

BETÆNKNING**Afgivet af Revisionsudvalget****vedrørende****Forslag til Inatsisartutbeslutning om godkendelse af Landskassens regnskab for 2013****Afgivet til forslagens 2. behandling**

Revisionsudvalget har under behandlingen bestået af:

Medlem af Inatsisartut, Randi V. Evaldsen, formand

Medlem af Inatsisartut, Suka K. Frederiksen, næstformand

Medlem af Inatsisartut, Jens-Erik Kierkegaard

Medlem af Inatsisartut, Agathe Fontain

Medlem af Inatsisartut, Per Rosing-Petersen

Revisionsudvalget har efter 1. behandlingen den 11. marts 2015 gennemgået forslaget.

1. Indledning:

Revisionsudvalget afholdt i begyndelsen af juni 2014 regnskabsseminar vedrørende Landskassens regnskab 2013. Udvalgets arbejde med regnskabet blev afbrudt, grundet valgudskrivelsen den 1. oktober 2014. Udvalget havde på tidspunktet for valgudskrivelsen allerede stillet en række spørgsmål til, og modtaget svar fra Naalakkersuisut vedr. regnskabet. Disse spørgsmål og svar indgik herefter i det nye Revisionsudvalgs arbejde med regnskabet. Det nye udvalg afholdt medio februar 2015 regnskabsseminar vedrørende 13-regnskabet. Udvalget har fremsendt en række supplerende spørgsmål til Naalakkersuisut. Nærværende betænkning indeholder Uddrag af revisionsprotokoller, uddrag af det tidligere og det nuværende udvalgs spørgsmål til Naalakkersuisut samt Naalakkersuisuts bemærkninger og svar hertil. Udvalget vedlægger bagvedliggende korrespondance som bilag til betænkningen, jf. Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut § 18, stk. 1. Personfølsomme og fortrolige oplysninger er fjernet fra bilagsmaterialet.

- ! Nærværende betænkning indeholder anmodninger til Naalakkersuisut om at uddybe en række beskrevne forhold. I det omfang det ikke er muligt for Naalakkersuisut at efterkomme

anmodningerne i forbindelse med 2. behandlingen, ser udvalget frem til at modtage oplysningerne skriftligt, snarest muligt efter 2. behandlingen.

1.2. Revisionsudvalgets opgaver

Udvalget noterer sig, at det under 1. behandlingen af regnskabet blev fremført, at Inatsisartuts og Inatsisartuts administrations ressourceanvendelse bør underlægges samme ambition om at effektivisere og finde besparelser, som resten af Selvstyret. Dette kan udvalget principielt tilslutte sig. Udvalget skal dog i den forbindelse præcisere, at ansvaret for godkendelse af Inatsisartuts budget og regnskab er placeret hos Inatsisartut Forretningsordensudvalg, hvor samtlige partier i Inatsisartut er repræsenteret.

Revisionsudvalgets hovedopgaver er beskrevet i §§ 18 og 19 i Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut. Det fremgår heraf, at udvalget ”*gennemgår landskassens regnskaber og revisionens bemærkninger hertil én gang om året og fremsætter de spørgsmål og bemærkninger til Naalakkersuisut, som regnskaberne giver anledning til. Spørgsmål og bemærkninger tillige med besvarelser fra Naalakkersuisut forelægges Inatsisartut*”. Det er Inatsisartut, der efterfølgende må afgøre, hvorvidt eventuelle kritisable forhold, påpeget af Revisionsudvalget, skal have konsekvenser for de ansvarlige Naalakkersuisutmedlemmer. Udtaler Revisionsudvalget kritik i forbindelse med gennemgangen af Landskassens regnskaber, er det endvidere Naalakkersuisut, som politisk ansvarlig, der skal påse, at der rettes op på forholdene.

Ud over de i lovgivningen beskrevne opgaver, ser Revisionsudvalget det som en af sine vigtigste opgaver, generelt at påse, at de systemer og forretningsgange, som Naalakkersuisut opretter til løsning af Selvstyrets mangeartede opgaver fungerer efter hensigten. I den forbindelse er udvalget primært interesseret i at påse, at de mekanismer og værktøjer, der har betydning for økonomistyringen og regnskabsaflæggelsen, er til stede og at de fungerer efter hensigten.

Med de økonomiske udfordringer det grønlandske samfund står overfor, er det vigtigt, at alle dele af samfundet, generelt, bliver bevidste om - og bedre til, at håndtere egen økonomistyring. Udvalget ser det som essentielt, at Selvstyret i den forbindelse udviser evne og vilje til at håndtere egne økonomiske forhold hensigtsmæssigt, og i tråd med gældende regler. Endvidere er det udvalgets holdning, at Selvstyret generelt bør arbejde målrettet for at skabe større åbenhed omkring ressourceanvendelsen, og herunder også arbejde for, at oplysninger om ressourceanvendelsen tilgår offentligheden hurtigt og på en let tilgængelig måde.

1.2.1 Nordisk netværk for parlamentarisk revision

Udvalget har ligesom tidligere år prioriteret arbejdet i Nordisk Netværk for Parlamentarisk revision, netværket omfatter Danmark, Finland, Færøerne, Grønland, Island, Norge, Sverige og Åland. Formålet med netværket er at udveksle viden og erfaringer om statslig revision og revisionsudvalg, og at fremme inspiration til bedste praksis på området. Netværket har konkret arbejdet med at etablere en database over arbejdsformer mv. i de nordiske landes revisionsudvalg, med henblik på at få overblik over forskelle og ligheder landene imellem.

1.2.1.1 Revisionsudvalgets konstitueringsperiode

En af særegenhederne ved den grønlandske model, sammenlignet med alle øvrige nordiske lande, er at det grønlandske Revisionsudvalg ny-konstitueres hvert år. I samtlige de øvrige lande udpeges medlemmer af revisionsudvalgene for en hel valgperiode. I Danmark udpeges Statsrevisorerne hvert 4. år – uafhængigt af Folketingets valgperiode – hvilket yderligere styrker Statsrevisorernes autonomi. Der er i de nordiske revisionsudvalg og i teorien¹ bred enighed om, at erfaring og kontinuitet er meget vigtige faktorer for et effektivt Revisionsudvalg.

Den grønlandske model med ny-konstituering hvert år, blev indført i 2000, i forbindelse med en ændring af forretningsordenen og reorganisering af udvalgsarbejdet i Landstinget. Før 2000 blev de lovpligtige udvalgs medlemmer – herunder Revisionsudvalgets – udpeget for en hel valgperiode ad gangen, ligesom det ses i de øvrige lande. Det blev i forbindelse med omorganiseringen i 2000 ikke overvejet nærmere, hvorvidt en model, hvor udvalgene ny-konstitueres hvert år – og hvor der dermed kan ske udskiftning af udvalgsmedlemmer hvert år – kunne have u hensigtsmæssige virkninger, særligt for arbejdet i Revisionsudvalget.

Et specielt kendetegn ved Revisionsudvalget er, at udvalget tilstræber, at arbejde upolitisk og at hovedopgaven i udvalget består i, år efter år, at forholde sig nøgternt og objektivt, til Landskassens regnskab og rapporter fra den eksterne revision. Udvalget tilstræber således, at optræde som et rent sagligt arbejdende parlamentarisk organ. Målet om at arbejde upolitisk adskiller sig i nogen grad fra arbejdet i Inatsisartuts øvrige udvalg, hvor det er ganske legitimt, at medlemmerne foretager prioriteringer ud fra deres politiske observans, og hvor der kan være ønske om, oftere at udskifte udvalgsmedlemmer i forhold til den politiske situation.

Der ses ikke umiddelbart noget der taler for, at de antagelige fordele, som følger af muligheden for at udskifte medlemmer i Revisionsudvalget hvert år, på nogen måde kan opveje de u hensigtsmæssigheder denne udskiftning af udvalgets medlemmer har for kontinuiteten og erfaringsopbygningen i udvalget. Det er Revisionsudvalgets klare holdning, at netop erfaring og kontinuitet, som nævnt

¹ Se f.eks. ”Following The Money – Comparing Parliamentary Public Accounts Committees”, Udgivet af CPA og World Bank Institute.

ovenfor, er af særdeles stor betydning for udvalgets arbejde, hvorfor udvalget anbefaler, at konstitueringsperioden for Revisionsudvalget ændres til at udgøre en hel valgperiode, som det var tilfældet frem til 2000. Dette vil kræve en ændring af Inatsisartuts forretningsorden, hvorfor Revisionsudvalget vil gå i dialog med Formandskabet for Inatsisartut herom.

1.2.2. Udvikling af revisionsordningen – ”God offentlig revisionsskik”

Revisionsudvalget skal i henhold til § 18 i Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut, gennemgå Landskassens regnskaber og revisionens bemærkninger hertil en gang om året.

Bestemmelserne om Selvstyrets eksterne revision er fastlagt i Landstingslov om Grønlands Hjemmestyres regnskabsvæsen mv. Her fremgår af § 5, at Landskassens årsregnskab skal revideres af en statsautoriseret revisor, samt at revisionen skal efterprøve om regnskabet er rigtigt og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter, samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Af § 6 fremgår det, at revisionen skal udføres i overensstemmelse med ”god revisionsskik”, og dermed ikke med ”god *offentlig* revisionsskik”, hvilket ellers er tilfældet for offentlige organisationer i en del andre lande, herunder de nordiske lande. Forskellen mellem ”god revisionsskik” og ”god offentlig revisionsskik” knytter sig primært til omfanget af revisionen af overholdelse af love og regler (juridisk-kritisk revision) og forvaltningen af offentlige midler (forvaltningsrevision).

I takt med implementering af en højere grad af digital bilagshåndtering og mere effektive kontroller i Selvstyret forventes det, at den finansielle revision vil kunne udføres mere effektivt. Derved kan der frigøres ressourcer, som kan anvendes med henblik på, i højere grad, at udføre revision i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik.

1.2.2.1. Finansiell revision

Den finansielle revision omfatter revisionen af, hvorvidt Landskassens årsregnskab er rigtigt (eller retvisende). Den af Inatsisartut udpegede revisor skal, som statsautoriseret revisor, følge de internationale revisionsstandarder (ISA), som revisororganisationerne på internationalt plan har udformet for at sikre kvaliteten af revisionen. Revisionen tager sit afsæt i en vurdering af risici for fejl i regnskabet – og vurdering af de interne kontroller, som er etableret til at imødegå disse risici for fejl.

Selvstyrets implementering af økonomisystemet IRIS bidrager – blandt andet gennem sin digitale bilagshåndtering – til, at revisionen af årsregnskabet løbende effektiviseres. Der er dog fortsat en række områder, hvor en øget effektivitet i de interne kontroller ville kunne bidrage til en øget kvali-

tet i regnskabet – og til en øget effektivisering af revisionen. Dette gælder eksempelvis lønområdet, udlån og anlægs- og renoveringsfonden.

I takt med en styrket intern kontrol. Er det revisors vurdering, at vægtningen mellem den finansielle revision og de øvrige to revisionselementer (juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision) kan ændres.

1.2.2.2. Juridisk-kritisk revision

Den juridisk-kritiske revision omfatter revisionen af, hvorvidt de dispositioner der er omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Revisionen heraf er kun delvist omfattet af de internationale revisionsstandarder revisor, som statsautoreret revisor, er underlagt. I Danmark er der over en årrække udviklet en praksis på området, der supplerer disse standarder. Udviklingen går i øjeblikket i retning af, at revisorer i offentlige organisationer i stigende grad bør følge Rigsrevisionernes internationale revisionsstandarder (ISSAI) på området.

Den nuværende juridisk-kritiske revision i Selvstyret er primært fokuseret på overholdelse af budget og regnskabsreglerne, herunder bestemmelserne i Regnskabshåndbogen. Også på dette område udføres revisionen stikprøvevis. Den juridisk-kritiske revision fastholdes som udgangspunkt på det nuværende niveau – om end fokus på politisk følsomme konti som rejser, repræsentation m.v. vil blive skærpet, på baggrund af den seneste tids udvikling.

1.2.2.3. Forvaltningsrevision

Forvaltningsrevisionen omfatter revisionen af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

Revisionen heraf opdeles ofte i følgende elementer:

- Sparsommelighed (billigst mulige tilvejebringelse af de nødvendige ressourcer – ”købe rigtigt ind”)
- Produktivitet (bedst muligt forhold mellem aktivitet og ressourceforbrug – ”gøre tingene rigtigt”)
- Effektivitet (bedst mulige forhold mellem effekt/samfundsnytte og ressourceforbrug – ”gøre de rigtige ting rigtigt”)

Forvaltningsrevisionen har fokus på, om der sker en god og effektiv forvaltning af de til rådighed værende midler. En offentlig organisation har ikke – som en privat virksomhed – til formål at skabe det størst mulige økonomiske afkast af den investerede kapital. Derfor har resultatbegrebet heller ikke værdi som mål for, hvor godt en offentlig organisation drives.

I en offentlig organisation er formålet derimod, at skabe den størst mulige samfundsnytte/service for de til rådighed værende midler. Forvaltningsrevisionen kan medvirke til en afdækning af, hvorvidt organisationen præsterer dette. Forvaltningsrevisionen kan dermed give en værdifuld viden til opfølgning på gennemførte initiativer eller en given adfærd – og bidrage med input og anbefalinger til den videre udvikling heraf.

Forvaltningsrevisionen deles ofte op på ”løbende forvaltningsrevision” – der udføres samtidigt med den finansielle og den juridisk-kritiske revision - og ”større/udvidede forvaltningsrevisionsundersøgelser”, der udføres som særskilte projekter, ofte med et eller flere definerede temaer.

Forvaltningsrevisionen omfatter som udgangspunkt IKKE de politiske beslutninger, men kun udførelsen af den politiske beslutning.

Forvaltningsrevisionsbegrebet omfatter derudover en lang række meget forskelligartede undersøgelser lige fra vurderingen af, hvorvidt forvaltningen har indhentet alternative tilbud ved større indkøb for at sikre det bedst mulige forhold mellem pris, kvalitet og andre relevante elementer – over undersøgelser af økonomistyringens tilstrækkelighed, – til egentlige effektundersøgelser og evalueringer af indsatser på udvalgte områder.

Forvaltningsrevisionen er ikke omfattet af de internationale revisionsstandarder revisor, som statsautoriseret revisor, er underlagt. I Danmark er der over en årrække udviklet en praksis på området, der supplerer disse standarder, når der er tale om offentlig revision. Også på dette område går udviklingen i disse år i retning af, at revisorer i offentlige organisationer i stigende grad bør følge Rigsrevisionernes internationale revisionsstandarder (ISSAI) på området.

Selvstyrets hidtidige revisionsordning har ikke omfattet egentlig forvaltningsrevision, idet revisor dog allerede i dag spørger ind til eksempelvis enhedernes månedsopfølgning, gennemgang af bruttolønlistes og tilrettelse af udvalgte funktioner, som Inddrivelsesfunktionen under Skattestyrelsen mv.

Denne form for forvaltningsrevision kan kaldes for ”*integreret forvaltningsrevision*” – fordi denne udføres integreret med den øvrige revision, hvorfor det er revisor, som udvælger genstanden for forvaltningsrevisionen.

En yderligere del af den løbende forvaltningsrevision er det man kan kalde for ”*temabaseret forvaltningsrevision*”. Også i denne type forvaltningsrevision er det revisor, der udvælger genstanden for forvaltningsrevisionen, og rapporteringen sker primært i den eksisterende revisionsberetning. Et

eksempel på en temabaseret forvaltningsrevision kunne være en overordnet gennemgang af Selvstyrets økonomiske styring på et udvalgt område, eller for en udvalgt institution. Undersøgelsen kunne omfatte en vurdering af de beskrevne budgetforudsætningers værdi som styringsgrundlag, den løbende opfølgning herpå, og forvaltningens evne til at dokumentere opfyldelsen af forudsætningerne indenfor det økonomiske forbrug.

Omfanget af den udførte integrerede/temabaserede forvaltningsrevision har hidtil været af begrænset karakter, da det som udgangspunkt falder udenfor den eksisterende revisionsaftale. Revisionsudvalget anbefaler, at de ressourcer som frigøres hos revisor i forbindelse med løbende effektiviseringer i form af bl.a. højere grad af digital bilagshåndtering og mere effektive kontroller i Selvstyret, skal anvendes til at udvide den integrerede- og temabaserede forvaltningsrevision.

1.2.4. Flytning af bevillingen til den af Inatsisartut udpegede revision til 01-området

Udgifterne til ekstern revision afholdes af Naalakkersuisut via hovedkonto ”20.30.01 Økonomi- og Personalestyrelsen, administration”. Dette skyldes primært, at bevillingen i forbindelse med at Landstinget fik sin egen administration, i slutning af 1990’erne, ikke blev flyttet til Landstinget, men forblev under det daværende Økonomidirektorat. Ordningen fungerer fortsat udmærket, og der har ikke været tegn på, at Naalakkersuisuts dispositioner, økonomisk, har begrænset den af Inatsisartut udpegede revisors opgaveløsning.

Af rent principielle årsager bør bevillingen til den af Inatsisartut udpegede revisor dog ikke kunne påvirkes af Naalakkersuisuts dispositioner, hvorfor Revisionsudvalget anbefaler, at bevillingen til den af Inatsisartut udpegede revisor bør overflyttes til 01-området under Inatsisartut. Dette vil tydeliggøre revisors uafhængighed af Naalakkersuisut, og vil være i overensstemmelse med praksis i de nordiske lande. Det er i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at revisor også efter en overflytning af bevillingen til 01-området, vil være uafhængig, ikke blot af Naalakkersuisut, men også af Inatsisartut. Inatsisartut kan (ved Revisionsudvalget) anmode revisor om at igangsætte eller udvide undersøgelser mv. men Inatsisartut kan ikke begrænse eller forhindre revisor i at foretage de dispositioner – herunder undersøgelser mv. – som revisor finder påkrævet, for at løfte opgaven, fastlagt i Landstingslov om Grønlands Hjemmestyres regnskabsvæsen mv.

Udvalget kan konstatere, at processen med at overflytte bevillingen er gennemført i forbindelse med fremsættelse af et ændringsforslag til 3. behandlingen af FFL15-II.

1.3. Tidspunktet for fremlæggelse af regnskabet

Det har været praksis, at Landskassens regnskab fremlægges på forårssamlingen til førstebehandling. Dette var også tilfældet for 13-regnskabet, som oprindeligt blev førstebehandlet af Inatsisartut den 21. maj 2014 og igen på FM2015.

Udvalget så principielt gerne, at regnskabet kunne førstebehandles i første halvdel af forårssamlingen, hvilket ville være optimalt for arbejdsprocessen i udvalget, men udvalget er bevidst om, at bl.a. det faktum, at datoen for afholdelse af forårssamlingen ikke ligger fast og at samlingen undertiden begynder meget tidligt på året reelt kan umuliggøre, at regnskabet kan være klar til behandling først på forårssamlingen.

Det er dog udvalgets klare holdning, at Naalakkersuisut fortsat skal bestræbe sig på, at førstebehandlingen kan ske så tidligt som praktisk muligt. Udvalget skal i den forbindelse opfordre til, at Naalakkersuisut som fast praksis, løbende underretter udvalget om tidsplanen for fremlæggelse af regnskabet, herunder om fremdriften i færdiggørelsen af dette.

1.4. Anlægs- og Renoveringsredegørelsen

Ifølge Budgetlovens § 21 er Anlægs- og Renoveringsfonden en del af Landskassen. Ifølge loven er der et krav om, at redegørelsen skal fremsendes ”årligt” (§ 24). Redegørelsen for 2013 er endnu ikke omdelt til Inatsisartut. Udvalget er af den opfattelse, at redegørelsen principielt bør færdiggøres samtidig med – eller i nær tilknytning – til Landskassens regnskab. Udvalget er dog bekendt med, at en række forhold igennem de seneste år har vanskeliggjort en tidlig færdiggørelse af redegørelsen.

Naalakkersuisut har oplyst, at en af udfordringerne er, at Selvstyrets regnskabssystem ikke er i stand til at generere bidraget til redegørelsen for Anlægs- og renoveringsfonden. Arbejdet skal udføres manuelt og efterfølgende kontrolleres og gennemgås af Landskassens revisor. Naalakkersuisut oplyste i forlængelse heraf, at:

”I 2014 er systemleverandøren anmodet om, at programmere selvstyrets regnskabssystem således, at det automatisk kan generere redegørelsen”.

Udvalget har grundet den sene behandling af Landskassens regnskab for 2013, haft mulighed for at følge op på Naalakkersuisuts besvarelse, med anmodning om en status på den optimistiske forventning om en ”autogenereret Anlægs- og renoveringsredegørelse”. Udvalget har derfor med nogen skuffelse modtaget Naalakkersuisuts svar:

”Det viste sig at være en stor programmeringsopgave. Henset til udfasningen af det nuværende økonomi- og regnskabssystem, XAL, er opgaven overført til ERP-projektet.”

- ! Udvalget tager Naalakkersuisuts svar til efterretning, men skal samtidig anmode om at Naalakkersuisut oplyser, hvornår XAL konkret forventes erstattet af et andet system?

Udvalget bemærker, at Naalakkersuisut på sin hjemmeside (Departementet for Bolig, Byggeri og Infrastruktur) oplyser, at:

”En årlig redegørelse om Anlægs- og Renoveringsfonden fremlægges på Inatsisartuts forårssamling. I redegørelsen præsenteres et samlet overblik over udviklingen i Anlægs- og Renoveringsfonden for forrige år.”

- ! Skal dette forstås således, at Naalakkersuisut allerede fra 2015 vil fremlægge redegørelsen på forårssamlingen?

1.5. Anvendelse af eksterne konsulenter

Det vil være utopisk at forestille sig, at Selvstyret helt skulle ophøre med at anvende eksterne konsulenter. Visse opgavetyper kræver kompetencer / specialviden, som ikke naturligt optræder blandt Selvstyrets ansatte, ligesom der kan tænkes situationer, hvor de efterspurgte kompetencer kun sjældent skal anvendes. Bl.a. i sådanne situationer kan det give god mening, at anvende eksterne konsulenter.

Derimod bør det ingenlunde forekomme, at eksterne konsulenter benyttes, som en form for ansættelse af tidligere medarbejdere f.eks. for at omgå gældende overenskomster. Ligeledes bør det ikke forekomme, at konsulenter anvendes til løsning af opgaver, som reelt kunne løftes af enheder i administrationen eller de underliggende enheder.

Udvalget har gennem de senere år opfordret til, at Naalakkersuisut skærper opmærksomheden på, hvorvidt der tages de fornødne økonomiske hensyn, når der anvendes eksterne konsulenter. Udvalget er fortsat af den opfattelse, at anvendelsen af eksterne konsulenter må ses i sammenhæng med Selvstyrets fastholdelsespolitik og behovet for kompetenceopbygning og vidensdeling internt i Selvstyret.

Naalakkersuisut har fremsendt oplysninger om ressourceanvendelsen til udvalget, oplysningerne fremgår af bilag 6. Som det fremgår af oplysningerne udgør kategorien ”øvrige” næsten halvdelen af de opgjorte udgifter til konsulenter i centraladministrationen. Dette illustrerer efter udvalgets opfattelse udmærket, at der fortsat ikke er den fornødne fokus på styring af konsulentudgifterne i Selvstyret. Udvalget skal derfor kræve, at Naalakkersuisut straks iværksætter de fornødne tiltag med henblik på fremover at kunne levere en udspecificeret opgørelse af anvendelsen af eksterne konsulenter, ikke blot i centraladministrationen, men i Selvstyret. Udvalget skal i den forbindelse opfordre Naalakkersuisut til at gøre en sådan opgørelse af udgifterne til konsulenter til en fast del af af-rapporteringen i forbindelse med Landskassens regnskab.

Som allerede nævnt ovenfor i afsnit 1.2. er det endvidere udvalgets holdning, at Naalakkersuisut bør arbejde aktivt for at skabe åbenhed over Selvstyrets ressourceanvendelse, hvorfor udvalget skal opfordre Naalakkersuisut til, at offentliggøre informationer om, hvilke konsulentydelse der indkøbes, hos hvem og til hvilken pris. Dette kan med fordel ske i sammenhæng med, at Naalakkersuisut øger fokus på at udbyde konsulentopgaver i konkurrence, i det omfang dette kan ske uden at gå på kompromis med kvaliteten i opgaveløsningen.

1.6. Regnskabshåndbogen

Alle Selvstyrets regnskabsførende enheder skal anvende Regnskabshåndbogen fra Den centrale Regnskabsafdeling (DcR). Regnskabshåndbogen er en forskrift på cirkulæreniveau, udarbejdet på baggrund af regler fastsat i Landstingslov nr. 23 af 3. november 1994 om Grønlands Hjemmestyres regnskabsvæsen mv. og Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 27. februar 1995 om hjemmestyrets regnskabsvæsen mv.

Regnskabshåndbogen er et vitalt redskab til brug for den daglige håndtering af opgaverne i de regnskabsførende enheder. Revisionsudvalget forventer, at samtlige regnskabsførende enheder anvender senest opdaterede version af regnskabshåndbogen og at Naalakkersuisut løbende påser dette.

Regnskabshåndbogen omfatter ikke de nettostyrede virksomheder; Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukisiorfiit. Regelgrundlaget for disse fremgår bl.a. af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 25 af 26. november 1998 om Grønlands hjemmestyres nettostyrede virksomheders regnskabsvæsen mv.

Udvalget noterer sig, at Departementet for Finanser umiddelbart efter godkendelsen af Landskassens regnskab for 2012, betonedede overfor samtlige departementer, styrelser og underliggende enheder, at regnskabshåndbogen skal anvendes. Dette er for så vidt udmærket, men det må konstateres, at der tilsyneladende fortsat er et stykke vej fra, at fremsætte en sådan henstilling, og til at departementer mv. rent faktisk anvender håndbogens bestemmelser korrekt.

1.6.1 Medlemmer af Naalakkersuisuts mellemværender med Selvstyret – i strid med bestemmelser i regnskabshåndbogen

Det daværende Revisionsudvalg modtog i begyndelsen af september 2014 en orientering, fra den af Inatsisartut udpegede revisor, hvoraf det fremgik, at den daværende Formand for Naalakkersuisut havde opbygget et mellemværende med Selvstyret i strid med regnskabshåndbogens retningslinjer.

Udvalget fremsendte på baggrund af orienteringen fra revisor en række spørgsmål til Naalakkersuisut. Besvarelsen af disse spørgsmål gav det indtryk, at problemet havde eksisteret i en årrække, også

før det daværende Naalakkersuisuts tiltræden. Udvalget fandt at sagen var af så principiel karakter, at man besluttede straks at orientere Inatsisartut herom.

Udvalget kritiserede i den forbindelse kraftigt de, af revisionen, konstaterede forhold og henstillede at Naalakkersuisut straks iværksatte en proces med henblik på at få bragt forholdene i orden. Revisionsudvalget deler til fulde det tidligere udvalgs kritik af det konstaterede. Det må naturligvis ikke forekomme, at politikere eller embedsmænd benytter Landskassen, som personlig kassekredit.

I umiddelbar tilknytning til Udvalgets orientering af Inatsisartut, besluttede udvalget at anmode revisor om, at undersøge samtlige Naalakkersuisutmedlemmers mellemværender med Selvstyret, i perioden 2009-2014, for at vurdere om de konstaterede problemer havde eksisteret i en længere årrække, samt for at vurdere om andre Naalakkersuisutområder ligeledes havde handlet i strid med reglerne.

Få timer efter at udvalget havde igangsat nævnte undersøgelse, blev der udskrevet valg til Inatsisartut. Når der udskrives valg, har det den effekt, at Inatsisartut ophører med at fungere på sædvanlig vis. Det samme gælder arbejdet i udvalgene, bortset fra enkelte opgaver i Finans- og Skatteudvalget.

Ophøret af udvalgsarbejdet fik, i den konkrete situation, den uheldige effekt, at revisionsundersøgelsen ikke kunne behandles i perioden op til valget og derfor heller ikke offentliggøres i nævnte periode. Dette vakte forståelig utilfredshed blandt pressen og befolkningen, idet det med rette kunne anføres, at undersøgelsens indhold var særdeles aktuelt i forbindelse med valgkampen. Revisionsudvalget skal hertil bemærke, at der i den opståede situation, med den konkrete udformning, som anmodningen til revisor havde, ikke kunne handles anderledes.

Belært af det ovenfor beskrevne hændelsesforløb, er det udvalgets holdning, at det fremover må tilstræbes, at en lignende situation, hvor aktuelle informationer ”strander” i forbindelse med udskrivelse af valg, undgås. Udvalget vil foretage justeringer i sine egne arbejdsgange, således at informationer, i en lignende situation, vil kunne offentliggøres af revisor, eventuelt via Formanden for Inatsisartut, efter at der er foretaget høring af de implicerede parter og efter at Naalakkersuisuts kommentarer til de pågældende informationer er indhentet – og såfremt der ikke er tale om informationer, som ifølge deres natur ikke egner sig til offentliggørelse.

1.6.1.1. Revisionsudvalgets offentliggørelse af undersøgelsen

Det skal bemærkes, at det tidligere og det nuværende Revisionsudvalg i forbindelsen med håndteringen af sagen har tilstræbt at følge den procedure, som er beskrevet vedrørende behandlingen af landskassens regnskab i § 18 i Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut, hvor det bl.a. fremgår, at udvalget ”*gennemgår landskassens regnskaber og revisionens bemærkninger [...] og*

fremsetter de spørgsmål og bemærkninger til Naalakkersuisut, som regnskaberne giver anledning til. Spørgsmål og bemærkninger tillige med besvarelser fra Naalakkersuisut forelægges Inatsisartut". Det er Inatsisartut, der efterfølgende må afgøre, hvorvidt eventuelle kritisable forhold, påpeget af Revisionsudvalget, skal have konsekvenser for de ansvarlige Naalakkersuisutmedlemmer.

I nærværende sag besluttede udvalget undtagelsesvist, at offentliggøre revisionsundersøgelsen før Naalakkersuisut havde afgivet sine kommentarer til undersøgelsen. Udvalget skal i den forbindelse præcisere, at denne fremgangsmåde ikke kan anses som hensigtsmæssig. Udvalget ser det fortsat som et vigtigt og grundlæggende princip, at en sag ikke overbringes til Inatsisartut eller offentligheden, før de af sagen omfattede parter er fremkommet med deres kommentarer. En offentliggørelse før dette tidspunkt kan risikere, at påvirke Inatsisartuts behandling af sagen, på et ufyldestgørende grundlag. Udvalget skal beklage, at håndteringen af den konkrete sag derfor ikke fuldt ud levede op til udvalgets ambition om, at optræde som et rent sagligt arbejdende parlamentarisk organ.

1.6.1.2. Naalakkersuisuts kommentarer vedr. undersøgelsen af Medlemmer af Naalakkersuisuts mellemværender med Selvstyret.

Undersøgelsen viste, at der var konstateret økonomiske mellemværender og privat brug af Selvstyrets midler for den afgåede Formand for Naalakkersuisut samt mellemværender for det tidligere medlem af Naalakkersuisut for Sundhed og Infrastruktur og for den tidligere Formand for Naalakkersuisut.

Revisionsudvalget modtog den 16. januar 2015 Naalakkersuisuts kommentarer til revisionsundersøgelsen. (Bilag 7)

Udvalget finder umiddelbart, at de af Naalakkersuisut beskrevne tiltag, som er fremkommet på baggrund af revisors anbefalinger, mhp. at undgå lignende sager fremover, samt mhp. at håndtere de i undersøgelsen påpegede konkrete forhold, fremstår relevante og hensigtsmæssige.

Udvalget hæfter sig særligt ved det af Naalakkersuisut beskrevne "cirkulære om udgiftsafholdelse m.v. for medlemmer af Naalakkersuisut", som forventes at adressere en række af de, af revisor, påpegede forhold.

! Udvalget ser frem til at modtage en nærmere orientering om cirkulæret, når dette er klar til at blive sat i kraft.

Udvalget hæfter sig desuden ved Naalakkersuisuts beslutning om, at afskaffe Eurocard for medlemmer af Naalakkersuisut. På denne måde er det klart, at uhjemlet brug af kreditkort, eller problemer med manglende dokumentation for udgifter afholdt med kreditkortet, vil ophøre, for så vidt angår medlemmer af Naalakkersuisut. Det bør dog i den forbindelse påpeges, at Naalakkersuisuts

tiltag kan få den effekt, at ”problemerne” overflyttes til embedsværket, hvorfor det må sikres, at der til stadighed er udarbejdet klare og utvetydige retningslinjer for brugen af kreditkort. Udvalget noterer sig, at Naalakkersuisut allerede den 29.10.2014, har indført en instruks i regnskabshåndbogen, som søger at adressere de af revisionen påpegede problemstillinger.

Udvalget tager Naalakkersuisuts kommentarer til efterretning, men skal erindre om, at såfremt regnskabshåndbogen mv. havde været anvendt korrekt, ville problemet med Naalakkersuisutmedlemmers mellemværender med Selvstyret ikke være opstået. Udvalget anerkender Naalakkersuisuts bestræbelser på at tydeliggøre og justere retningslinjerne, men skal samtidig opfordre til, at det sikres, at der konstant er afsat fornødne ressourcer til at udbrede kendskabet til reglerne i organisationen. I en organisation som Selvstyret, med relativ høj personaleudskiftning, er det næppe tilstrækkeligt, blot at gøre retningslinjerne tilgængelige, f.eks. på et intranet. Man bør i høj grad, aktivt, sikre sig, at brugerne af retningslinjerne anvender disse ensartet og korrekt.

- ! Udvalget skal samtidig henstille, at revisors anbefaling om, at der i forlængelse af den gennemførte undersøgelse af Naalakkersuisutmedlemmers brug af kreditkort, foretages en intern gennemgang af kreditkortanvendelsen for centrale personer i administrationen for regnskabsåret 2013 og 2014.

Noget kunne tyde på, at centralisering af bogholderiet i DcR har betydet, at den viden der var forankret i departementerne vedr. anvendelsen (- og overholdelsen) af regnskabshåndbogens bestemmelser er flyttet med til DcR. Revisionen har da også tilbagevendende påpeget, at der mangler en klar ansvarsfordeling mellem DcR og de enkelte enheder.

De positive virkninger af organisatoriske ændringer, som f.eks. centraliseringen af bogholderifunktionen hos DcR, kan være længe om at vise sig, mens overgangsproblemerne straks melder sig. Udvalget bemærker, at centraliseringen af bogholderiet i DcR nærmer sig sit 10-års jubilæum. Det er udvalgets forsigtige håb, at de – siden centraliseringen – konstaterede problemer vil være løst, før der kan fejres jubilæum.

1.7. Ansættelse af særlige rådgivere for medlemmer af Naalakkersuisut

Umiddelbart efter valget i 2013 og det nye Naalakkersuisuts tiltræden i april måned, meddeles det at Formanden for Naalakkersuisut havde udnævnt en pressekoordinator. Ansættelsen afstedkom en række § 37 spørgsmål og aktindsigtsanmodninger, som søgte at få belyst forløbet omkring ansættelsen, herunder om stillingen havde været opslået mhp. at ansætte den, efter en samlet vurdering, bedst kvalificerede ansøger i stillingen.

Hele forløbet omkring ansættelsen af pressekoordinatoren afslørede en uacceptabel mangel i Formandens departement, på evne til- og ambition om, at overholde svarfrister og ikke mindst lovgiv-

ningen vedrørende aktindsigt. Udvalget har forståelse for, at der kan være situationer, hvor det ikke er muligt at besvare et § 37 spørgsmål, eller behandle en aktindsigtsanmodning, indenfor de i kuty-me og lovgivningen fastsatte tidsfrister. Særligt vedr. aktindsigtsanmodninger er der dog også i lov-givningen taget højde for netop den situation, idet det er anført, at såfremt Naalakkersuisut ikke kan imødekomme eller afslå aktindsigtsbegæringen inden for fristen, skal afsenderen af anmodningen underrettes om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes. Naalakkersuisuts fodslæbende håndtering af sagen gav umiskendeligt det indtryk, at Naalakkersuisut bevidst søgte at unddrage Inatsisartuts medlemmer og offentligheden informationer om, hvorledes ansættelsen af pressekoordinatoren var forløbet.

Ifølge Naalakkersuisut medførte det tumultariske forløb omkring ansættelsen af pressekoordinato-ren, at Naalakkersuisut igangsatte et udredningsarbejde om behovet for regulering af ansættelsen af særlige rådgivere hos Naalakkersuisut. Dette ser udvalget i høj grad, som en erkendelse hos Naalakkersuisut af, at forløbet omkring ansættelsen ikke var forløbet hensigtsmæssigt og af, at hele ansættelsesprocessen var igangsat på et, i bedste fald, usikkert hjemmelsgrundlag.

Den 1. januar offentliggjorde Naalakkersuisut ”Cirkulære om ansættelse og aflønning af særlige rådgivere for medlemmer af Naalakkersuisut”. Cirkulæret adresserer en række af de problemstillin-ger, som var konstateret i ansættelsesprocessen vedr. pressekoordinatoren for Formanden for Naalakkersuisut. Ifølge cirkulæret kan der ansættes én særlig rådgiver for hvert medlem af Naalak-kersuisut, idet Formanden for Naalakkersuisut dog kan ansætte et ubegrænset antal rådgivere.

Der må nødvendigvis levnes Naalakkersuisut stor frihed til at prioritere departementernes drifts-/lønmidler. Udvalget kan dog frygte, at den nuværende formulering af cirkulæret kan medføre ufor-holdsmæssigt store udgifter for administrationen, idet der i princippet ikke er begrænsninger for det samlede antal politiske rådgivere der kan ansættes, jf. Formanden for Naalakkersuisuts ubegrænse-de muligheder i den henseende. Naalakkersuisut skal derfor opfordres til nøje at overveje, hvorvidt effekterne står mål med udgifterne ved anvendelsen af sådanne rådgivere.

Naalakkersuisut har pt. sat anvendelsen af politiske rådgivere i bero. Såfremt Naalakkersuisut imid-lertid beslutter at genoptage anvendelsen af sådanne rådgivere, bør det desuden tilsikres, at anvendelsen ikke kan få karakter af skjult partistøtte til koalitionspartierne.

- ! Naalakkersuisut anmodes om at oplyse status på overvejelserne om den fremtidige anvendelse af særlige politiske rådgivere.

2. Revisionsudvalgets kompetence i forhold til selvstyrejede aktieselskaber

I forbindelse med udvalgets behandling af Landskassens regnskab for 2012, fandt udvalget det nød-vendigt at opridse forholdene omkring udvalgets kompetence i forhold til de selvstyrejede aktiesel-

skaber. Dette var foranlediget af, at det daværende Naalakkersuisut led af den beklagelige misforståelse, at Naalakkersuisut ikke kunne videregive detaljerede oplysninger vedr. aktieselskabernes økonomiske forhold til Revisionsudvalget.

Grundet valgudskrivelsen i 2014, og den deraf følgende udskiftning af Inatsisartut- og Naalakkersuisutmedlemmer, har udvalget fundet det hensigtsmæssigt her at medtage en forkortet gennemgang af de nævnte forhold vedr. udvalgets kompetencer mv. vedr. aktieselskaberne.

Udvalget påregner i den kommende tid, at beskæftige sig yderligere med Naalakkersuisuts varetagelse af aktionærrollen mv.

2.1. Tilvejebringelse af oplysninger

Inatsisartuts kontrol med Naalakkersuisuts varetagelse af Selvstyrets aktionærinteresser forudsætter, at Inatsisartut (Revisionsudvalget) har adgang til at tilvejebringe de samme oplysninger, som Naalakkersuisut. Kun hvis Inatsisartut (Revisionsudvalget) har adgang til de samme oplysninger som Naalakkersuisut, kan Inatsisartut bedømme, hvorvidt Naalakkersuisut i en given sammenhæng har ageret ansvarligt, dvs. udnyttet sine aktionærbeføjelser på en hensigtsmæssig måde. Naalakkersuisut må dog i denne forbindelse bedømmes på grundlag af de oplysninger, som Naalakkersuisut har (haft) mulighed for at fremskaffe - ikke blot på grundlag af de oplysninger, som Naalakkersuisut faktisk har indhentet.

Naalakkersuisut kan ikke unddrage sig det retslige eller politiske ansvar for varetagelsen af Selvstyrets aktionærinteresser ved at holde sig i uvidenhed om eventuelle uhensigtsmæssigheder i et aktieselskab. Lovgivningen (Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, § 19) bygger derfor på det udgangspunkt, at Revisionsudvalget skal have fuld adgang til enhver oplysning, som Naalakkersuisut har adgang til at fremskaffe.

Revisionsudvalget har således adgang til, at pålægge Naalakkersuisut at søge nærmere bestemte oplysninger indhentet fra et aktieselskab, om fornødent ved at anvende de muligheder, som er hjemlet i aktieselskabsloven eller i selskabets vedtægter. Naalakkersuisut skal uden ophold stille de oplysninger, som Naalakkersuisut på udvalgets opfordring indhenter, til rådighed for udvalget.

I *delvist* Selvstyreejede aktieselskaber er Naalakkersuisuts adgang til informationer om selskabet begrænset til oplysninger, som en aktionær i medfør af aktieselskabslovens bestemmelser kan indhente i forbindelse med afholdelse af generalforsamling, herunder også ekstraordinær generalforsamling i selskabet.

Formelt sætter aktieselskabsloven samme begrænsninger i forhold til aktieselskaber, hvor Grønlands *Selvstyre er eneaktionær*, hvilket vil sige, at Naalakkersuisut er henvist til at søge oplysninger i forbindelse med afholdelsen af generalforsamling i selskabet.

Reelt er der imidlertid i princippet næppe grænser for en eneaktionærs muligheder for at opnå oplysninger. Adgangen til nærmere bestemte oplysninger vil således kunne indskrives i selskabets vedtægter, ligesom Selvstyret som eneaktionær vil kunne sikre sig oplysningerne ved beslutning på en ordinær eller ekstraordinær generalforsamling.

Naalakkersuisut forventes at tilsikre, at vedtægterne for de aktieselskaber, hvor Grønlands Selvstyre er eneaktionær, ikke er til hinder for, at Revisionsudvalget gennem Naalakkersuisut kan indhente oplysninger vedrørende de pågældende selskaber.

2.2. Selskabets ønske om fortrolighed

Et aktieselskab har en legitim interesse i at undgå, at følsomme oplysninger af betydning for selskabets konkurrencemæssige situation spredes. Denne interesse er tilgodeset ved, at Revisionsudvalget – og de hertil knyttede embedsmænd – er pålagt tavshedspligt i forhold til oplysninger vedrørende selvstyrejede selskaber. Denne tavshedspligt er sanktioneret gennem kriminallovens bestemmelser.

Udvalget kan dog, hvis udvalget finder det påkrævet, orientere Inatsisartut om forhold, som vedrører Selvstyrets aktionærinteresser. Dette sker ved afgivelse af en særskilt betænkning, som – hvis betænkningen indeholder fortrolige oplysninger – behandles for lukkede døre. Dermed udstrækkes tavshedspligten til at omfatte enhver deltager under det lukkede møde. Videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger, som er modtaget under et lukket møde, er således sanktioneret gennem kriminalloven på samme måde, som fortrolige oplysninger modtaget som led i Revisionsudvalgets arbejde.

Revisionsudvalgets tavshedspligt vedrørende sådanne oplysninger er absolut, i modsætning til tavshedspligten i henhold til § 13 i Inatsisartuts Forretningsorden. Revisionsudvalget kan således ikke, som i henhold til Forretningsordenens § 13, stk. 2, træffe beslutning om, at meddelelser i nærmere bestemt omfang kan tilgå offentligheden.

Tavshedspligten indebærer endvidere, at et udvalgsmedlem ikke kan videregive de fortrolige oplysninger til sin partigruppe, men må indskrænke sig til eventuelt at orientere om sagens principielle problemstillinger i generel eller anonymiseret form.

Hvis Revisionsudvalget imidlertid finder det påkrævet at orientere Inatsisartut om forhold, som vedrører Grønlands Selvstyres aktionærinteresser, afgiver udvalget en særskilt betænkning, der - hvis betænkningen indeholder fortrolige oplysninger - behandles for lukkede døre.

En betænkning, som behandles for lukkede døre, vil kun blive omdelt til Inatsisartuts medlemmer, samt til Naalakkersuisut. Betænkningen vil således ikke være offentligt tilgængelig. Såfremt Naalakkersuisut afgiver svarnotat, vil dette kun blive omdelt til Inatsisartuts medlemmer, og vil således heller ikke være offentligt tilgængeligt.

2.3. Naalakkersuisuts "kaffemøder" med bestyrelserne for de offentligt ejede aktieselskaber

Udvalget har i forbindelse med de regnskabsmæssige forklaringer til hovedkonto 10.13.10 "Udbytte, udlodning og salg fra aktieselskaber", spurgt til de såkaldte "kaffemøder" med bestyrelserne for de selvstyrejede aktieselskaber. Udvalget spurgte, hvilke drøftelser der gennemføres på disse kaffemøder, om det kunne bekræftes, at Naalakkersuisut benytter disse kaffemøder til at supplere de, på generalforsamlingen, meddelte ejerforventninger samt om, hvorledes Naalakkersuisut sikrer dokumentation af drøftelserne fra de omtalte kaffemøder?

Naalakkersuisut har hertil anført:

"Formandens Departement ser de såkaldte "kaffemøder" med ledelserne i de selvstyrejede selskaber som et udtryk for ledelsernes aktionærpleje, hvilket er helt almindeligt forekommende i større selskaber. Møderne er samtidig en mulighed for Formanden for Naalakkersuisut for at varetage selvstyrets ejerinteresser ved modtage en orientering om selskabernes overordnede drift mellem generalforsamlingerne.

Drøftelserne på møderne er af uformel karakter, hvorfor der sædvanligvis kun deltager en eller to embedsmænd i møderne.

Selskabernes bestyrelsesformænd orienterer typisk om de væsentligste forhold i året, der gik, og forventninger til året, der kommer. Formand for Naalakkersuisut benytter bl.a. lejligheden til at orientere om de gældende policy dokumenter, eksempelvis "retningslinjer for god selskabsledelse", seneste "årlige redegørelse til Inatsisartut" samt "redegørelse om ejerskabsforhold og udvikling i de helt eller delvist selvstyrejede aktieselskaber".

Der udarbejdes ikke egentlige fællesreferater fra møderne. Det er overladt til den eller de deltagende embedsmænd at tage eventuelle notater under mødet. Sådanne notater skal alene tjene til intern fastholdelse af indtryk fra møderne til mulig senere brug.

Set i forhold til den offentligretlige regulering i form af sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven finder Formandens Departement ikke, at der gælder et krav om en egentlig notatpligt ved møderne.

Notatpligt i den offentlige forvaltning gælder ifølge

- *Offentlighedslovens § 6*

Notatpligten gælder alene i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed (afgørelsessager) og tjener til at sikre offentligheden adgang til gennem aktindsigt at få indsigt i det fulde grundlag for en sags afgørelse. Offentlighedslovens § 6 gælder på det grundlag ikke for de såkaldte "kaffemøder".

- *Den ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætning*

Notatpligten gælder for alle væsentlige ekspeditioner i en sag, herunder såvel i administrative sager, som i andre sager, der har en vis indgribende betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der tages notat om væsentlige ekspeditionsskridt. Da møderne ikke er et led i en forvaltningssag, gælder der heller ikke på dette grundlag en notatpligt.

- *De ulovbestemte regler om god forvaltningsskik*

Notatpligten skal sikre fastholdelse af bevis i forvaltningens sager med henblik på skabelsen af et tillidsforhold mellem forvaltningen og borgeren. Da møderne ikke har karakter af egentlig forvaltningsvirksomhed, og da eventuelle notater ikke vil være omfattet af borgernes ret til aktindsigt efter offentlighedsloven, gælder der endelig ikke en notatpligt på dette grundlag.”

Udvalget applauderer Naalakkersuisut for gennemgangen af, hvorvidt og hvornår der gælder notatpligt ifølge sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven. Isoleret set Naalakkersuisuts betragtninger korrekte; der er ikke tale om afgørelsessager eller egentlig forvaltningsvirksomhed, hvorfor der på denne baggrund ikke er notatpligt.

Naalakkersuisuts besvarelse viser dog med al tydelighed, hvor lidt forståelse der tilsyneladende er hos Naalakkersuisut, for samspillet imellem Inatsisartut og Naalakkersuisut. Om dette skyldes et erfarings- og kompetencemæssigt vakuum i departementets ledelseslag, eller om det skyldes et bevidst ønske fra Naalakkersuisut om at unddrage sig kontrol fra Inatsisartut er uvist. Såfremt Inatsisartut skal have reel mulighed for at føre kontrol med Naalakkersuisuts varetagelse af Selvstyrets ejerskab af aktieselskaberne er det klart, at det må kunne dokumenteres, i det mindste, hvilke emner der er drøftet med bestyrelserne og eventuelle beslutninger, som måtte være truffet, eller meddelt, på møderne.

Som det bl.a. fremgår af Retningslinjerne for god selskabsledelse i de selvstyrejede aktieselskaber foregår den formaliserede del af kommunikationen mellem Selvstyret i sin egenskab af aktionær og selskabet på generalforsamlingen. Udvalget anerkender, at mere uformelle møder, som supplement til generalforsamlingerne, kan have værdi både for bestyrelserne og for Naalakkersuisut. Udvalget skal dog henstille, at Naalakkersuisut iværksætter det fornødne med henblik på sikre fyldestgørende dokumentation af sin ageren overfor selskaberne, samt af de oplysninger Naalakkersuisut modtager fra selskaberne – også på sådanne, mere uformelle, aktionærmøder.

3. Ekstern revisors bemærkninger i revisionsprotokollaterne

I dette afsnit fremhæves forhold, som fremgår af ekstern revisors revisionsprotokollater til regnskabet for 2013. For en fuldstændig gennemgang af protokollaterne, samt Naalakkersuisuts kommenta-

rer hertil henvises til bilag 5. Udvalget har valgt, at inddrage enkelte hele afsnit i nærværende betænkning, hvor revisionens kommentarer særligt har givet anledning hertil.

3.1. Skriftlige beskrivelser af forretningsgange og interne kontroller

Revisors bemærkninger:

”På en række områder skal der ifølge model-regnskabsinstruksen udarbejdes skriftligt dokumenterede forretningsgange. Udover det formelle heri, så er dette af stor vigtighed for sikre en ensartet og effektiv opgaveløsning samt kontinuiteten ved udskiftning af administrative medarbejdere. Der foreligger ikke altid skriftlige beskrivelser af forretningsgange. Vi anbefaler at reglerne om udarbejdelse heraf indskræpes fra centralt hold”.

Naalakkersuisut har hertil anført:

”DcR vil i samarbejde med Intern Revision arbejde på at arbejdsgange hos enhederne bliver udfærdiget og efterfølgende kan dokumenteres skriftligt. Dette fordrer, at enhederne bidrager med de nødvendige ressourcer hertil. Når indførelsen af nyt ERP-system gennemføres vil der for samtlige regnskabsmæssige områder forelægge procesbeskrivelser som i større omfang vil kunne supplere/erstatte arbejdsgangsbeskrivelser”.

Revisionsudvalget har fremsat følgende uddybende spørgsmål:

”Hvorledes vil Naalakkersuisut sikre, at enhederne bidrager med de nødvendige ressourcer? Hvem har ansvaret for at de beskrevne tiltag føres ud i livet – DCR/enhederne/andre?

Naalakkersuisut har hertil anført:

”Intern revision vil rette henvendelse til det ansvarlige departement såfremt forholdet ikke bliver udbedret. I forbindelse hermed vil enhederne få det indskræpet at information omkring manglende overholdelse af området kan medføre orientering til revisionsudvalget. Det er det enkelte Departement / Naalakkersuisuts ansvar at regler overholdes. DcR samt Intern Revision har dog mulighed for at assistere og kontrollere, at materiale er udarbejdet”.

Udvalget tager Naalakkersuisuts svar til efterretning, idet udvalget dog ser med nogen undren på Naalakkersuisuts kommentar om, at ”manglende overholdelse kan medføre orientering af Revisionsudvalget”.

Udvalget har ingen sanktionsmuligheder overfor medlemmer af Naalakkersuisut endsige overfor embedsmænd. Såfremt udvalget orienteres om kritisable forhold i administrationen, kan udvalget vælge at orientere Inatsisartut herom. Inatsisartut kan herefter beslutte, at de konstaterede forhold skal have politiske konsekvenser for Naalakkersuisut.

3.2. Lønninger og pensioner (1.610 mio.kr.)

Revisors bemærkninger:

”Vores revision har omfattet en vurdering og kontroltest af de tilrettelagte kontroller på lønområdet.

Vi har fra lønsystemet udvalgt et antal lønsager for månedslønnede og timelønnede inden for Selvstyrets forskellige forvaltningsområder. For de udvalgte personer har vi detaljeret gennemgået og sammenholdt de udbetalte lønninger, tillæg, diæter og reguleringer mv. med lønkontorets sagsakter og det modtagne kontrolmateriale i form af lønoverenskomster, lønoversigter og cirkulæreskrivelser angående konkrete afgørelser m.m.

Sagsrevisionen har vist et ganske stort antal sager med fejl og mangler. Manglerne vedrører primært manglende eller mangelfuldt grundlag for medarbejderens indplacering og tildeling af tillæg. Vi har derudover konstateret fejl i anvendelsen af tidsregistreringsskemaer og anvendelsen heraf. Endelig har vi konstateret at der i en del tilfælde er udbetalt løn til fratrådte medarbejdere.

Vi har herunder ved besøg i decentrale enheder testet enhedernes kontrol af bruttolønslister. Dette er en nøglekontrol i forhold til sikring mod, at der udbetales forkerte lønninger. Bruttolønslisterne gennemgås med forskellig grad af omhyggelighed og vi anbefaler, at vigtigheden af denne kontrol indskærpes overfor de enkelte enheder.

I forbindelse med årsafslutningen har vi påset, at der er foretaget afstemning mellem økonomisystem, lønsystem og indberetninger til Skattestyrelsen. Afstemningen heraf vanskeliggøres ved at der ikke er en entydig sammenhæng mellem konti i lønsystemet og økonomisystemet. Afstemningen for 2013 udviser således en uafklaret difference på ca. 3 mio.kr. Vi anbefaler at der tages initiativ til at skabe den fornødne sammenhæng mellem de to systemer.”

Naalakkersuisut har hertil anført:

”Lønservice har arbejdet med at implementere et selvbetjeningsmodul i forhold til lønsystemet, så Personalekontorerne indtaster stamoplysninger i forbindelse med tiltrædelse og fratrædelse. Disse informationer frigiver Lønkontoret. Dette skal medføre, at arbejdsprocesserne i forhold til tiltrædelse og fratrædelse forenkles, og at antallet af fejl derved gøres mindre. Der arbejdes på at opdatere og forbedre processerne omkring tidsregistreringsskemaerne.

Lønservice er enige i at opfølgning af bruttolønslister eller gennemgang af de enkelte lønspecifikationer i de lokale enheder er vigtig i forhold til at sikre korrekt udbetaling af løn. Derfor indeholder regnskabshåndbogen en instruks med tilhørende vejledning om, at bruttolønslister skal gennemgås. På baggrund af revisionens udtalelser vil Lønservice indskærpe overfor enhederne, at de skal lave opfølgning af bruttolønslister eller gennemgå de enkelte lønspecifikationer.

Der arbejdes løbende på, at sikre bedre sammenhæng mellem økonomisystemet og lønsystemet. På sigt skal et nyt ERP-system gerne sikre den nødvendige integration mellem de to systemer.”

Revisionsudvalget har fremsat følgende uddybende spørgsmål:

”Hvorledes og hvornår påtænker Naalakkersuisut at foretage den nævnte indskærpelse overfor enhederne? Er der tale om et generelt problem, eller er der enkelte enheder med tilbagevendende problemer på området?”

Naalakkersuisut har hertil anført:

”I dag er det allerede indskærpet i regnskabshåndbogen, som enhederne er forpligtet til at følge. Derudover vil det blive indskærpet i aftalerne mellem Økonomi- og Personalestyrelsen og Selvstyrets enheder om fordelingen af arbejdsopgaver i forhold til processerne omkring lønadministration. Det kan oplyses, at det opleves som et generelt problem. Der vil derfor blive gjort en yderligere indsats for at imødegå problemet ved opsøgende virksomhed overfor enhederne.”

Udvalget bemærker, at lønningsområdet igennem en længere årrække har været fremdraget af revisor, som et problemområde. Udvalget finder det yderst kritisabelt, at der ikke kan konstateres større forbedringer i forbindelse med regnskabet for 2013. Udvalget skal på det kraftigste anmode Naalakkersuisut om at sikre, at der er afsat de nødvendige ressourcer med henblik på, at få problemerne løst.

4. De regnskabsmæssige forklaringer

De regnskabsmæssige forklaringer, udvalgets spørgsmål til disse og Naalakkersuisuts besvarelse fremgår af bilag 6, hvortil der henvises.

Udvalget kan konstatere, at regnskabsforklaringerne varierer en del i grundighed og beskrivelsen af årsagen til afvigelsen. Ingen af afvigelsesforklaringerne indeholder begrundelser for, hvorfor der ikke har kunnet skaffes bevillingsmæssig hjemmel for afvigelsen.

Af regnskabshåndbogen fremgår (afsnit 7.3), at:

”Departementet skal oplyse, hvilke forhold der kan begrunde afvigelserne set i forhold til de gennemførte aktiviteter. Desuden skal det oplyses, hvorfor der ikke har kunnet skaffes bevillingsmæssig hjemmel for afvigelsen.”

Udvalget er bekendt med DcR's bestræbelser på at højne kvaliteten af regnskabsforklaringerne og finder da også, at der er sket en positiv udvikling igennem de senere år. Udvalget finder dog umiddelbart, at regnskabshåndbogens krav til indholdet af regnskabsforklaringerne fremstår så klare, at departementerne i højere grad burde kunne leve op til disse krav. Det er udvalgets holdning, at det burde være muligt, at højne niveauet og at bibringe samtlige enheder fornødent kendskab til – og forståelse for – regnskabshåndbogens krav til indholdet af regnskabsmæssige forklaringer.

4.1 Sundhedsområdet

Naalakkersuisut oplyser, at:

”Departementet for Sundhed og Infrastruktur har i det indeværende regnskabsår holdt sig indenfor den regnskabsmæssige bevilling. Grundet pres på en række af behandlingskontiene samt stigende priser på transport var det i slutningen af 2013 nødvendigt at søge om en tillægsbevilling på 15 mio. kr. til Sundhedsvæsenet. Der er fortsat fokus på arbejdet med effektiviseringer.”

Sundhedsvæsenets budgetter har i gennem tiden været præget af, hvad der kan kaldes, ”bevidst underbudgettering”. Der er dog i de senere år sket store forbedringer på dette område, og tidligere tiders tillægsbevillinger på op mod 90 mio. kr. er, jf. Naalakkersuisuts bemærkninger ovenfor, reduceret betragteligt. En tillægsbevilling på 15 mio. kr. ser udvalget dog som om, at området fortsat i nogen grad, lider af manglende realisme i budgetteringen. Budgetloven foreskriver, at ansøgning om nye eller ændrede bevillinger alene må omfatte dispositioner, som er væsentlige og som ikke kunne forudses ved udarbejdelsen af finansloven. Dispositioner på sundhedsområdet vil i vidt omfang blive anset for at være ”væsentlige”, men det er derimod mere tvivlsomt, om man i en længere årrække kan postulere, at udgifterne er ”uforudsete”.

Deloitte har allerede i 2010 anført, at:²

”Sundhed er et udgiftsområde, hvor der i Grønland – ligesom i de fleste andre lande – er et underliggende udgiftspres, og hvor der år for år må påregnes en vis realvækst. Demografi, nye behandlinger og ny dyr medicin er blandt de faktorer, der trækker i retning af øgede udgifter.

God økonomistyring forudsætter, både at budgetterne er fastlagt på et realistisk niveau – og at de holdes. Der er efter vores vurdering en del, der tyder på, at bevillingsrammen ikke i alle tilfælde har været realistisk – eller at der ikke på forhånd har været tilstrækkelig politisk erkendelse af, at det fastsatte bevillingsniveau ville betyde et lavere serviceniveau.

[...]

Vi anbefaler således, at der i finanslovens planlægningsfase udvises større grundighed med at fastlægge en bevillingsramme, der er realistisk, og som tager afsæt i det forventede udgiftsniveau i det indeværende finansår.”

Ydelserne på sundhedsområdet kan for en stor del sammenlignes med ”lovbundne bevillinger”, sådan forstået, at det det kan være politisk yderst vanskeligt at undgå, at tilføre yderligere midler, såfremt det viser sig at budgettet ikke holder. Dette forhold bør efter udvalgets opfattelse betyde, at

² Grønlands sundhedsvæsen – udfordringer for fremtiden. Økonomi- og strukturanalyse af det grønlandske sundhedsvæsen. Grønlands Selvstyre – departementet for sundhed. April 2014

der i forbindelse med budgetteringen udvises politisk vilje til at prioritere området realistisk og til, i planlægningen, at tage udgangspunkt i de tidligere regnskabsårs faktiske resultater.

Det er efter udvalgets vurdering meget uhensigtsmæssigt, at der år efter år, efter finanslovens vedtagelse kan opstå behov for meget store merbevillinger. Ud over at forringe de offentlige finanser kan det betyde, at der opstår usikkerhed om, hvilke regler der reelt gælder i den offentlige økonomistyring.

5. Udvalgets indstilling af revisor for Landskassens regnskaber

Jf. Forretningsordenen for Inatsisartut, § 25, stk. 2, udpeger Inatsisartut Landskassens revisor efter indstilling fra Revisionsudvalget.

Traditionelt har udvalget i forbindelse med 2. behandlingen af Landskassens regnskaber, som typisk sker på efterårssamlingen, indstillet revisoren til revision af det næstfølgende regnskab. Grundet valgudskrivelsen den 1. oktober 2014 blev regnskabet for 2013 ikke færdigbehandlet og Inatsisartut fik dermed ikke, som normalt, lejlighed til at udpege revisoren til gennemgang af regnskabet for 2014. Når en sådan situation opstår, vil den allerede udpegede revisor, (dvs. i dette tilfælde den revisor, som i 2013 blev udpeget til at revidere Landskassens regnskab for 2012), fortsætte i rollen som Landskassens revisor, for at undgå at forsinke regnskabsprocessen.

Regnskabet for 2014 forventes således færdigrevideret og klar til overdragelse til Inatsisartut inden for kort tid på indeværende forårssamling. Revisionsudvalget afgiver derfor ikke en indstilling til udpegning af revisor til at revidere Landskassens regnskab for 2014, men derimod til Landskassens regnskab for 2015.

Ved 2. behandlingen af Landskassens regnskab for 2014, som forventes at ske på den kommende efterårssamling, vil udvalget dernæst skulle indstille revisoren til gennemgang af Landskassens regnskab for 2016.

Revisionsudvalget indstiller til Inatsisartut, at Inatsisartut udpeger det statsautoriserede revisionsaktieselskab Deloitte til at revidere Landskassens regnskaber for 2015.

6. Indstilling vedrørende godkendelse af Landskassens regnskab for 2013

Et enigt udvalg indstiller beslutningsforslaget om godkendelse af Landskassens regnskab for 2013 til vedtagelse.

Med disse bemærkninger skal Revisionsudvalget overgive forslaget til 2. behandling.

Randi V. Evaldsen,
formand

Suka K. Frederiksen

Jens-Erik Kirkegaard

Agarhe Fontain

Per Rosing-Petersen

Bilagsoversigt:

Bilag 1: Revisionsprotokollat, Landskassen 2013.

Bilag 2: Revisionsprotokollat, Asiaq 2013.

Bilag 3: Revisionsprotokollat, Mittarfeqarfiit 2013.

Bilag 4: Revisionsprotokollat, Nukissiorfiit 2013.

Bilag 5: Udvalgets spørgsmål- og Naalakkersuisuts svar vedr. revisionsprotokollaterne mv.

Bilag 6: Udvalgets spørgsmål- og Naalakkersuisuts svar vedr. regnskabsmæssige forklaringer mv.

Bilag 7: Korrespondance mv. vedr. medlemmer af Naalakkersuisuts mellemværender med Selvstyret.