

**Presentasjon for media 15.10.2024**  
**Årlig revisjon - fra statsbudsjett til**  
**statsregnskap 2023**

I vår årlige rapport om revisjon av statens regnskaper, følger vi pengene fra statsbudsjett til statsregnskap, og sjekker hvordan statsforvaltningen har brukt bevilgningene fra Stortinget.

\*\*\*

Det vi presenterer i dag kan oppsummeres slik:

- Statsregnskapet og årsregnskapene er i all hovedsak riktige.
- Vi har fem nye kritikk-saker i den årlige revisjonen.
- I tillegg har vi fulgt opp tolv saker fra tidligere års revisjoner. En av dem mener vi det er nødvendig å følge videre.

Når Riksrevisjonen legger frem nye undersøkelser, får det vi kritiserer og graden av kritikk vi kommer med, oppmerksomhet. Det ligger i revisjonens natur.

Som kontrollorgan er det vår oppgave å avdekke feil og mangler i statsforvaltningen. Det bidrar til åpenhet om myndighetenes arbeid og er svært viktig i et demokrati. Over tid gjør det også at vi får en enda bedre statsforvaltning som er til nytte for innbyggerne.

Selv om vi også i dag kommer vi med kritikk, er hovedbudskapet positivt – gjennomgangen av regnskapene, og oppfølgingen av tidligere saker, viser at norsk statsforvaltning har gjennomgående god kvalitet.

Forvaltningen tar dessuten våre funn på alvor og bruker dem til å bli enda bedre. Det er positivt og betyr at revisjonen virker.

\*\*\*

Vi har revidert

- statsregnskapet for 2023, som er på totalt 3 093 milliarder kroner.
- 235 årsregnskap for departementene, statlige virksomheter og andre regnskapspliktige enheter i staten

\*\*\*

Statsregnskapet for 2023 er riktig avlagt og presentert.

Riksrevisjonen har også revidert 235 årsregnskaper for departementer, statlige virksomheter og fond.

Alle årsregnskapene unntatt syv er riktig avlagt.

Statens regnskaper *skal* være riktige. Vår oppgave er å påpeke feil og mangler. Samtidig har vi en veiledende rolle og ser at mange statlige virksomheter retter feil og mangler i regnskapene underveis i revisjonen. Det er positivt.

\*\*\*

Så de syv årsregnskapene som har fått det som heter *en revisjonsberetning med forbehold*.

En slik beretning er en revisorrapport som indikerer at det er visse forhold ved regnskapet som revisor ikke kan bekrefte fullt ut. Det kan for eksempel skyldes at revisor:

- har funnet feil eller mangler ved regnskapet. Det kan være feilføringer i regnskapet eller gal bokføring.
- ikke har fått nok informasjon fra virksomheten til å bekrefte at alle opplysningene er riktige
- ikke er enig i virksomhetens bruk av regnskapsprinsipper

De forbeholdene som er knyttet til de syv årsregnskapene, er av begrenset karakter.

\*\*\*

Vi har også kritikk-saker i den årlige revisjonen. Riksrevisjonen finner det nødvendig å uttrykke kritikk i seks saker.

Den viktigste av disse er knyttet til rammeavtaler i forsvarssektoren.

Anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper er sentrale for å sikre at samfunnet har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Virksomhetene i forsvarssektoren er Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarsbygg.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, men Forsvarsdepartementet har instruksjonsmyndighet overfor NSM i saker på sitt område. NSM er derfor også del av denne undersøkelsen.

Disse virksomhetene har i perioden 2014–2022 inngått flere enn 3 000 rammeavtaler. 2 058 av avtalene er inngått av Forsvaret.

Bare i 2022 brukte forsvarssektoren 27 milliarder kroner under kategorien *andre driftskostnader*, som i hovedsak er anskaffelser.

De neste tolv årene vil Forsvaret alene få bevilgninger på 1 635 milliarder kroner. Det er 611 milliarder *mer* enn i dagens langtidsplan. Mye skal gå til investeringer i nytt materiell gjennom rammeavtaler.

Formålet med en rammeavtale er å fastsette vilkårene for fremtidige kontrakter som skal inngås i løpet av avtaleperioden. Dette inkluderer typisk hva som skal leveres, priser, leveringsbetingelser og andre relevante forhold.

Rammeavtaler brukes ofte for varer eller tjenester som det er et jevnlig behov for. En av fordelene med rammeavtaler er at de kan gi fleksibilitet og administrative besparelser, siden man kan gjøre bestillinger uten å måtte gjennomføre en ny konkurranse hver gang.

At forsvarssektoren har god kontroll og oppfølging både av rammeavtalenes verdi og løpetid, er viktig for at milliardene blir brukt på en god måte.

Kontrollen viser at forsvarssektoren har svak kontroll og oppfølging både av rammeavtalers verdi og av avtalenes løpetid.

Virksomheter har

- svakheter i oppfølging og kontroll av både eget og andres forbruk på egne rammeavtaler
- kjøpt på utløpte rammeavtaler, her er det mulig å omgå internkontrollen på området.

Hos Forsvaret så vi blant annet at bestillinger ikke ble koblet med for eksempel et avtalenummer til en rammeavtale i regnskapet. Det øker risikoen for bestillingene til sammen overstiger avtalens verdi.

De hadde også gjort bestillinger for 734 millioner kroner på 101 rammeavtaler som var utløpt på tid.

Hos Forsvarsbygg så vi at bestillinger var knyttet til feil rammeavtale. Det er derfor en risiko for at forbruket er høyere enn det som er rapportert på avtalen.

Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg forvalter flere rammeavtaler som også blir brukt av andre virksomheter.

Deres interne rutiner og retningslinjer viser lite eller ingen omtale av hvordan de skal følge opp og kontrollere det totale forbruket på avtaler de forvalter og som også blir brukt av andre virksomheter.

Riksrevisjonen mener det er **kritikkverdig** at Forsvarsdepartementet ikke har hatt tilstrekkelig kontroll med at virksomhetene i forsvarssektoren har etablert systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer i samsvar med anskaffelsesregelverket.

Vi anbefaler at departementet i samarbeid med virksomhetene sørger for nødvendige systemer og rutiner for å sikre at rammeavtaler blir brukt som de er tiltenkt, og at prinsippene i anskaffelsesloven blir etterlevd.

\*\*\*

Vi har også undersøkt behandling av feilutbetalinger i Nav.

Riksrevisjonen mener det **ikke er tilfredsstillende** at Nav har ettergitt feilutbetalte sykepengene uten hjemmel i lov eller stortingsvedtak.

Det er heller **ikke tilfredsstillende** at Nav ikke vurderer om feilutbetalinger kan kreves tilbake etter kravene i folketrygdloven, og at betydelige midler går tapt fordi Nav ikke behandler feilutbetalingene før de foreldes.

\*\*\*

Vi har videre undersøkt om Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet forvalter tilskuddsordningen *Klimasats* i tråd med kravene til tilskuddsforvaltning.

Riksrevisjonen mener det **ikke er tilfredsstillende** at Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet ikke sikrer riktig bruk av tilskuddsmidlene og ikke legger godt nok til rette for at Stortinget får informasjon om tilskuddsordningens måloppnåelse.

\*\*\*

Vi har også undersøkt om Kommunal- og distriktsdepartementet etterlever kravene til hvordan tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene skal utformes og forvaltes.

Riksrevisjonen mener det **ikke er tilfredsstillende** at Kommunal- og distriktsdepartementet ikke har sikret at tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene er innrettet i tråd med kravene i reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser.

Det er heller **ikke tilfredsstillende** at Kommunal- og distriktsdepartementet ikke har fulgt opp svakheter i Helsedirektoratets kontroll og forvaltning av tilskuddsordningen.

\*\*\*

Vi har også undersøkt Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) som tjenesteleverandør for statlige regnskaper.

DFØ er statens fagorgan for blant annet økonomistyring. De leverer lønns- og regnskapstjenester til over 90 prosent av statsforvaltningen.

Det er **ikke tilfredsstillende** at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) som tjenesteleverandør for statlige regnskaper ikke oppfyller kravene om dokumentasjon og kontroll av balansen (avstemming) for kundenes årsregnskaper.

\*\*\*

Vi kan i den årlige revisjonen avslutte hele elleve av de tolv sakene vi har fulgt opp fra tidligere årlige revisjoner.

Det er gledelig og viser at forvaltningen tar våre funn på alvor og bruker dem til å bli enda bedre.

\*\*\*

En av sakene vil vi følge videre.

I 2021 reviderte vi Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver.

I årets oppfølging ser vi at forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver fortsatt ikke blir gjennomført i tråd med krav i forurensningsloven

Riksrevisjonen mener det **ikke er tilfredsstillende** at Nærings- og fiskeridepartementet i 2022 og 2023 ikke har gjennomført nye tiltak for å oppfylle påleggene fra forurensningsmyndighetene fra 1993, 2003 og 2008. Departementet mangler nødvendig kunnskap for å kunne ivareta forurensningslovens krav for flere av gruvene de eier.

\*\*\*

La meg så få dele noen refleksjoner som går utover selve revisjonen.

Da statsbudsjettet ble lagt fram sist mandag, var det det fremste uttrykk for at den norske staten budsjetterer og fører sine regnskap etter kontantprinsippet.

Det betyr at regnskapet viser hvor mange kroner staten bruker hvert år, og ikke minst hvor sterkt statens bevilgninger og skatter påvirker aktiviteten i økonomien.

Siktemålet er at staten skal kunne bruke finanspolitikken - bruke budsjettet - til å stabilisere utviklingen i norsk økonomi.

Dersom det er lav aktivitet og stor arbeidsledighet, så bør staten bruke noe mere.

Er det høy aktivitet og lav ledighet, bør staten holde noe igjen.

Så skal jeg her unnlate å komme inn på at like store bevilgningsendringer og skatteendringer, og også bevilgninger til ulike formål, kan ha noe ulik virkning.

Denne styringen har lang tradisjon i Norge, og har gjennomgående gitt gode resultater. Derfor er det også bred enighet om at statsregnskapet skal baseres på kontantprinsippet.

Men kontantprinsippet har noen viktige begrensninger. Dersom du gjør en investering som skal ha nytte over mange år, så gjør kontantprinsippet likevel at hele utgiften blir regnskapsført når betalingen skjer. I årene deretter, er kostnaden ikke synlig i regnskapet.

Et kontantregnskap viser altså utgifter og inntekter når betalingen skjer, uavhengig av når aktiviteten gjennomføres - og når du har nytte av tiltaket.

Et periodisert regnskap viser påløpte kostnader og opptjente inntekter i den perioden aktiviteten skjer. Her kan du balanseføre investeringen, og så bruke avskrivninger til å fordele kostnadene over den levetiden hvor tiltaket benyttes.

Periodisering av regnskapsinformasjonen gir derfor et riktigere bilde av hvordan en investering virker.

Det gir økt innsyn, økt transparens, slik at det blir lettere å sammenligne ressursbruk mellom ulike virksomheter, og fra år til år.

Verdiene kommer tydeligere fram.

Periodisering gir bedre oversikt over ressursbruken over tid.

Derfor brukes da også periodiserte regnskap i privat virksomhet, hvor man ikke har det samme behovet for å kunne bidra til å stabilisere landets samlede økonomi.

Dette er en problemstilling som vil bli enda viktigere i årene framover av minst to grunner.

Det ene er at det vil bli økt fokus på teknologi. Hvis en investering i en ny digital løsning skal ha nytte over ti år, gir det lite nytte å vurdere tiltaket ut fra at hele kostnaden kommer i ett år.

Videre – perspektivmeldingen er helt tydelig på behovet for å utføre oppgavene smartere. Det viser behovet for økt produktivitet i offentlig virksomhet.

Periodiserte regnskap gir bedre grunnlag for å måle produktiviteten over tid, og å sammenligne ulike virksomheter.

Dette er viktige årsaker til at en rekke statlige virksomheter har tatt i bruk periodiserte regnskap som et tillegg til kontantregnskapet, og at Finansdepartementet i 2021 fastsatte at periodiserte regnskap etter det som kalles *Statlige regnskapsstandarder* – forkortet SRS – ble gjort obligatorisk for alle statlige virksomheter, med en innføringsperiode på fem år.

Dette kommer i tillegg til regnskapet basert på kontantprinsippet.

Alle våre nordiske naboland og de fleste EU-land har allerede tatt i bruk eller er i ferd med å ta i bruk periodiserte regnskap. Det synes vanlig at de landene som baserer seg på ett av prinsippene supplerer med det andre.

Da Finansdepartementet i budsjett for 2017 drøftet innføring av slike felles regnskapsstandarder ble det anslått at innføringskostnadene kunne bli opp mot 160 millioner kroner, og at de årlige driftskostnadene vil være på mer enn 50 millioner kroner.

Mange av departementene var skeptisk til en slik innføring.

Riksrevisjonen mener at innføring av de nye standardene for periodiserte regnskap vil gi svært nyttig styringsinformasjon både for virksomhetene og i etatsstyringen; informasjon om hva offentlige tjenester faktisk koster og fremtidige økonomiske forpliktelser.

Riksrevisjonen mener derfor at de nye standardene bør tas i bruk snarest mulig som et supplement til kontantprinsippet. Informasjonen bør benyttes aktivt for å gi innsikt i kostnader knyttet til ulike aktiviteter og tjenester og med dette legge til rette for mer effektiv ressursbruk.



Bruk av informasjonen som et periodisert regnskap gir vil gjøre det enklere å identifisere områder hvor det kan gjøres forbedringer eller besparelser.

Men - i våre møter med reviderte virksomheter og i den innsikten vi har om dialogen mellom departementene og virksomhetene, ser vi at informasjonen fra de periodiserte regnskapene i liten grad blir brukt.

Det gjelder også i virksomheter som har rapportert etter SRS over flere år.

Ved utgangen av 2023, rapporterte 84 av 235 statlige regnskap etter SRS.

Det gjør det viktig for meg å si to ting:

Først: Hvis ikke etats- og virksomhetsstyringen blir oppdatert for å dra nytte av informasjonen som ligger i de periodiserte virksomhetsregnskapene, så vil staten ha investert i et omfattende og til dels kostnadskrevenende tiltak uten at det har gitt noen avkastning som bidrag til bedre ressursbruk og produktivitet.

Men enda viktigere: Da går staten glipp av viktig informasjon som kan bidra til bedre informasjon om hva offentlige tjenester faktisk koster, bidra til både bedre og mindre ressursbruk.

Og er det noe Riksrevisjonen ser behov for å fokusere på, så er det nettopp behovet for å bruke ressursene bedre slik at vi kan frigjøre penger og personell som kan bidra til den framtidige veksten i helse- og omsorgstjenestene til et økende antall eldre.

Det er derfor viktig at innføring av periodiserte regnskap ikke bare sees som en teknisk oppgave, men også brukes aktivt i ledelse og beslutningstaking.

Jeg bruker derfor denne anledningen til å tenne en varselampe:

Vi har innført periodiserte regnskaper. Det gir svært nyttig informasjon. De kan bidra til bedre og redusert ressursbruk. Det er vi avhengig av for å kunne møte framtidens utfordringer. Men da må vi ta dem i bruk.

Riksrevisjonen etterspør derfor en mer aktiv bruk av periodisert regnskap i styringen.