrørende SDØE. Det har vært en klar forutsetning at departementets arbeid med implementeringen av økonomireglementet skulle slutføres så snart videreutviklingen av SDØE ble avklart.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger tatt opp spørsmålet om økonomiinstruks for forvaltningen av SDØE både i møter med Statoil, Petoro og departementet.

Prinsipper for engasjement av forretningsførere og økonomireglementet

Petroleumsløven § 11–7 d) krever at prinsipper for engasjement av forretningsførere skal forelegges for generalforsamlingen. På generalforsamling i Petoro AS 28. mai 2002 reiste Riksrevisjonen spørsmålet om økonomireglementet skal anvendes når forretningsførere for SDØE engasjeres. I utgangspunktet synes det ikke å være begrensninger i anvendelsen av økonomireglementet på SDØE-forvaltningen.

Riksrevisjonen tok opp forholdene med Olje- og energidepartementet i brev av 9. juni 2002.

I brev av 3. juli 2002 peker departementet på at korreksjoner som påvirker kontantregnskapet ikke kan foretas når statsregnskapet er avsluttet. Vesentligheten i avviket vedrørende gassbytte medførte at Statoil likevel valgte å korrigere SDØE-regnskapet for 2001 som er avlagt etter regnskapsprinsippet. SDØE-balansen som er rapportert inn til statsregnskapet er ikke korrigert. Departementet har bedt Petoro sikre at behovet for slike korrigeringer ikke vil oppstå igjen.

Petoro har gjennomført et omfattende avstemmingsarbeid i forbindelse med årsavslutningen. Departementet opplyser at Petoro i brev av 20. juni 2002 til departementet, har bekreftet at alle vesentlige forhold relatert til mellomværende mellom Statoil og SDØE skal være avsluttet innen 1. juli 2002. Departementet og Petoro vil framover legge stor vekt på at avstemmingsrutinene er så gode at slike differanser avklares på et tidligere tidspunkt og korrigeres løpende og i god tid før statsregnskapet avlegges.

Ikke-korrigerede feil i regnskapet for 2001 vil bli korrigert i 2002.

Departementet opplyser videre at Statoil har utarbeidet en prosedyre for implementering og operasjonisering av avsetningsinstruksen. Prosedyren er pr. 3. juli 2002 fortsatt ikke formelt overlevert fra Statoil til Petoro.

Petoro har i 2002 fulgt opp fristen for avlevering av revisjonsuttalelse overfor operatørselskapene. Petoro har overfor operatørselskapene presisert at det er svært viktig at fristen for revisjonsuttalelser overholdes.

Når det gjelder rapportering, viser departementet til protokoll fra generalforsamling i Petoro AS 28. juni 2002. Generalforsamlingen erkjenner at regnskapsåret 2001 var spesielt som oppstartsår for Petoro. Generalforsamlingen forutsetter at Petoro fra og med regnskapsåret 2002 fullt ut oppfyller økonomireglementet og rapportering knyttet til dette i forbindelse med forvaltningen av SDØE, i tillegg til petroleumsløven § 11–7 pkt. e) og § 11–8.

Departementet har i brev av 3. juli 2002 opplyst at et utkast til økonomiinstruks ble sendt til alle berørte parter for eventuelle merknader i april 2002. Merknader fra Finansdepartementet har gjort det nødvendig å gå nye runder med Statoil og Petoro.

Spørsmålet om økonomireglementets anvendelse på forretningsføreravtaler er tatt opp med Petoro AS, og departementet vil komme tilbake til denne saken så snart de nødvendige vurderinger er foretatt.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at balansen til SDØE i statsregnskapet for 2001 er feil grunnet manglende korrigerende vedrørende gassbytte.

Det har vært tatt opp tidligere at avstemminger tar lang tid. En stor del av de tiltak Petoro og Statoil gjennomfører for å avdekke og rette opp avstemmingsavvik, utføres etter at regnskapet er avlagt.

Det kan stilles spørsmål ved kontrollmiljøet i Statoil og Petoro på bakgrunn av omfanget av feil som må korrigeres det påfølgende år. Med så store beløp som det her er tale om, kan det føre til betydelig usikkerhet i regnskapet.

Inntektene fra salg av statens petroleum utgjorde ca. 128 mrd. kroner i 2001. Det er derfor viktig at det legges opp til betryggende kontrollrutiner vedrørende forvaltningen av disse midlene. Riksrevisjonen ser det som uheldig at rutiner for regnskap, budsjett og rapportering ikke er på plass ett år etter at den nye avsetningsordningen ble iverksatt.

Bekreftelse på årsavregningen for lisensene fra operatørselskapets revisor er et vesentlig kontrolllement for Riksrevisjonen i revisjonen av SDØE-regnskapet. Riksrevisjonen har begrensede muligheter til effektivt å kompensere for manglende oppfyllelse av § 62 i forskriften.

Riksrevisjonen registrerer at spørsmålet om økonomireglementets anvendelse er tatt opp med Petoro.

Olje- og energidepartementet har svart:

«Innledning»

Petoro AS ble stiftet 9. mai 2001. Petoro overtok regnskapsføringen av SDØE-regnskapet fra Statoil 1. januar 2002 etter at selskapets egen økonomi- og regnskapsorganisasjon var operativ. I henhold til avtale datert 16. juni 2001 mellom Petoro og Statoil, skulle Statoil for 2001 føre regnskap for SDØE-porteføljen slik Statoil tidligere har gjort og forestå økonomiforvaltningen for statens deltakerandeler, herunder gjennomføre regnskapsavslutning for 2001. Petoros styre var i henhold til petroleumsloven ansvarlig for regnskapsavleggelsen for 2001.

Petoro hadde på bakgrunn av det lovpålagte ansvar for avleggelse av SDØE-regnskapet for 2001 et særlig behov for å kvalitetssikre overføringen av regnskapet fra Statoil til Petoro, og gjennomførte omfattende kontrollhandlinger knyttet til SDØE-regnskapet for 2001. Dette omfattende og komplekse overføringsarbeidet var en høyt prioritert oppgave i Statoil og Petoro. Kontrollhandlingene omfattet

kvalitetssikringsarbeid utført av Petoro og omfattende avstemmingsarbeid utført av Statoil.

For ytterligere å sikre godheten i regnskapet engasjerte Petoro revisjonsselskapet Ernst & Young, Statoils revisor, for å utføre revisjonsaktiviteter knyttet til SDØE-regnskapet for 2001. Petoro har opplyst Olje- og energidepartementet om at revisjonsaktiviteter våren 2002 ble gjennomført etter nødvendige avklaringer med Riksrevisjonen. Riksrevisjonens antegnelser knyttet til SDØE-regnskapet for 2001 relateres til forhold avdekket under ovennevnte kontrollhandlinger og revisjonsaktiviteter initiert av Petoro.

Vedtak i generalforsamlingen

SDØE-regnskapet for 2001 ble behandlet på ekstraordinær generalforsamling i Petoro 28. juni 2002. Generalforsamlingen traff følgende vedtak:

Generalforsamlingen er gjort kjent med at Petoro ikke har avlevert fullstendig rapport i tråd med økonomireglementets kapittel 1-3-2 for regnskapsåret 2001. Det mangler blant annet forklaring til avvik i regnskapstallene i forhold til tildelingsbrevet. Generalforsamlingen erkjenner at regnskapsåret 2001 var spesielt som oppstartsår for Petoro. Generalforsamlingen forutsetter at Petoro fra og med regnskapsåret 2002 fullt ut oppfylder økonomireglementet og rapportering knyttet til dette i forbindelse med forvaltningen av SDØE.

Generalforsamlingen er gjort kjent med at det er aggregerte ikke-korrigerede feil i årsregnskapet. Årsberetning og årsregnskap for 2001 godkjennes under forutsetning av at disse feilene korrigeres i 2002-regnskapet og at Riksrevisjonens revisjon ikke avdekker ytterligere feil eller mangler av betydning.

SDØEs balanse i statsregnskapet

Petoros revisjonsprosess våren 2002 avdekket forhold knyttet til manglende avsetning for verdi av gassbytte mellom Troll, Sleipner og assosierte felt, med egenkapitaleffekt på 867 millioner kroner. Effekten på kortsiktig gjeld er 81 millioner kroner. Dette resulterer i en negativ resultat effekt på 503 millioner kroner. Disse forhold har ingen kontant effekt for SDØE-regnskapet for 2001 og påvirker ikke SDØE-regnskapet avlagt i henhold til kontantprinsippet som inngår i statsregnskapet. Vesentligheten i disse funn knyttet til regnskap avlagt i henhold til Norsk regnskapslov og god regnskapsskikk (NGAAP), medførte at Statoil 8. mai d.å., i dialog med Riksrevisjonen og Petoro, besluttet å foreta korleksjon i SDØE-regnskapet for 2001, for på denne måten å avlegge et korrekt regnskap for 2001.

Som tidligere påpekt medførte ovennevnte korleksjoner i SDØE-regnskapet for 2001 ingen endring av regnskap i henhold til kontantprinsippet, og således ingen endring av bevilgnings- og kapitalregnskapet i statsregnskapet, jf. St.meld. nr. 3

(2001–2002). En konsekvens av korrigeringen er imidlertid at balansen etter regnskapsprinsippet i tabell 5.9 i vedlegg 5 Andre regnskap og spesifikasjoner i St.meld. nr. 3, ikke er korrekt. SDØE-regnskapets balanse viser en differanse mellom regnskapet avlagt av Petoros styre 21. mai 2002 og tabell 5.9 i St.meld. nr. 3 med 867 millioner kroner på egenkapitalen og 81 millioner kroner på kortsiktig gjeld.

Departementet tar disse forholdene til etterretning, og har bedt Petoro sikre at behovet for slike korrigeringer ikke vil oppstå igjen. Det er viktig at Petoro bygger opp en meget høy kompetanse på dette området for å minimere sannsynligheten for at slike situasjoner oppstår i fremtiden.

Ikke korrigerte feil på ca. 181 mill. kroner og etterslep i avstemming og avvik på ca. 200 mill. kroner. I følge Petoro har avstemmingsarbeid knyttet til SDØE-regnskapet 2001 vært svært omfattende. Dette skyldes blant annet at avdekkede forhold går helt tilbake til regnskapsåret 1996.

Ovennevnte revisjonsprosess gjennomført våren 2002 avdekket forhold knyttet til manglende fjerningsavsetning, transportkostnader, inntektsavsetning samt utgiftsføring av tørr letebrønn. Total resultat effekt av disse feil og mangler utgjør 3 millioner kroner. Dersom fortegn ikke hensyntas, er summen av disse feilene 181 millioner kroner. Videre ble det avdekket forhold knyttet til valutadifferanser på om lag 200 millioner kroner.

Korrigeringsfunn ville medført endringer i SDØE-regnskapet bokført i henhold til kontantprinsippet, og dette var tidsmessig ikke mulig å gjennomføre da statsregnskapet for 2001 var avsluttet. Korrigeringsfunn er foretatt i regnskapet for 2002 på samme måte som praksis har vært tidligere år.

Departementet har presisert overfor Petoro at SDØEs forretningsfører må legge stor vekt på at avstemmingsrutinene fremover er så gode at eventuelle differanser av denne typen avklares på et tidligere tidspunkt og korrigeres løpende og i god tid før statsregnskapet avlegges.

Avsetningen av statens petroleum: regnskap, budsjett og rapporteringsrutiner fra 17. juni 2001

Statoil har utarbeidet prosedyre for implementering og operasjonalisering av avsetningsinstruksen. Utkast til slik prosedyre ble i følge Petoro sendt Riksrevisjonen 13. juni 2002, og endelig utgave av prosedyren ble oversendt fra Statoil til Petoro 12. september 2002. Kopi ble oversendt Riksrevisjonen samme dato. I tillegg har Petoro igangsatt arbeid med interne rutiner for oppfølging av Statoils prosedyrer. Dette arbeidet ventes å være slutført i løpet av høsten 2002.

Forskriftskrav vedrørende tillatelser med statlig deltagelse

I forskrift til lov om petroleumsvirksomhet § 62 fremgår at «i tillatelser med statlig deltagelse skal operatøren sørge for at årsavregning for tillatelsen, som er utarbeidet i henhold til tillatelsen, blir revidert av statsautorisert revisor. Revisjonsberetningen, i samsvar med RS 800, skal foreligge senest fire måneder etter regnskapsårets utløp».

Få dager etter fristens utløp, 30. april 2002, hadde Petoro mottatt over 90 % av revisoruttalelsene, dette er en vesentlig forbedring sammenlignet med tidligere år.

Departementet forutsetter at Petoro fremover sørger for at operatørene overholder fristen satt for innrapportering av revisoruttalelser. Departementet er kjent med at Petoro allerede har satt i gang prosesser overfor de aktuelle operatørselskapene slik at innrapporteringen skal skje i henhold de frister som er angitt i forskriften til lov om petroleumsvirksomhet.

Avleggelse av årsrapport

SDØE-regnskapet har som Riksrevisjonen påpeker, tidligere ikke vært forelagt generalforsamlingen i Statoil. Under den nye forvalterordningen for SDØE er det besluttet at SDØE-regnskapet skal forelegges generalforsamlingen i Petoro, jf. petroleumsløven § 11–7 e) og § 11–8.

Petoro forela årsregnskap og årsberetning 2001 for SDØE for selskapets generalforsamling i henhold til petroleumsløvens § 11–7 e) og § 11–8 og regnskapsloven. Petoro har også, som fastsatt i økonomireglementet for staten § 11–2, forelagt Olje- og energidepartementet årsrapport for 2001 som er utarbeidet av Statoil i henhold til tidligere års praksis, herunder har Petoro rapportert i henhold til økonomireglementets krav om at avvik mellom regnskap og budsjett skal kommenteres. Denne årsrapporten inngikk imidlertid ikke i saksdokumentene som lå til grunn for behandlingen på ekstraordinær generalforsamling i Petoro 28. juni 2002, jf. eget punkt om vedtak i generalforsamlingen ovenfor. Petoro har for oppstartsåret 2001 ikke rapportert måloppnåelse i henhold til økonomireglementets krav. Dette samsvarer med Statoils tidligere praksis.

Økonomireglementet

Finansdepartementet har i brev av 9. november 2000 gitt en midlertidig utsettelse av implementeringen av nye retningslinjer og økonomiinstruks vedrørende SDØE. Det har vært en forutsetning at Olje- og energidepartementets arbeid med implementeringen av økonomireglementet slutføres så snart videreutviklingen av SDØE ble avklart.

1. januar 2002 overtok Petoro ansvaret for føring av SDØE-regnskapet fra Statoil. I en oppstarts-

fase har Petoro i stor grad basert prosedyrer og prosesser på Statoils praksis. Petoros vedtekter § 12 Regler for statens deltakerandeler, sier at regnskap for SDØE skal føres i samsvar med økonomireglementet. I følge Petoro er denne implementeringsprosessen en prioritert oppgave og planlegges ferdig implementert ved utgangen av 2002.

Olje- og energidepartementet sendte i april 2002 et utkast til hovedinstruks for økonomiforvaltning av SDØE i Petoro til alle berørte parter for eventuelle merknader. Merknader til dette utkastet har gjort det nødvendig å bearbeide instruksene og gå nye runder mot enkelte parter, også mot Statoil. Vi har mottatt siste merknader fra Finansdepartementet 27. september. Departementet tar sikte på å fastsette instruksene 1. oktober 2002.

Prinsipper for engasjement av forretningsførere og økonomireglementet

Petoro planlegger å anvende forretningsførere for enkelte utvinningstillatelser i SDØE-porteføljen. Avtaleutkast og analyse av slikt engasjement er under arbeid, herunder avklaring av anvendelse av det statlige økonomiregelverket.

Avslutning

Den regnskapsmessige oppfølgingen av SDØE er en av de tre hovedoppgavene for Petoro, slik det blant annet er klargjort i departementets tildelingsbrev til Petoro for 2002. Viktigheten av at selskapet besitter en meget høy regnskaps- og kontrollkompetanse vil bli presisert også i tildelingsbrevet for 2003. Departementet vil bemerke at de feil som er avdekket i tidligere års regnskap for SDØE nettopp er klarlagt i samarbeid mellom kontrollmiljøene i Petoro og Stat-

oil. Departementet har full tillit til kontrollmiljøet i Petoro.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg det arbeid som er utført av Statoil og Petoro våren 2002 i forbindelse med avleggelse av regnskapet for 2001 for SDØE.

Riksrevisjonens revisjon av SDØE er delvis basert på annen revisors arbeid. I tillegg har Statoils revisor, Ernst & Young, i henhold til avtale utført en del kontrollhandlinger for Riksrevisjonen knyttet til regnskapet for 2001. En oppsummering av dette arbeidet i mars 2002 viste ikke-korrigerede feil i størrelsesorden ca. 580–600 mill. kroner. Riksrevisjonen gav i brev av 15. april 2002 samtykke til at dette arbeidet også kunne benyttes som grunnlag for det videre arbeid Ernst & Young skulle utføre for Petoro AS.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har bedt Petoro sikre at behovet for slike korrigeringer i regnskapet ikke oppstår igjen.

Riksrevisjonen har videre merket seg generalforsamlingens uttalelse om at den forutsetter at Petoro fullt ut oppfylder økonomireglementet og rapportering knyttet til dette i forbindelse med forvaltningen av SDØE fra og med regnskapsåret 2002. Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med implementeringen av økonomiregelverket gjennom en hovedinstruks for økonomiforvaltning av SDØE i Petoro nå blir sluttført.

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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Berit Mørk (sak 2)

Hans Conrad Hansen

Samferdselsdepartementet

Statsregnskapet 2001

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 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Sosialdepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september og svar avgitt 26. september 2002)

Til decharge etter omstendighetene

1 Trygdeetatens regnskap for 2001

1.1 Årsavslutningen

Ved revisjonen av årsavslutningen for 2001 i trygdeetaten er det foretatt kontroll av regnskapene ved Rikstrygdeverket, fylkestygdekantorene, utvalgte hjelpemiddelsentraler og trygdekantorer, og ved Folketrygdkantoret for utenlandssaker og Trygdeetatens innkrevingsentral.

Framlagt dokumentasjon for regnskapet for 2001 viser at det er etablert tilfredsstillende rutiner for avstemminger og spesifikasjoner av bank-, interim- og beholdningskonti.

Riksrevisjonen har følgende bemerkninger til regnskapsavlegget:

Utestående feilutbetalinger

Saldoer på kontiene for utestående feilutbetalinger pr. 31.12.2001 viser ca. 250 mill. kroner. Av dette beløpet utgjør feilutbetalte stønader/ytelser 223 mill. kroner, feilutbetalinger til leger 11 mill. kroner og feilutbetalinger til andre behandlere 15 mill. kroner. Rikstrygdeverket har iverksatt en rekke tiltak for å avdekke feilutbetalinger. Saldo på kontiene må ses som et resultat av dette arbeidet, og vurderes i denne sammenheng. Det arbeides videre med å fastsette innkrevingsstrategier som skal gi mer likhet ved fastsettelse og innkreving av feilutbetalingssaker. Arbeidet skal være ferdig i løpet av 2003. Oppfølging av feilutbetalingssaker og etablering av effektive innkrevingsrutiner må fortsatt være en høyt prioritert oppgave i trygdeetaten.

Attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet

Registrerte attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet viser en betydelig økning i 2001. Det er opplyst at årsaken til økningen blant annet er at trygdeetaten har fått bedre rutiner for registrering av utestående lån. I tillegg er tidligere saker registrert i et-

tertid. Ved de fleste kontrollerte trygdekantorene var det differanser mellom saldo på konto for attføringslån og grunnlagsdokumentasjon/gjeldsbrev. Den samlede differansen utgjorde nærmere 60 mill. kroner, og berørte vel 550 gjeldsbrev. Også for lån til hjelpemidler i arbeidslivet ble det påvist vesentlige differanser mellom saldo på konto og grunnlagsdokumentasjon/gjeldsbrev.

Utestående bidragskrav og regnskapsmessig behandling av uerholdelige krav

I henhold til St.meld. nr. 3 (2001–2002) utgjorde totale bidragskrav før regnskapsmessige avskrivninger ved Trygdeetatens innkrevingsentral og Statens innkrevingsentral 3 217 mill. kroner pr. 31.12.2001. Tilsvarende beløp pr. 31.12.2000 var 3 131 mill. kroner. Økningen i totale krav i 2001 var på 86 mill. kroner. Bidragskrav etter regnskapsmessige avskrivninger var 3 051 mill. kroner, det vil si en netto reduksjon på 80 mill. kroner i forhold til 2000. Innkrevingsarbeidet av utestående krav bør fortsatt kunne effektiviseres. Arbeidet med å klassifisere bidragskrav er et vesentlig tiltak i den forbindelse. Det må etableres tilfredsstillende rutiner for dokumentasjon av de vurderinger som er foretatt av saker som skal avskrives regnskapsmessig.

1.2 Tilgangskontroller til trygdeetatens IT-systemer

IT-baserte informasjonssystemer benyttes i utstrakt grad i trygdeetaten som en del av saksbehandling, beregning og utbetaling av stønader. Et sentralt punkt i internkontrollen i denne sammenheng vil være å etablere en tilfredsstillende sikkerhet for at kun autoriserte personer får tilgang til etatens systemer, og at disse kun kan utføre oppgaver som de er autorisert for. Mangelfulle kontroller kan gi grunnlag for bevisste eller ubevisste feil dersom en person har tilgang til et område vedkommende ikke har fullmakter på. Etablering av gode tilgangs- og adgang-

kontroller er et viktig tiltak, blant annet for i størst mulig grad å sikre at stønadsutbetalinger blir utbetalt med korrekte beløp. For å få et helhetlig bilde av den interne kontrollen i trygdeetaten har Riksrevisjonen vurdert sentrale tilgangs- og adgangskontroller knyttet til trygdeetatens IT-systemer.

Trygdeetaten har et omfangsrikt IT-system med tilgangskontroller på flere nivå. Det er for eksempel etablert tilgangskontroller ved pålogging mot etatens nettverk og ved pålogging mot stormaskinen som benyttes for de fleste tyngre applikasjoner i etaten. I tillegg er det etablert kontroller i de enkelte programmer, blant annet det sentrale saksbehandlings-systemet Infotrygd. Det er foretatt kontroller på alle nevnte nivåer.

Gjennomførte kontroller påviste flere svakheter i tilgangskontrollene i trygdeetaten. Følgende forhold bemerkes:

- Funksjonsdeling blant trygdefunksjonærer i ytre etat er i liten grad reflektert i rettigheter i saksbehandlingssystemet Infotrygd. De fleste ansatte i trygdekontorene har tilgang til å registrere eller endre data på alle stønadsområder. Dette bryter med prinsippet om at tilgang til systemer bør begrenses til det som er nødvendig for å utføre pålagte arbeidsoppgaver. Svakheten kan sees i sammenheng med at kontroller gjennomført på flere stønadsområder har vist at ytelser reelt kan gå til utbetaling etter saksbehandling hvor kun en funksjonær har vært involvert
- Det er også med hensyn til ansatte i trygdeetatens IT-avdeling funnet at mange synes å ha større rettigheter til etatens systemer enn nødvendig for å gjennomføre pålagte arbeidsoppgaver
- Det ble avdekket svikt i de administrative rutine-ene for identifikasjon av brukere. Det kan nevnes at det ble påvist en rekke tilgangsrettigheter som ikke hadde vært benyttet på lang tid. Dette har blant annet sammenheng med at tilgangsrettigheter ikke ble slettet når trygdefunksjonærer sluttet i stilling. Det ble også funnet standard tilgangsrettighet som ble etablert ved installasjon, hvor passordet var kjent av flere personer. Svikten i rutine-ene øker risikoen for uautorisert tilgang og vanskeliggjør effektiv kontroll med hvem som har utført oppgaver innenfor systemene
- Det er funnet at trygdeetaten i liten grad har rutiner for gjennomgåelse eller analyse av logger, og at logging ikke foretas på enkelte områder. Mangelfull logging og rutiner for gjennomgåelse eller analyse av logger innebærer at trygdeetaten ikke systematisk vil kunne oppdage eventuelle forsøk på uautorisert tilgang til system eller ressurser
- Det er avdekket at trygdeetatens egne interne retningslinjer for informasjonssikkerhet ikke fullt ut ble overholdt på enkelte områder. Dette gjaldt blant annet med hensyn til krav til passord og fysisk sikring av servere og kommunikasjonsutstyr

1.3 Fødsels- og adopsjonspenger utbetalt av trygdeetaten

Trygdeetaten yter fødsels- og adopsjonspenger i henhold til bestemmelsene i folketrygdlovens kapittel 14. I 2001 ble det utbetalt vel 8 milliarder kroner i fødsels- og adopsjonspenger. Riksrevisjonen har foretatt kontroll rettet mot beregning og utbetaling av ytelsene fra trygdeetaten. Formålet med kontrollen har vært å vurdere om beregning og utbetaling av fødsels- og adopsjonspenger var underlagt tilfredsstillende intern kontroll som i rimelig grad kunne sikre at korrekt ytelse ble utbetalt.

Gjennomførte kontroller påviste svakheter i internkontrollen på området. Videre ble det påvist feil i utbetalte ytelser som kan sees på bakgrunn av svakheter i trygdeetatens rutiner og systemer. Følgende forhold bemerkes:

Vurdering av internkontrollen

Det ble foretatt en gjennomgåelse av internkontrollen ved et utvalg trygdekontor. Gjennomførte kontroller påviste svakheter i rutiner ved trygdekontorene. Det ble blant annet avdekket at det ved flere trygdekontor ikke var etablert effektive rutiner for funksjonsdeling. En saksbehandler kunne foreta utbetaling av ytelse uten at dette ble kontrollert av en annen trygdefunksjonær. Dette er ikke i samsvar med interne retningslinjer i trygdeetaten. Det er også påvist mangelfulle rutiner for attestasjon og anvisning i forhold til interne retningslinjer. Dokumentasjonen av visse kontroller som skal gjennomføres i trygdekontorene ble funnet å være mangelfull. Dette gjaldt spesielt vurderinger fra saksbehandler der inntekt oppgitt av stønadmottakeren avvek betydelig fra vedkommendes gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt de siste tre år. Mangelfulle rutiner øker risikoen for utbetaling av feil ytelse.

For å få et helhetlig bilde av den interne kontrollen er også de programmerte kontrollene i fødsels- og adopsjonspengemodulen i trygdeetatens saksbehandlingssystem Infotrygd vurdert. Kontrollen viste at mangelfull funksjonalitet i Infotrygds modul for fødsels- og adopsjonspenger gir risiko for feil. Det foretas for eksempel ingen kontroller i Infotrygd som sikrer at samme opplysninger legges til grunn i stønadssakene til både mor og far. Det er også liten knytning mellom data lagt til grunn i modulen for fødsels- og adopsjonspenger og andre moduler/systemer i trygdeetaten. Gjennomgåelsen avdekket også svakheter ved rutiner anvendt når stønadmottakere flytter og et annet trygdekontor skal overta utbetaling av stønaden.

Feil i utbetalte ytelser

I et utvalg saker ble det funnet feil i beregningen av fødsels- og adopsjonspenger. Mange av feilene som ble påvist kunne knyttes til mangelfull funksjo-

nalitet i Infotrygd-systemet. Dette medførte risiko for feil fastsettelse av antall dager stønadsmottaker hadde krav på utbetaling av ytelse. Stønadsmottakerne hadde i mange tilfeller fått utbetalt fødselspenger i for mange eller for få dager.

Det ble videre funnet feil i utbetalt ytelse ved direkte overgang fra sykepenger til fødselspenger. Gjennomførte kontroller indikerte at ca. 5 % av denne gruppen stønadstilfeller fikk utbetalt ytelse basert på et feilaktig inntektsgrunnlag. Feilene kan knyttes til mangelfulle rutiner for etterkontroll av saker og problemer med tolkning av regelverket på området.

Kontrollene påviste også at feil registrering av kode for arbeidsgiveravgift har resultert i feil refusjon av arbeidsgiveravgift i en del tilfeller. Enkelte statlige etater mv. har fått utbetalt for lav refusjon av arbeidsgiveravgift, mens enkelte andre virksomheter har fått utbetalt for høy refusjon av arbeidsgiveravgift på grunn av feilaktig klassifisering som statlig virksomhet.

Det ble også funnet flere feil knyttet til justering av utbetalt ytelse ved endring av grunnbeløpet. Kontroller knyttet til endringen i grunnbeløpet i 2001 viste at mange stønadsmottakere som hadde krav på etterbetaling faktisk ikke hadde fått det. Det er i tillegg funnet tilfeller hvor stønadsmottaker hadde en stønad som ikke skulle endres ved endring av grunnbeløpet, men hvor ytelsen likevel ble omregnet og utbetalt med et høyere beløp. Feilene kan knyttes til svikt i rutine og mangelfull funksjonalitet i IT-systemene på området.

1.4 Refusjon av utgifter til medisiner mv. og oppgjør med private laboratorier og røntgeninstitutt

Det er foretatt kontroll knyttet til trygdeetatens refusjon av utgifter til medisiner mv. og oppgjør med private laboratorier og røntgeninstitutt.

Formålet med kontrollen har vært å vurdere om det var etablert tilfredsstillende interne kontrollrutiner som kunne sikre riktig utbetaling.

Refusjon av utgifter til medisiner mv.

Folketrygden yter stønad til dekning av utgifter til viktige legemidler og spesielt medisinsk utstyr og forbruksmateriell med hjemmel i folketrygdloven.

Bevilgningen til refusjon av utgifter til medisiner mv. var vel 7,4 mrd. kroner i 2001.

Leger foreskriver legemidler og sykepleieartikler på særskilt fastsatt rekvisisjon, «blå resept». Resepten kan være engangs eller reiterert. Er resepten reiterert vil det si at den kan ekspederes flere ganger.

Refusjonsordningen fungerer praktisk ved at trygdeetaten inngår rammeavtaler med apotek og bandasjistforretninger. I henhold til avtalen skal apotek/bandasjist levere ut legemidler/sykepleieartikler som framgår av «blå resepten». Samtidig kreves det egenandel fra pasienten. De øvrige kostnader for-

bundet med pasientens kjøp av legemidler/sykepleieartikler fremmes av apotek/bandasjist som refusjonskrav til trygdekontoret. Det sendes en samlet regning over refusjonskrav for en periode til trygdekontoret. Stønaden blir utbetalt som direkte oppgjør til apotek/bandasjist.

Av de besøkte trygdekontorene hadde ingen skriftlige rutiner for kontroll før utbetaling av oppgjør til apotek. Det ble opplyst at det ble foretatt en «rimelighetskontroll» og en kontrollsummering av samleregningen før utbetaling av oppgjørene. Utover dette ble det ikke foretatt noen kontroll før utbetaling av oppgjørene. Ca. 75 % av utbetalingene ble foretatt uten at grunnlagsdokumentasjonen (blåresepten) kunne knyttes til regningene fra apotekene.

Enkelte tilfeller av ekspederinger var oppført to ganger på regningene fra apotek og trygdekontoret hadde utbetalt doble refusjoner.

Ved oppgjør til bandasjist var ca. 30 % av utbetalt beløp ikke dokumentert med «blå resept». Innholdet i kontrollene som skal gjennomføres er i liten grad konkretisert. Ved flere av de besøkte trygdekontorene var det mangelfull dokumentasjon av gjennomførte kontroller av oppgjør til apotek og bandasjister.

Oppgjør til private laboratorier og røntgeninstitutt

Private medisinske laboratorier og røntgeninstitutt inngår i det samlede tilbudet av spesialisthelsetjenester som et supplement til det statlige tilbudet. Utgiftene dekkes etter forskrift gitt av Sosial- og helsedepartementet med hjemmel blant annet i folketrygdloven.

Formålet med stønaden er å gi kompensasjon for utgifter til prøve eller undersøkelse hos private laboratorier eller røntgeninstitutt. Hovedvilkåret for refusjon er at det dreier seg om nødvendig undersøkelse eller behandling på grunn av sykdom eller mistanke om sykdom.

Bevilgningen til utgifter ved private laboratorier og røntgeninstitutt var vel 420 mill. kroner i 2001.

Private laboratorier og røntgeninstitutt sender inn krav til trygdeetaten på samleregning. Dokumentasjon for kravet, rekvisisjonene, beholdes ute ved instituttene slik at trygdekontorene må be om disse hvis kontroll skal foretas. Kun et av de besøkte trygdekontorene hadde i 2001 fått inn rekvisisjoner for en måned fra røntgeninstitutt. Ingen av disse trygdekontorene hadde kontrollert regninger fra laboratorier mot rekvisisjoner.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Sosialdepartementet i brev av 6. juni og 26. juni 2002. Departementet har avgitt svar i brev av 31. juli 2002.

Innledningsvis i svarbrevet skriver Sosialdepartementet blant annet at Rikstrygdeverket arbeider planmessig og risikorett for å forbedre kvaliteten i oppgaveløsningen. Det har vært en positiv utvikling når det gjelder regnskap og kontroll i trygdeetaten de

siste årene, og disse resultater er nådd gjennom en betydelig innsats i trygdeetaten. Det vil likevel være en utfordring å opprettholde kvaliteten på kontrollarbeidet i trygdeetatens løpende oppfølging og kontroll av regnskapet.

Sosialdepartementet påpeker at trygdeetaten administrerer et omfattende stønads- og refusjonssystem med et komplisert og detaljert regelverk. Etaten vurderer fortløpende ut fra risikoanalyser, hvor tiltak for å bedre kvaliteten i oppgaveløsningen bør settes inn. Departementet vil her vise til den positive dialogen som føres mellom Rikstrygdeverket og Riksrevisjonen i tilknytning til utviklingen av kontrollstrategier på konkrete stønadsområder, og forutsetter at denne dialogen fortsetter.

Sosialdepartementet bemerker at det må ta ansvar for at dagens omfattende regelverk og system gjør det krevende for trygdeetaten som regelverksforvalter helt å unngå feil. For å kunne håndtere situasjonen bedre er det behov for forenkling av regelverk og stønadsordninger, omlegging av arbeidsformer og effektivisering. Det er dessuten behov for betydelige IT-investeringer. Kompetanse er også et område etaten fokuserer sterkt på.

Sosialdepartementet opplyser at sentralisering og spesialisering er andre aktuelle tiltak Rikstrygdeverket nå arbeider med i tillegg til handlingsplaner på risikoutsatte områder.

Departementet bemerker videre at Riksrevisjonens kontroll og merknader er viktig for så vel departementet som Rikstrygdeverket for å fokusere på risikoområder. Departementet verdsetter Riksrevisjonens bistand og rådgivning til Rikstrygdeverket i så henseende.

Sosialdepartementet har blant annet gitt følgende svar til de enkelte punkter i Riksrevisjonens brev:

1 Årsavslutningen

Utestående feilutbetalinger

Saldoer på kontiene for utestående feilutbetalinger pr. 31.12. viser ca. 250 mill. kroner.

Størstedelen av feilutbetalingene (75 %) skyldes som kjent mangelfulle opplysninger fra stønads-mottakere. Tilbakekreving er en tung prosess hvor viktige rettssikkerhetshensyn må ivaretas. Ofte blir tilbakebetalingskrav påklaget. Rikstrygdeverket arbeider med forslag til lovendringer som kan effektivisere tilbakebetalingskravene fra stønads-mottakere. Departementet tar sikte på å fremme lovforslag våren 2003.

Utestående krav mot behandlere som har fått feilaktig refusjon er også vanskelige beløp å få refundert, og hvor kravene ofte blir påklaget og også rettslig prøvet. Rikstrygdeverket har gjennomført en sentralisering av behandleroppgjørene for å styrke kvaliteten i kontrollarbeidet.

Departementet vil – som Rikstrygdeverket – peke på at etatens arbeid med trygdemisbruk og økt

kontroll vil føre til at flere feilutbetalinger blir avdekket framover. Økningen i feilutbetalingsbeløp må sees i sammenheng med dette, og at enkeltsaker som gjelder behandlere og tjenesteytere kan dreie seg om store beløp. På sikt regner vi med at skjerpet kontroll og tilbakekreving vil ha en preventiv virkning.

Attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet

Registrerte attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet viser en betydelig økning i 2001. Ved de fleste kontrollerte trygdekontoene var det differanser mellom saldo på konto for attføringslån og grunnlagsdokumentasjon. Disse problemområdene er tatt opp med fylkeskontorene på ulike måter i høst.

Departementet vil følge opp saken, med sikte på at ryddeaksjonene på dette området er ferdig i løpet av 2002.

Utestående bidragsgjeld og regnskapsmessig behandling av uerholdelige bidragskrav

Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkning om at det må etableres tilfredsstillende rutiner for dokumentasjon av de vurderinger som er foretatt av saker som skal avskrives regnskapsmessig, har Rikstrygdeverket fokus på dette. Det vil bli gjennomført etterkontroller for å sikre at det foreligger tilfredsstillende dokumentasjon i sakene.

Etter departementets oppfatning er dagens innkrevingslov heller ikke hensiktsmessig nok, og utkast til ny lov vil bli sendt på høring i høst. Departementet tar sikte på et nytt og mer effektivt lovverk fra 2004.

2 Fødsels- og adopsjonspenger

Sosialdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at situasjonen ikke er tilfredsstillende og at tiltak er nødvendig, slik også Rikstrygdeverket peker på. Departementet tar til etterretning at kontrollen av fødselspenger har mangler og vil følge opp dette med Rikstrygdeverket.

Når det gjelder mulighet og behov for forenklinger av regelverk, samarbeider Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet og Rikstrygdeverket om dette.

For øvrig viser departementet til tiltak som Rikstrygdeverket satte i gang høsten 2001 for å bedre kvaliteten på området. Det vil også bli utarbeidet en handlingsplan med ytterligere tiltak. Det tas forbehold om at endringer i IT-systemene vil være avhengig av prioriteringer i IT-handlingsplanen for trygdeetaten.

Fødsels- og adopsjonspenger bevilges over Barne- og familiedepartementets del av trygdebudsjettet.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Barne- og familiedepartementet i brev av 26. juni 2002.

Barne- og familiedepartementet har blant annet avgitt følgende svar i brev av 1. august 2002:

Barne- og familiedepartementet ser alvorlig på at Riksrevisjonens gjennomgåelse av et utvalg tilfeller har avdekket feil i beregningen av fødsels- og adopsjonspenger.

Riksrevisjonens gjennomgang understreker behovet for en forenkling av regelverket.

På bakgrunn av at regelverket for fødsels- og adopsjonspenger har blitt komplisert og uoversiktlig, varslet Barne- og familiedepartementet i St.prp. nr. 1 (2000–01) Folketrygden en gjennomgang av regelverket med sikte på forenklinger. Det ble, på denne bakgrunn, nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra trygdeetaten og Barne- og familiedepartementet, som fikk som mandat å kartlegge gjeldende fødselspengeordning med sikte på å identifisere problemområder og foreslå forenklinger og forbedringer. Arbeidsgruppens interne rapport ble avgitt i september 2001. Barne- og familiedepartementet følger for tiden opp dette arbeidet og tar sikte på å sende forslag til endringer på høring i løpet av høsten 2002. Av områder som blir behandlet kan blant annet nevnes beregningsreglene for fødselspenger, skillet mellom stønadsperioden før og etter fødselen, fedrekvotestemmelsen, tidskontoordningen m.m.

Etter departementets vurdering vil forenklinger i ordningen gjøre regelverket lettere å administrere for trygdeetaten. Dette vil i neste omgang minske faren for feil og forskjellsbehandling.

Barne- og familiedepartementet vil, i likhet med Rikstrygdeverket, peke på at det allerede er tatt flere skritt i retning av bedre regelforståelse og bedre rutiner. Det vil blant annet bli satt i verk tiltak for å bedre rutinene i Infotrygd. Videre vil regelverket på enkelte punkter bli nærmere presisert i retningslinjene til trygdeetaten. Departementet slutter seg til Rikstrygdeverkets kommentarer til de enkelte punktene i rapporten.

Barne- og familiedepartementet vil i løpet av august innkalle Rikstrygdeverket til et møte for å få en nærmere redegjørelse for de tiltak som vil bli iverksatt.

3 Tilgangskontroller til trygdeetatens IT-systemer

Sosialdepartementet bemerker at påpekte svakheter i tilgangs- og adgangskontroller ikke er tilfredsstillende. Det vises i denne sammenheng til tiltak som er planlagt eller iverksatt av Rikstrygdeverket, blant annet i form av «Handlingsplan for informasjonssikkerhet i RTV» utarbeidet i februar 2002.

Det konstateres at forholdene tatt opp av Riksrevisjonen fokuserer på faren for feil fra trygdeetatens egne ansatte. Ut fra blant annet pålagt taushetsplikt

for alle ansatte, mener Rikstrygdeverket og Sosialdepartementet at avdekkede feil ikke medfører uakseptabel risiko for brudd på prinsippet om konfidensialitet. I forhold til risikoen for uautoriserte endringer av informasjon i datasystemene (integritet), ser Rikstrygdeverket faren for at mulighetene til interne misligheter kan øke. Det poengteres imidlertid at det er høy fokus på området og at etaten har oppdaget få tilfeller med økonomiske misligheter fra egne ansatte. Når det gjelder ubevisste feil fra egne ansatte ser Rikstrygdeverket dette som et klart forbedringsområde, noe departementet er enig i og vil følge opp.

Det bemerkes forøvrig at trygdeetaten ser utfordringer med å etablere gode systemer for tildeling av tilgangsrettigheter ut fra hensynet til behovet for framtidige fleksible organisatoriske løsninger. Sosialdepartementet uttaler forståelse for problemstillingen og behovet for fleksibilitet.

Rikstrygdeverket vil invitere Riksrevisjonen til en videre dialog om avdekkede svakheter og tiltak som er planlagt gjennomført. Etter Sosialdepartementets oppfatning vil dette kunne være hensiktsmessig.

Sosialdepartementet peker på at Rikstrygdeverket har et stort ressursbehov når det gjelder IT-investeringer og at det er nødvendig å se systemene i en helhetlig sammenheng på sikt.

4 Refusjon av utgifter til medisiner mv. og oppgjør med private laboratorier

Sosialdepartementet bemerker at oppgjørsordninger for behandlere og leverandører og de enkelte trygdekontorene i stor grad har bygget på tillit, hvor det er lagt til grunn at trygdeetaten i det store og hele har kunnet stole på sine samarbeidspartnere. I forbindelse med bedret kontroll av oppgjørene har det imidlertid blitt avdekket enkeltsaker som tilsier at skjerpet kontroll er nødvendig. Bruk av elektroniske kontrollprogrammer gir i denne sammenheng langt større muligheter til kontroll enn tidligere.

Sosialdepartementet uttaler at det er behov for omlegging av rutinene på dette området. Det etableres nå egne spesialiserte oppgjørsenheter i enkelte trygdekontorer som foretar oppgjør med behandlere og leverandører for flere trygdekontorer. På denne måten oppnås kompetanse og ekspertise på området, som er en viktig forutsetning for å kontrollere. Videre utarbeides dataprogram som vil effektivisere oppgjørskontrollen. Sosialdepartementet opplyser at Rikstrygdeverket har en ny kontrollstrategi under implementering. Ifølge departementet bekrefter Riksrevisjonens funn at det har vært nødvendig å øke prioriteringen av kontrollarbeid og sette inn større ressurser på dette feltet. Etter Sosialdepartementets oppfatning er Rikstrygdeverket således godt i gang med å få til en bedre styring av refusjons- og oppgjørsordningene.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har godkjent trygdeetatens regnskap, men vil peke på følgende forhold:

Den interne kontrollen i trygdeetaten skal bidra til å sikre at alle ytelser blir utbetalt med riktig beløp og at avlagt regnskap er korrekt. Revisjon av trygdeetatens regnskap for 2001 har avdekket svakheter i den interne kontrollen i etaten.

Utestående fordringer for feilutbetalinger er betydelige. For attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet er det ved trygdekontorene påvist vesentlige differanser mellom saldo på kontiene og grunnlagsdokumentasjon/gjeldsbrev. Totalt utestående bidragskrav før avskrivninger økte fortsatt i 2001, og utgjorde vel 3,2 mrd. kroner pr. 31. desember 2001. Det må etableres tilfredsstillende rutiner for dokumentasjon av de vurderinger som er foretatt av krav som skal avskrives regnskapsmessig.

Riksrevisjonen vil peke på at trygdeetaten har ansvaret for livsoppholdet til mange mennesker. I tillegg behandles store mengder sensitiv informasjon i datasystemene. Etaten er avhengig av sikre IT-systemer for å levere rett ytelse til rett tid og for å sikre sensitiv informasjon.

Det er påvist svakheter i den interne kontrollen i RTV og trygdekontorene, og konkrete feilutbetalinger av fødsels- og adopsjonspenger.

Refusjon av utgifter til medisiner mv. og oppgjør til private laboratorier og røntgeninstitutt har i stor grad vært bygget på tillit. Revisjonen viser at en vesentlig del av oppgjørene skjer uten at det er foretatt kontroll mot grunnlagsdokumentasjonen. Mangel-full intern kontroll øker generelt risikoen for misligheter, og konkrete mislighetssaker har vært avdekket på dette området.

De forhold som Riksrevisjonen har vurdert vedrørende refusjon av utgifter til medisiner mv. og oppgjør til private laboratorier og røntgeninstitutt utføres av RTV som sorterer under Sosialdepartementet. Ansvaret for utformingen av regelverket på området er imidlertid fra 2002 lagt til Helsedepartementet. Riksrevisjonen vil derfor be Sosialdepartementet vurdere å innhente Helsedepartementets uttalelse før endelig svar avgis.

Sosialdepartementet har svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 5. september 2002.

Videre vises det til Sosialdepartementets uttalelse til Riksrevisjonen av 30. juli d.å. Årsregnskapet til Trygdeetaten har stadig blitt forbedret de senere årene, men jeg merker meg at det fortsatt er merknader av betydning til regnskapet. Sosialdepartementet følger utviklingen nøye og temaet er et viktig ledd i styringsdialogen med Rikstrygdeverket.

Til de enkelte områder, vil jeg gjerne presisere:

1.1 Årsavslutningen

Utestående feilutbetalinger

Riksrevisjonen bemerket at utestående fordringer for feilutbetalinger er betydelige. Som departementet uttaler i brevet av 31. juli d.å., må økningen i saldo på kontiene sees som et resultat av de tiltakene som Rikstrygdeverket har iverksatt for å avdekke feilutbetalinger, blant annet i trygdeetatens arbeid med trygdemisbruk og økt kontroll. Departementet forbereder lovendringer som skal gjøre det enklere å kreve inn for meget utbetalte feilutbetalinger av stønadsmottakere som ikke har gitt tilstrekkelige opplysninger til trygdeetaten.

Attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet

Spørsmål om alle gamle lån er balanseført og om det er oppdaget uoverensstemmelser mellom grunnlagsdokumentasjon/gjeldsbrev og regnskaps-postering ble tatt inn som et ledd i tertialrapporteringen fra fylkestygdekontorene til Rikstrygdeverket pr. 31.08.02. På grunnlag av innrapporteringen skal det foretas kontroller hos enheter hvor dette ikke er i orden.

Utestående bidragsgjeld

Som nevnt i brev av 31. juli d.å. har Rikstrygdeverket hatt fokus på å utarbeide tilfredsstillende rutiner. Trygdeetaten har nå etablert bedre rutiner og bruker disse fullt ut i forhold til Trygdeetatens Innkrevingsentral i forhold til avskrivninger.

1.2 Tilgangskontroller til trygdeetatens IT-systemer

Som nevnt i departementets brev av 31. juli d.å., er det iverksatt flere tiltak og ytterligere tiltak vil bli iverksatt vedrørende bedre tilgangs- og adgangskontroller til etatens IT-systemer. Det er dessuten utarbeidet en handlingsplan for informasjonssikkerhet i Rikstrygdeverket.

1.3 Fødsels- og adopsjonspenger

Barne- og familiedepartementet samarbeider direkte med Rikstrygdeverket og det er igangsatt og planlagt flere tiltak. Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkninger på side 10 siste setning hvor det blir uttalt at «det er påvist svakheter i internkontrollen i RTV.....», opplyser Rikstrygdeverket at dette primært gjelder svakheter i de programmerte kontrollene i fødsels- og adopsjonspengerutinen i Infotrygd. Dette blir nå rettet opp.

1.4 Refusjon av utgifter til medisiner mv. og oppgjør med private laboratorier og røntgeninstitutt

Sosialdepartementet har det administrative ansvaret for refusjonsoppgjørene, men er i jevnlig kon-

takt med Helsedepartementet om problemene. Riksrevisjonens ekspedisjon av 5. september er forelagt Helsedepartementet. Helsedepartementet viser til tidligere uttalelser fra Rikstrygdeverket til Riksrevisjonen, men vil tilføye at departementet har vært ukjent med at mangel på historiske maksimalpriser i Legemiddelverket utgjør et problem for Rikstrygdeverket i kontrollsammenheng. Helsedepartementet følger dette opp.

Fra 01.01.02 har private røntgeninstitutter og laboratorier vært pålagt å sende inn oppgjør til trygdeetaten via dataprogrammet Labrønkn og i dag sendes samtlige slike oppgjør direkte til Rikstrygdeverket via Labrønkn. Ikke all informasjon som trygdeetaten har behov for å kontrollere fremkommer av regningene. Et eksempel på dette er henvisende leges navn/id-nummer.

Helsedepartementet har registrert at kontrollinnsatsen bør økes, og at kontrollen av formalia ved utbetaling av oppgjørene bør utvides. Helsedepartementet legger på bakgrunn av Rikstrygdeverkets korrespondanse med Riksrevisjonen til grunn at ny kontrollstrategi er under implementering og vil bli evaluert.

Så vel Helsedepartementet som Sosialdepartementet vil følge tett med i utviklingen på disse om-

råder. Skjerpet kontroll, styrket og sentralisert kompetanse vil nok dessverre kunne avdekke flere uønskede forhold, men vil etter hvert kunne virke forebyggende.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Sosialdepartementet arbeider planmessig og risikorettet for å forbedre kvaliteten i oppgaveløsningen. Departementet har blant annet sett behov for forenkling av regelverk og stønadsordninger, skjerpet kontroll på en del områder, samt behov for å ha fokus på kompetanse, omlegging av arbeidsformer og effektivisering. Riksrevisjonen har videre merket seg at Barne- og Familiedepartementet og Helsedepartementet, som har ansvaret for regelverket på en del områder, også ser behov for forenklinger i regelverk og rutiner. Riksrevisjonen ser alvorlig på de mangler som er avdekket, og vil følge opp at forbedringstiltak blir iverksatt.

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»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Jens Gunvaldsen

Utdannings- og forskningsdepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september og svar avgitt 27. september 2002)

Til decharge etter omstendighetene

1 Norges veterinærhøgskole – regnskapet for 2001

I antegnelsene til Statsregnskapet for 1999 ble regnskapet for Norges veterinærhøgskole (NVH) ikke godkjent på grunn av feil og mangler ved regnskapet og den interne kontrollen, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001), Innst. S. nr. 138 (2000–2001) og Stortingets behandling 22. februar 2001. Av Kirke- og undervisningsdepartementets (KUFs) svar til antegnelsen, framgikk at det skulle iverksettes tiltak som skulle sikre at regnskapet for 2000 ble framlagt til rett tid med korrekte grunnlagsdata fra tidligere års regnskap, og at de nødvendige regnskapstekniske handlingene ble utført og dokumentert i samsvar med kravene i økonomiregelverket. På denne bakgrunn ble regnskapet for 2000 godkjent.

Revisjonen av NVHs regnskap for 2001 har avdekket at regnskapet fortsatt har svakheter og mangler når det gjelder dokumentasjon og sporbarhet, og at rutineene ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstillt krav til god intern kontroll. Dette har medført usikkerhet om regnskapet er pålitelig. Det er blant annet oppdaget at:

- anskaffelser ikke var regnskapsført ved mottak av faktura og ikke alltid var dokumentert ved originalbilag
- mottaksregistrerte fakturaer ikke var fulgt opp i tilstrekkelig grad
- anskaffelser var forskuddsbetalt uten samtykke fra overordnet departement
- inntekter var registrert i flere fakturasystemer som ikke er integrert i regnskapssystemet
- ikke alle kundefordringer var regnskapsført ved utstedelse av faktura
- tilstrekkelig grunnlag for utfakturering av eksternt finansiert virksomhet manglet i flere tilfeller
- regnskapsbilag savnet tilstrekkelig underdokumentasjon
- attestasjon/anvisning manglet i flere tilfeller

- avstemminger/forklaringer manglet for enkelte konti samt mellom ekstern- og internregnskapet
- tildelinger var benyttet til annet enn det de var øremerket til
- beløp var belastet på feil post i statsregnskapet

Som følge av manglene ved den interne kontrollen har det ikke vært mulig for Riksrevisjonen å framskaffe tilstrekkelige og hensiktsmessige bevis for å konkludere om regnskapet er uten vesentlige feil eller om det er foretatt disposisjoner som ikke kan aksepteres.

NVH ble i brev av 30. mai 2002 bedt om å avgis uttalelse om de nevnte forhold. Svarbrev ble bedt sendt Riksrevisjonen via Utdannings- og forskningsdepartementet.

Departementet legger i svarbrev av 24. juni 2002 vekt på at NVH avlegger fullstendig, nøyaktig og pålitelig regnskap for virksomheten. Som følge av Riksrevisjonens merknader til Veterinærhøgskolens regnskap for 2001 har departementet pålagt høgskolen å organisere et prosjekt, som i løpet av høsten 2002 skal utarbeide og innføre de nødvendige interne retningslinjer. Det skal i den forbindelse utarbeides en prosjektplan innen 1. juli 2002.

Riksrevisjonen er kjent med at NVH har utarbeidet en handlingsplan for utvikling av regnskapsfunksjonen. Handlingsplanen er godkjent av administrerende direktør den 28. juni 2002.

Riksrevisjonen bemerker:

Det har ikke vært mulig å framskaffe tilstrekkelige og hensiktsmessige bevis for å konkludere om regnskapet for 2001 er uten vesentlige feil eller om det er foretatt disposisjoner som ikke kan aksepteres. Framlagt dokumentasjon gav etter Riksrevisjonens skjønn ikke grunnlag for å konkludere om høgskolens regnskap er fullstendig, nøyaktig og pålitelig og Riksrevisjonen har derfor ikke kunnet godkjenne regnskapet.

Utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«Etter at Riksrevisjonen ikke fant å kunne godkjenne regnskapet for 1999 initierte departementet en rekke tiltak for å sikre høgskolen en stabil regnskapsfunksjon som tilfredsstillende kravene til fullstendighet, nøyaktighet og pålitelighet. Departementet har på bakgrunn av at Riksrevisjonen ikke finner å kunne godkjenne Norges veterinærhøgskoles regnskap for 2001 fulgt opp med ytterligere tiltak og bistand til høgskolen, jf. departementets brev av 24. juni 2002.

Departementet legger til grunn at Norges veterinærhøgskole skal avlegge et fullstendig, nøyaktig og pålitelig regnskap. Departementet ser det også som viktig at veterinærhøgskolen har rutiner og retningslinjer og innarbeider en praksis som tilfredsstillende kravene til god intern kontroll. Departementet har pålagt Norges veterinærhøgskole å gjennomføre et prosjekt som i løpet av høsten 2002 skal utarbeide og innføre rutiner og retningslinjer som stabiliserer regnskapsfunksjonen. Prosjektet skal også sikre at regnskapet for 2002 er uten vesentlige feil og blir korrekt avlagt i henhold til gjeldende regelverk. Norges veterinærhøgskole har som ledd i gjennomføringen av prosjektet igangsatt et større utviklingsarbeid på økonomiområdet og har med bistand fra

et eksternt konsultantselskap utarbeidet en handlingsplan som skal være styrende for prosjektet og et rammeverk for rapportering til departementet og Riksrevisjonen.

Norges veterinærhøgskole gjennomfører nå prosjektet i samsvar med departementets forutsetninger og de milepæler som er fastsatt i prosjektplanen. Departementet følger særskilt opp prosjektet ved Norges veterinærhøgskole.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har ikke godkjent regnskapet for 2001 for Norges veterinærhøgskole. Revisjonen har merket seg at departementet har pålagt høgskolen å gjennomføre et prosjekt som i løpet av høsten 2002 skal utarbeide og innføre retningslinjer som stabiliserer regnskapsfunksjonen og sikre at regnskapet for 2002 er uten vesentlige feil og blir korrekt avlagt i henhold til gjeldende regelverk. Revisjonen har også merket seg at departementet vil følge særskilt opp at prosjektet gjennomføres i samsvar med departementets forutsetninger.

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 De samiske videregående skolene i Karasjok og Kautokeino – regnskapene for 2001

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000 hadde Riksrevisjonen merknader til regnskapene for de samiske videregående skolene, hovedsakelig vedrørende manglende regnskapsføring av inntekter. Beløpene ble ansett som vesentlige i forhold til den samlede bevilgning, og regnskapene for 2000 ble ikke godkjent, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling den 21. mars 2002.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet svarte at de ville ta saken opp med styret for de samiske videregående skolene og iverksette tiltak for å forsterke økonomistyringen. Skattefogden i Finnmark tok også initiativ til å bedre rutinen for bilagsflyt mellom skattefogden som regnskapsfører og skolene.

Gjennomført revisjon av regnskapene for 2001 bekrefter at det er iverksatt flere tiltak for å styrke økonomifunksjonen og bedre regnskapsrutinene. Samhandlingen mellom skattefogden og skolene er bedret, og Riksrevisjonen har godkjent regnskapene for 2001.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Jens Gunvaldsen

Utenriksdepartementet

Statsregnskapet 2001

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 4. september 2002 og svar avgitt 27. september 2002)

Til observasjon

1 NORADs forvaltning av tilskudd til og via Bistandsnemnda og Atlas-alliansen

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse av NORADs forvaltning av tilskudd til/via Norsk Misjonsråds Bistandsnemnd (Bistandsnemnda) og Atlas-alliansen.

Bistandsnemnda ble opprettet i 1983 og er en paraplyorganisasjon for 16 misjonsorganisasjoner som sammen med lokale partnere driver bistandsarbeid i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Atlas-alliansen er en sammenslutning mellom norske organisasjoner av funksjonshemmede, pasienter og pårørende. Atlas-alliansen har i overkant av 40 prosjekter i nærmere 20 land og har geografisk fokus på Afrika, men er også involvert i prosjekter i Asia, Mellom-Amerika og Palestina. For 2001 ble Bistandsnemnda og Atlas-alliansen tildelt henholdsvis 120 mill. kroner og 51,9 mill. kroner. Av dette utgjorde 4,562 mill. kroner og 2 mill. kroner driftstilskudd til sekretariatene.

Formålet med undersøkelsen var å vurdere om forvaltningen av tilskudd til/via Bistandsnemnda og Atlas-alliansen er tilrettelagt og gjennomført i tråd med gjeldende regelverk, og om NORAD har tilfredsstillende styring og oppfølging (kontroll) av midlene. Undersøkelsen har blant annet avdekket følgende forhold:

- NORAD har ikke fastsatt oppfølgingskriterier med tilhørende rapportmetoder for tilskudd til og via frivillige organisasjoner. Det er heller ikke utarbeidet interne regler for forvaltningen av tilskudd til/via norske frivillige organisasjoner
- Det formelle avtalegrunnlag for 2001 for Atlas-alliansen ble først utarbeidet av NORAD den 13. oktober 2001. Dette var etter at tilskuddet for 2001 var fullt utbetalt. For årene 1999 og 2000 ble det for øvrig ikke utarbeidet noe formelt avtalegrunnlag til rammeavtalen for Atlas-alliansen
- NORAD har ikke tatt forbehold om forvaltningens og Riksrevisjonens kontrolladgang i henhold til bevilgningsreglementets § 17 overfor Bistandsnemnda eller Atlas-alliansen i inngåtte

- rammeavtaler eller de årlige avtalegrunnlagene
- NORAD foretok den 14. desember 2001 en utbetaling av et forskudd på 5 mill. kroner til Bistandsnemnda i strid med bevilgningsreglementets §§ 14 og 17. Midlene skulle benyttes til løpende aktiviteter i første kvartal 2002
- Det er ikke gjennomført en evaluering av den valgte samarbeidsformen

Resultatet av undersøkelsen ble oversendt NORAD for uttalelse 20. mars 2002. NORAD har avgitt uttalelse 24. april og 2. mai 2002. Saken ble deretter oversendt Utenriksdepartementet for kommentarer 15. mai 2002. Departementet gav sitt svar 14. juni 2002.

Når det gjelder oppfølgingskriterier og rapportmetoder, har NORAD svart at det har vært jobbet med oppfølgingskriterier med tilhørende rapportmetoder i flere år, og at dette har vært knyttet opp mot arbeidet med nye retningslinjer for tilskudd til og via frivillige organisasjoner. Beslutningen om å samordne retningslinjene til UD og NORADs tilskuddsordninger førte til at disse først ble endelig godkjent i november 2001. Det var derfor ikke hensiktsmessig å utarbeide oppfølgingskriterier og rapportmetoder før nye retningslinjer var på plass. Det har videre, av samme grunn, ikke vært hensiktsmessig å fullføre arbeidet med en håndbok for saksbehandlerne med interne regler for forvaltning av tilskuddsordningen før nye retningslinjer og nytt forvaltningsregime var på plass. NORAD opplyser at dette nå vil bli gjort. UD opplyser i sitt brev av 14. juni 2002 at i forbindelse med dette arbeidet vil behovet for endringer av rutinene for mål- og resultatstyring og regler for forvaltningen av ordningen bli vurdert.

Vedrørende utarbeidelse av formelt avtalegrunnlag for Atlas-alliansen, har NORAD svart at det i løpet av 1999 og 2000 var en løpende og tett dialog med Atlas-alliansen, særlig i forhold til egenandel og tildeling av midler. Ved siden av innsendt materiale sikret dette at bruken av midler var i samsvar med tildelingsbrevets forutsetninger og intensjoner.

Det formelle avtalegrunnlag for 2001 ble ikke utarbeidet før 13. oktober 2001, og dette skyldes at en klage over tilsagnet fra Atlas-alliansen ikke ble ferdigbehandlet i Utenriksdepartementet før denne tid.

NORAD har opplyst at det i framtidige avtaler vil bli tatt inn forbehold om forvaltningens og Riksrevisjonens adgang til å kunne iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene i henhold til bevilgningsreglementets § 17.

Når det gjelder forskuddsbetalingen foretatt i desember 2001, har Utenriksdepartementet svart at det vil påpeke overfor NORAD at slike forskuddsbetalinger er i strid med bevilgningsreglementet og ikke må finne sted.

Departementet vil i samråd med NORAD vurdere å foreta en evaluering av fordelene som oppnås med sekretariatsordningene.

Riksrevisjonen bemerker:

Gjennomgåelsen av NORADs forvaltning av tilskudd til Bistandsnemnda og Atlas-alliansen har avdekket at det er betydelige svakheter i NORADs rutiner og praksis. Det er behov for forbedringer for å kunne sikre at midlene forvaltes i henhold til gjeldende regelverk. Riksrevisjonen bemerker at arbeidet med å utarbeide retningslinjer og rutiner for forvaltningen på området, herunder utvikling av oppfølgingskriterier og rapportmetoder, har tatt lang tid.

Departementet har svart:

«De svakheter som Riksrevisjonen påpeker i NORADs forvaltning av bistanden til Bistandsnemnda og Atlas-alliansen, er etter Utenriksdepartementets vurdering i større grad uttrykk for at gjeldende rutiner ikke har vært fulgt enn uttrykk for mangelfulle regelverk og retningslinjer. Departementet er i dialog med NORAD for å sikre at direktoratet i saksbehandlingen følger gjeldende regler og retningslinjer og har rutiner for kvalitetssikring som kan sikre at lignende feil i saksbehandlingen ikke finner sted i fremtiden.

Dialogen mellom Utenriksdepartementet og NORAD vil også omfatte oppfølging av økonomireglementets krav til utforming av oppfølgingskriterier og rapportering i tilskuddsforvaltningen. Dette arbeidet vil baseres på de nye retningslinjene for tilskudd til norske og internasjonale organisasjoner fra 2001 som ble gjort gjeldende fra og med budsjettåret 2002, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002), og Regjeringens vektlegging av frivillige organisasjoners ulike oppgaver.

NORADs arbeid med interne retningslinjer for forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner vil bli ferdigstilt høsten 2002. Også en ny håndbok for saksbehandlere vedrørende forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner vil bli utarbeidet og kombinert med opplæring av saksbehandlere.

Selv om NORAD tidligere ikke har hatt egne in-

terne retningslinjer for forvaltning av bistand til norske frivillige organisasjoner, finnes det likevel et omfattende sett av retningslinjer og forvaltningsverktøy som til sammen sikrer at bistanden kan forvaltes på en hensiktsmessig og korrekt måte. Hele NORADs virksomhet er underlagt «Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i NORAD» av juli 1998. Inntil nye retningslinjer for Utenriksdepartementets og NORADs tilskuddsordninger for norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid ble vedtatt i november 2001, dannet NORADs retningslinjer for støtte til private organisasjoners virksomhet i utviklingsland fra juni 1994 det overordnede rammeverket for direktoratets bistand til frivillige organisasjoner. Disse retningslinjene omhandler også støtte til sammenslutninger av frivillige organisasjoner med felles sekretariater, slik Bistandsnemnda og Atlas-alliansen er eksempler på. Retningslinjene angir videre blant annet vilkårene for inngåelse av rammeavtaler med frivillige organisasjoner, slik Bistandsnemnda, Atlas-alliansen og en rekke andre norske organisasjoner har hatt i en årrekke. I den sammenheng forutsettes det at mål og strategier for innsatsområder skal kontraktsfestes og at avtalene skal inneholde bestemmelser om rapporterings- og regnskapsrutiner, prosjektgjennomganger, evalueringer etc. Den aktuelle avdelingen i NORAD har også hatt som praksis å utarbeide en årlig forvaltningskalender med angivelse av når i løpet av året ulike typer oppgaver (vurdering av rapporter, behandling av søknader etc.) skal utføres.

NORAD har i tillegg en håndbok for saksbehandlere for bruk i deres arbeid med frivillige organisasjoner. Håndboken inneholder blant annet en mal for internt beslutningsdokument; kontraktsmal med krav til budsjett, finansieringsplan og resultatrapportering og en forutsetning om at NORAD og Riksrevisjonen har innsynsrett i all dokumentasjon; skjema for NORADs vurdering av rapporter og mal for avslutningsdokument med fokus på måloppnåelse i forhold til planer. I kontraktsmalen understrekes det forøvrig at målene for virksomheten skal angis så konkret og målbart som mulig og at årsrapporten skal fokusere på resultatmål. Når prosjektet avsluttes, skal det utarbeides sluttrapport med fokus på faktisk oppnåelse eller avvik i forhold til planlagte resultater. Som vedlegg til kontraktsmalen følger budsjett og finansieringsplan samt retningslinjer vedrørende organisasjonenes økonomistyring, hjemmeregnskap og prosjektregnskap.

Det er allerede besluttet at de tidligere rammeavtalene med norske frivillige organisasjoner vil bli erstattet av flerårige samarbeidsavtaler som vil gjøres gjeldende fra 2003. Disse avtalene vil inneholde blant annet krav til formulering av mål og planlagte resultater, budsjett, resultatrapportering, regnskap, revisjon og evaluering. I tråd med bevilgningsreglementets § 17, vil det også bli innarbeidet en forutset-

ning om at forvaltningen og Riksrevisjonen på et hvilket som helst tidspunkt kan iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene. Som vedlegg til samarbeidsavtalene vil det være et skjema for organisasjonens plan for kontraktperioden som på en systematisk måte vil angi geografisk fordeling såvel som tematisk satsing, noe som vil lette forvaltningens vurdering blant annet av i hvilken grad de ulike organisasjonene imøtekommer politiske prioriteringer. Det vil forøvrig være et sterkt landfokus med krav til mål, forventede resultater og vurderinger av relevans og risiko for organisasjonens aktiviteter i det enkelte land, noe som i mye større grad enn tidligere vil gjøre det mulig for forvaltningen å vurdere aktivitetene i forhold til overordnede norske politiske føringer og prioriteringer for samarbeidet med det enkelte land. Tilsvarende vil skjemaet for årsrapport som følger som vedlegg til samarbeidsavtalen, ha et sterkt landfokus og vektlegge oppnådde resultater i forhold til forventede resultater. Samarbeidsavtalen vil også inneholde et skjema for revisorberetning.

Det har hittil bare vært et meget lite antall «paraplyorganisasjoner» (sammenslutninger av frivillige organisasjoner med felles sekretariater) som har hatt avtale med NORAD på vegne av sine medlemsorganisasjoner. Det synes imidlertid å være en økende interesse blant organisasjonene for slike avtaler. Avtaler med sammenslutninger av organisasjoner representerer en særegen samarbeidsform blant an-

net fordi sekretariatene utøver saksbehandlerfunksjoner, blant annet ved å vurdere medlemsorganisasjonenes prosjektforslag og sørge for en samlet rapportering til NORAD. Siktemålet har derfor også vært at denne samarbeidsformen skal effektivisere NORADs arbeid med bistand til norske frivillige organisasjoner. Utenriksdepartementet vil få gjennomført en uavhengig evaluering av denne samarbeidsformen i 2003. Samarbeidet med Bistandsnemnda og Atlas-alliansen vil inngå i evalueringen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Det er uheldig at det har tatt så lang tid å utarbeide og implementere rutiner for forvaltningen på området. Riksrevisjonen har merket seg de tiltak Utenriksdepartementet vil sette i verk for å rette opp de påviste svakheter i NORADs forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner, herunder Bistandsnemnda og Atlas-alliansen. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil få gjennomført en uavhengig evaluering av NORADs samarbeid med sammenslutninger av frivillige organisasjoner med felles sekretariater.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

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»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Per Anders Engeseth