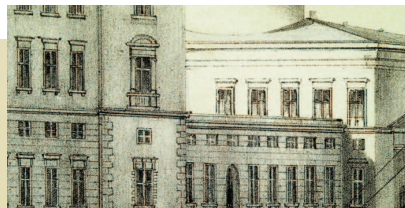


28/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2013



28/2013

Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2013

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2014

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Alle ministre afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2015.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i marts 2015.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 0107-0061
ISBN 978-87-7434-446-9

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM REVISIONEN AF STATSREGNSKABET FOR 2013

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at statsregnskabet for 2013 samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler, og at der generelt er en god og sikker regnskabsforvaltning i staten.

Statens virksomheder havde i 2013 udgifter på 674,0 mia. kr. og indtægter på 679,8 mia. kr. Overskuddet på statens driftsregnskab var på 5,8 mia. kr., hvilket er en forbedring af resultatet med 21,9 mia. kr. i forhold til bevillingen på finansloven for 2013. Det skyldes, at staten har haft flere indtægter end forventet på 7,9 mia. kr. og færre udgifter på 14,0 mia. kr.

Statsrevisorerne konstaterer dog også, at Rigsrevisionen har taget 3 forbehold vedrørende:

- Skatteministeriets forvaltning af ejendomsvurderingsområdet
- SKATs forvaltning af inddrivelsen af offentlige restancer
- dispositionernes lovlighed i forbindelse med ansættelser og lønudbetalinger i Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering.

De 3 forbehold betyder ikke, at der er taget forbehold for rigtigheden af det samlede statsregnskab.

Statsrevisorerne påtaler og skal henlede Folketingets opmærksomhed på, at Statsrevisorerne for 6. år i træk kritiserer Skatteministeriets forvaltning af inddrivelsen af de offentlige restancer i forbindelse med revisionen af statsregnskabet. Det har medført et utilsigtet tab af indtægter for staten, og at restancemassen fortsat er meget høj.

SKAT har store og stigende problemer med at løse inddrivelsesopgaverne som forventet og med den planlagte it-understøttelse ved "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI). Der har gennem mange år været betydelige problemer med implementeringen af EFI.

Statsrevisorerne kritiserer, at problemerne har betydet, at fordringer på 902 mio. kr. er blevet utilsigtet forældet og dermed ikke kan inddrives. De offentlige restancer kan kun opgøres med væsentlig usikkerhed, men udgør potentielt 75 mia. kr. ved udgangen af 2013.

Statsrevisorerne,
den 2. oktober 2014

Peder Larsen
Henrik Thorup
Kristian Jensen*)
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Lars Barfoed**)

*) Statsrevisor Kristian Jensen har ikke deltaget ved behandlingen af de sager under Skatteministeriet, som er omfattet af hans ministertid.

**) Statsrevisor Lars Barfoed har ikke deltaget ved behandlingen af de sager under Transportministeriet, som er omfattet af hans ministertid.

Statsrevisorerne kritiserer, at forvaltningen af ansættelser og lønudbetalinger i Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (under Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser) har været i strid med usædvanligt mange regler, overenskomster mv. Revisionen har afdækket så mange fejl og mangler, at medarbejderne ikke kan forvente at være ansat på korrekte vilkår eller være korrekt aflønnet.

Statsrevisorerne skal på baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger pege på, at forvaltningen kan forbedres på bl.a. følgende områder:

Virksomhedernes regnskabsaflæggelse

- Usikker regnskabsaflæggelse, forretningsgange og interne kontroller i Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering, Naturstyrelsen og Økonomiservicecentret.
- Usikker regnskabsaflæggelse i SKAT vedrørende skatter og afgifter og utilfredsstillende forvaltning af debitorer.
- Mangelfuld håndtering af ændret regnskabspraksis i Finansministeriets koncern.

Virksomhedernes lønadministration

- Et meget stort antal fejl og mangler på tværs af staten ved administrationen af engangsudbetalinger af løn/resultatløn, honorarer og B-indkomst, særligt på uddannelses- og undervisningsområdet.
- Manglende sparsommelighed på lønområdet, fx i forbindelse med over-/merarbejde og fratrædelsesgodtgørelser.

Forvaltning af statslige tilskud

- Utilstrækkelig tilskudsforvaltning på tværs af staten, særligt i forbindelse med opfølgning på, om tilskuddet er anvendt til formålet, og gennemgang af regnskaber og revisionsrapporter.

Fastsættelse af gebyrer

- Fastsættelse af gebyrer er i en række virksomheder sket på et tilfredsstillende grundlag, men Sundhedsstyrelsen (under Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse) bør på ny beregne gebyrerne under lov om lægemidler. Sundhedsstyrelsens gebyrfastsættelse er mere end 20 år gammel, og man har ikke henført omkostninger og indtægter til det enkelte gebyr.

It-sikkerhed

- It-sikkerheden og it-styringen er samlet set tilfredsstillende, men revisionen har på tværs af staten afdækket svagheder, som udgør risici for hackerangreb, nedbrud, databas, misbrug af følsomme data mv. i bl.a. Sikkerhedsstyrelsen, Bygningsstyrelsen, politiet, National Sundheds-It og SKAT.

Ministeriernes ledelsesinformation

- Revisionen på 6 ministerområder har afdækket, at ingen af ministerierne havde tilstrækkelig styringsrelevant, valid og retvisende ledelsesinformation, som koblede informationer om økonomi og faglige opgaver. Nogle ministerier har haft fordele ved at udarbejde et samlet koncept for ledelsesinformationen, men statens centrale data leverer ikke data til at understøtte den.

Ministeriernes opfølgning på tidligere beretninger

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende:

- At Statens It endnu ikke har fulgt tilstrækkeligt op på de væsentlige svagheder i it-sikkerheden, som Rigsrevisionen påpegede ved revisionen af statsregnskabet for 2008.
- At Banedanmarks tiltag for at handle mere omkostningsbevidst ved køb af konsulenttydelser stadig ikke er implementeret. Rigsrevisionen påpegede det ved revisionen af statsregnskabet for 2010.



Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører 20 ministerområder på finanslovens §§ 5-29 og de hertil knyttede fællesparagraffer 35-38 og 40-42.

Indholdsfortegnelse

Introduktion	1
1. Erklæring om statsregnskabet	2
2. De væsentligste revisionsresultater	5
3. Tværgående emner	12
3.1. Større engangsudbetalinger i staten	12
3.2. Fratrædelsesaftaler i staten	18
3.3. Forvaltning af statslige tilskud	25
3.4. Fastsættelse af gebyrer	34
3.5. Ledelsesinformation på 6 ministerområder	42
4. Revisionen af de enkelte ministerområder	47
4.1. § 5. Statsministeriet	47
4.2. § 6. Udenrigsministeriet	48
4.3. § 7. Finansministeriet	52
4.4. § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet	59
4.5. § 9. Skatteministeriet	64
4.6. § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet	74
4.7. § 11. Justitsministeriet	78
4.8. § 12. Forsvarsministeriet	84
4.9. § 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	88
4.10. § 15. Social- og Integrationsministeriet	90
4.11. § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	93
4.12. § 17. Beskæftigelsesministeriet	98
4.13. § 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser	103
4.14. § 20. Ministeriet for Børn og Undervisning	110
4.15. § 21. Kulturministeriet	115
4.16. § 22. Ministeriet for Ligestilling og Kirke	121
4.17. § 23. Miljøministeriet	123
4.18. § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	128
4.19. § 28. Transportministeriet	132
4.20. § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	137
5. Statens drifts- og anlægsregnskab samt status	141
Bilag 1. Metode	150
Bilag 2. Fortsatte sager fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet	154
Bilag 3. Ordliste	161

Beretningen vedrører 20 ministerområder på finanslovens §§ 5-29 og de hertil knyttede fællesparagraffer 35-38 og 40-42.

Rigsrevisionen har valgt ikke at opliste de mange ministre, som har haft ansvaret for sagerne i denne beretning, der bl.a. indeholder opfølgninger på revisionssager, som tidligere ministre har haft ansvaret for.

Beretningen har i udkast været forelagt ministerierne, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

Introduktion

1. Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet for 2013 og afgiver denne beretning om revisionen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven.

Beretningen er struktureret efter de ministerområder, som fremgår af finansloven og dermed statsregnskabet for 2013. Nogle ministerområder har ændret navn og ressortansvar, efter at finansloven blev fremsat. Revisionsresultater omtales med de navne, der var gældende på tidspunktet for revisionen eller høringssvaret. De ministre, der i dag har ressortansvaret for de enkelte virksomheder, skal afgive en redegørelse til Statsrevisorerne om de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.

2. Kap. 1 indeholder Rigsrevisionens *erklæring* om statsregnskabet. I kap. 2 fremdrages de *væsentligste revisionsresultater* fra beretningen.

Kap. 3 indeholder 5 *revisioner*, som vi har gennemført på tværs af en række virksomheder. Analyserne handler om større engangsudbetalinger i staten, fratrædelsesaftaler i staten, 6 virksomheders forvaltning af statslige tilskud, 7 virksomheders fastsættelse af gebyrer og ledelsesinformation på 6 ministerområder.

Kap. 4 handler om resultaterne fra revisionen af de 20 *ministerområder*, der fremgår af statsregnskabet for 2013. For hvert ministerområde indledes med vores erklæring om ministerområdet og andre væsentlige revisionsbemærkninger. Hvert afsnit indeholder en oversigt over ministerområdets virksomheder og en gennemgang af de revisionssager, som vi finder væsentlige at fremhæve over for Statsrevisorerne. Kapitlet indeholder også en omtale af væsentlige resultater fra revisionen af virksomheder uden for statsregnskabet, fordi den enkelte minister er overordnet ansvarlig, og forvaltningen dermed indgår i Rigsrevisionens samlede vurdering af det enkelte ministerium.

I kap. 5 gennemgår vi *statsregnskabet*s hovedtal for driftsregnskabet og anlægsregnskabet. Kapitlet handler også om statens status og de korrektioner, der er foretaget i forhold til statens status primo 2013 (primokorrektioner).

Bilag 1 indeholder en række *baggrundsoplysninger* om den udførte revision og de revisions- og regnskabsprincipper, der ligger til grund for vores arbejde. Bilag 2 indeholder en oversigt over sager, som vi fortsat følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

Begrebet **virksomhed** bruges i denne beretning om:

- forvaltningsenheder inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssigt ansvarlig for én eller flere hovedkonti på bevillingslovene, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 3
- enheder, der ikke er omfattet af statsregnskabet, men som falder under rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2-4
- tilskudsmodtagere, hvis årlige regnskab er omfattet af rigsrevisorlovens § 4
- regioner og kommuner.

1. Erklæring om statsregnskabet

3. Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet for 2013 og har som led heri undersøgt fuldstændigheden af statsregnskabet og sammenholdt bevillings- og regnskabstal.

4. Rigsrevisionen betragter med denne erklæring revisionen af statsregnskabet for 2013 som afsluttet. Rigsrevisionen kan dog tage spørgsmål vedrørende dette og tidligere regnskabsår op til yderligere undersøgelse. I den forbindelse kan der fremkomme nye oplysninger, som kan give anledning til, at konkrete forhold, der er behandlet i denne beretning, bliver vurderet på ny.

Revisionen omfatter også EU-midler i Danmark. Danmark modtager hvert år midler fra EU, ligesom Danmark afregner told og landbrugsafgifter mv. samt moms- og BNI-bidrag til EU. Vi udarbejder en årlig beretning om revisionen af EU-midler i Danmark, da det er et væsentligt indtægts- og udgiftsområde med stor bevågenhed fra Europa-Kommissionens og Europa-Parlamentets side. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013 er afgivet i september 2014.

Ledelsens ansvar

5. Revisionen tager udgangspunkt i departementernes regnskabserklæringer, hvor departementet skriver under på, at ministerområdets regnskab er udarbejdet på baggrund af regnskabsbekendtgørelsens bestemmelser, og hvor det oplyses:

- om der er ændringer i regnskabsprincipper, der har betydning for vurderingen af regnskabet for det pågældende år
- om regnskabet indeholder alle de bogføringskredse og delregnskaber, som ministerområdet er ansvarlig for
- om forbruget af bevillinger er opgjort korrekt
- om aktiver og passiver er opgjort korrekt.

Endvidere bekræfter departementet i regnskabserklæringen, at der i tilknytning til regnskabsaflæggelsen er etableret forretningsgange og interne kontroller som i videst muligt omfang sikrer, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgående aftaler og sædvanlig praksis. Departementet skal også godkende den årlige bevillingsafregning i forbindelse med årsafslutningen.

Det er finansministeren, der fremlægger det samlede statsregnskab for Folketinget. Statsregnskabet er en sammenstilling af regnskaberne for ministerområderne, der igen er en sammenstilling af regnskaberne for de enkelte virksomheder på ministerområderne.

Regnskabsbekendtgørelsen er en populær betegnelse for bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen mv.

Rigsrevisionens ansvar og den udførte revision

6. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, som er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Rigsrevisionen har ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko efterprøvet grundlaget og dokumentationen for de anførte beløb og øvrige oplysninger i statsregnskabet. Rigsrevisionen efterprøver ikke kun rigtigheden af statens regnskab, men undersøger også en række aspekter vedrørende forvaltningens overholdelse af bevillinger, love og andre forskrifter samt indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere har Rigsrevisionen for udvalgte områder vurderet, om ministerierne har en økonomisk hensigtsmæssig forvaltning. Revisionen er udført ved stikprøveviser undersøgelser.

Revisionen af statsregnskabet er udført med en dækning, som giver Rigsrevisionen et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere statsregnskabet. Revisionsprincipper mv. er nærmere omtalt i bilag 1 om metode.

Konklusion

7. Det er Rigsrevisionens vurdering, at statsregnskabet for 2013 samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Væsentlige revisionsbemærkninger

8. Rigsrevisionen har taget 3 forbehold i erklæringerne på ministerområdeniveau. Forbeholdene knytter sig til forvaltningen og dispositionernes lovlighed i 2 virksomheder. Rigsrevisionen har endvidere afgivet 3 supplerende oplysninger om forståelsen af regnskaberne på 2 ministerområder. Revisionen viste endvidere svagheder ved forvaltningen og fejl i enkelte virksomheders regnskaber. Forbehold, svagheder og fejl har haft indflydelse på vurderingen af de enkelte virksomheders og ministerområders regnskaber og forvaltning, men giver ikke Rigsrevisionen anledning til at tage forbehold for det samlede statsregnskab.

Rigsrevisionen, den 25. september 2014

Lone Strøm
rigsrevisor

/Bettina Jakobsen
afdelingschef

Erklæring vedrørende sager på Finansministeriets område

9. Rigsrevisor Lone Strøm har erklæret sig inhabil i behandlingen af dele af denne beretning i henhold til rigsrevisorlovens § 1a, stk. 4. Det drejer sig om 6 sager under afsnit 4.3. § 7. Finansministeriet. Sagerne handler om:

- Økonomiservicecentrets udbetaling af tilskud mv. via den generiske integrationssnitflade
- forsinket regnskabsaflæggelse i departementet, Digitaliseringsstyrelsen, Statens Administration, Moderniseringsstyrelsen og Statens It
- forældede it-systemer i Statens Administration
- regnskabspraksis for licensbetalinger og regnskabsaflæggelse i Statens It
- it-sikkerheden i Statens It
- en fællesoffentlig standard for styring af it-sikkerheden i Statens It.

Folketingets formand har efter indstilling fra Statsrevisorerne og forelæggelse for Folketingets Præsidium udpeget tidligere medlem af Den Europæiske Revisionsret og tidligere afdelingschef i Rigsrevisionen Morten Levysohn som sætterigsrevisor. Sætterigsrevisor er udpeget for 1 år til at varetage rigsrevisors funktioner i de tilfælde, hvor rigsrevisor anser sig for inhabil, jf. brev af 2. juni 2014. Statsrevisorerne har anmodet sætterigsrevisor om at behandle ovennævnte sager, og han har derfor erklæret sig om og foretaget de revisionsmæssige vurderinger i disse sager.

Konklusion

10. Det er sætterigsrevisors vurdering, at regnskabet for de dele af Finansministeriet, hvor rigsrevisor har erklæret sig inhabil, samlet set er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

Væsentlige revisionsbemærkninger

11. Revisionen viste, at der fortsat var væsentlige svagheder i Økonomiservicecentrets varetagelse af visse betalingsopgaver for kunderne. Desuden havde Statens It fortsat væsentlige svagheder i it-sikkerheden. Det har haft indflydelse på vurderingen af de enkelte virksomheders forvaltning, men giver ikke anledning til at tage forbehold for Finansministeriets regnskab.

Rigsrevisionen, den 25. september 2014

Morten Levysohn
sætterigsrevisor

2. De væsentligste revisionsresultater

Erklæring om statsregnskabet for 2013

12. Revisionen har vist, at statsregnskabet for 2013 samlet set er rigtigt, hvilket vil sige, at der ikke er væsentlige fejl og mangler. Den samlede vurdering er baseret på revisionen af statslige indtægter og udgifter, der er opført på statsregnskabets §§ 5-29 og fællesparagraferne 35-38 og 40-42. Bevillingskontrollen har omfattet alle hovedkonti under disse paragrafer. Revisionen er gennemført på baggrund af en strategisk analyse af væsentlighed og risiko inden for det enkelte ministerområde.

Rigsrevisionen har for 2013 afgivet en erklæring om hvert af de 20 ministerområder. Vi afgiver en erklæring uden modifikationer, hvis vi vurderer, at regnskabet er rigtigt. Vi afgiver en erklæring med modifikationer, hvis vi vurderer, at der er grundlag for forbehold eller supplerende oplysninger.

Forbehold anvendes til at henlede læserens opmærksomhed på væsentlige og kritiske fejl og mangler i regnskabet, i dispositioner, der knytter sig til regnskabet, eller ved forvaltningen af et område, der er omfattet af regnskabet. Revisionen af statsregnskabet for 2013 har givet anledning til følgende forbehold:

- Rigsrevisionen tager forbehold for, om Skatteministeriets forvaltning af ejendomsvurderinger er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Vi tog også forbehold for dette i erklæringen om Skatteministeriets regnskab for 2012 på grundlag af beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering, jf. pkt. 108.
- Rigsrevisionen tager forbehold for SKATs forvaltning af inddrivelsen af offentlige restancer. SKAT har ikke kunnet løse væsentlige inddrivelsesopgaver med den forventede og planlagte systemmæssige understøttelse som følge af betydelige problemer med implementeringen af Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI). Dette har bl.a. medført, at fordringer på i alt 902 mio. kr. er blevet utilsigtet forældet og dermed ikke kan inddrives. Opgørelsen af de samlede offentlige restancer er i højere grad end tidligere år behæftet med væsentlige usikkerheder og udgør potentielt 75 mia. kr. i 2013. Endelig har SKAT en udfordring i forhold til udviklingen i de offentlige restancer, som fortsat er stigende, jf. pkt. 109-113.
- Rigsrevisionen tager forbehold for dispositionernes lovlighed i forbindelse med ansættelser og lønudbetalinger i Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering, fordi revisionen viste usædvanligt mange brud på love og regler, der gælder for statslige virksomheder. Fejlene omfattede brud på ferieloven, ansættelsesbevisloven, åremålscirkulæret, regnskabsbekendtgørelsen og minimum 5 forskellige overenskomster, jf. pkt. 176-179.

Vi har for hvert ministerområde vurderet, om fejl og mangler er så kritiske, at der er grundlag for at tage et forbehold. Denne vurdering er baseret på nedenstående kriterier:

- *Vi tager forbehold for hele eller dele af regnskabet, hvis vi vurderer, at der er fejl eller mangler af væsentlig økonomisk betydning.*
- *Vi tager forbehold for dispositionernes lovlighed, hvis vi vurderer, at dispositioner omfattet af regnskabet i væsentlig og/eller systematisk omfang ikke er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.*
- *Vi tager forbehold for forvaltningen, hvis vi vurderer, at der i væsentligt omfang ikke er en hensigtsmæssig forvaltning af én eller flere af de forvaltningsområder, der er omfattet af regnskabet.*
- *Vi undlader at udtrykke en konklusion om regnskabet, dispositionernes lovlighed eller forvaltningen, hvis vi vurderer, at vi ikke har kunnet opnå tilstrækkeligt og egnet revisionsbevis på væsentlige og gennemgribende områder, fx fordi der ikke foreligger den nødvendige dokumentation.*

Supplerende oplysninger gives for at henlede læsernes opmærksomhed på forhold, der allerede er oplyst i regnskabet, og som har betydning for læserens forståelse af regnskabet. Supplerende oplysninger gives endvidere for at gøre opmærksom på forhold, der ikke er oplyst i regnskabet, men som har betydning for læserens forståelse af vores revision, vores ansvar eller vores erklæring. Vi har ændret praksis for, hvornår vi afgiver en supplerende oplysninger med virkning fra regnskabsåret 2013. Den nye praksis bygger på en mere snæver definition af, hvornår det er relevant at give en supplerende oplysning. Revisionen af statsregnskabet for 2013 har givet anledning til følgende supplerende oplysninger:

- Udenrigsministeriet har ikke foretaget en korrekt regnskabsmæssig registrering af en overførsel til International Development Association (IDA) på ca. 411 mio. kr. i regnskabsåret 2013. Da fejlen er en klassifikationsfejl, har den ikke medført nogen direkte resultatpåvirkning i ministeriets regnskab, jf. pkt. 84.
- Udenrigsministeriet har registreret 14,87 mia. kr. som et kapitalindskud under IDA. Det er usikkert, om beløbet skal betragtes som et kapitalindskud i henhold til de gældende regler, jf. pkt. 84.
- Forsvarskommandoens hensatte forpligtelser er steget fra 1,1 mia. kr. til 1,6 mia. kr. Den primære årsag hertil var Forsvarskommandoens forventninger til ændringer i regler for anerkendelse af PTSD (posttraumatiske belastningsreaktioner) i arbejdsskadesystemet. Opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed, der er omtalt i årsrapporten for 2013, jf. pkt. 141.

Andre væsentlige revisionsbemærkninger

13. Det er Rigsrevisionens overordnede vurdering, at der er en god og sikker regnskabsforvaltning i staten som helhed. De fleste ministerområder og virksomheder har håndteret regnskabsaflæggelsen tilfredsstillende og har ikke væsentlige fejl og mangler i regnskaberne. Virksomhederne har endvidere overholdt bevillingerne. Nedenfor sætter vi fokus på de revisionsresultater, der afviger fra vores overordnede konklusion, og giver eksempler på virksomheder, hvor vi har fundet, at forvaltningen kan forbedres.

Usikker regnskabsforvaltning

14. Virksomhedernes regnskabsforvaltning omfatter forretningsgange og interne kontroller. Forretningsgangene skal understøtte en sikker og korrekt bogføring, så mængden af fejl og mangler minimeres. De interne kontroller skal understøtte, at eventuelle fejl og mangler afdækkes og rettes løbende. Svagheder og mangler i regnskabsforvaltningen øger risikoen for, at regnskabet indeholder fejl, der ikke er blevet opdaget. Revisionen af regnskaberne for 2013 har vist svagheder og mangler i regnskabsforvaltningen i flere virksomheder:

- SKATs proces for regnskabsaflæggelse vedrørende § 38. Skatter og afgifter har været præget af betydelig usikkerhed, og regnskabsforvaltningen har efter 1. august 2013 været usædvanlig svag og mangelfuld. Skatteministeriets ledelse godkendte regnskabet, selv om det indeholdt en del betydelige fejl og usikkerheder. Nogle af disse udlignede dog hinanden netto, så de samlede konstaterede fejl og usikkerheder medførte, at resultatopgørelsen er 4,6 mia. kr. for lav, mens status netto er 3,6 mia. kr. for høj, jf. pkt. 115-116.
- Der har været stor usikkerhed om Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konserverings (Kunstakademiet) økonomi, interne forretningsgange og regnskabsaflæggelse siden skolen blev dannet i 2011. Kunstakademiet havde et underskud på 8,7 mio. kr. i 2013. Et oprydningsarbejde afdækkede bl.a. tab på eksternt finansierede projekter på 6,8 mio. kr., efterregulering af feriepengeforpligtelsen på 5,7 mio. kr. og en nedskrivning af varelagre med en samlet driftspåvirkning på 3,8 mio. kr., jf. pkt. 180.

- Naturstyrelsens regnskabsaflæggelse er forbedret i 2013. Rigsrevisionen tog forbehold for regnskaberne for 2011 og 2012, men vurderer, at regnskabet for 2013 samlet set er rigtigt. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at styrelsens regnskabsaflæggelse ikke har været helt tilfredsstillende, og at der var en række områder, hvor regnskabsoprydningen endnu ikke var afsluttet, jf. pkt. 207.
- Økonomiservicecentret (ØSC) i Statens Administration varetager løn- og regnskabsopgaver for en stor del af statens virksomheder. Revisionen for både 2012 og 2013 har vist, at ØSC ikke havde iværksat en funktionsadskilt kontrol, som kan sikre korrekt udbetaling af tilskud via den generiske integrationssnitflade (GIS). Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder det endvidere ikke tilfredsstillende, at der fortsat ikke er foretaget en bagudrettet afdækning af, om den mangelfulde kontrol har medført fejl eller besvigelser i kundernes regnskaber, jf. pkt. 94.

Uklar regnskabspraksis

15. Regnskabspraksis er en betegnelse for de metoder og kriterier, som virksomhederne anvender, når indtægter og udgifter registreres i regnskabet, fx hvordan et aktivs forventede levetid fastsættes, og hvornår det er relevant at hensætte til tab på debitorer. Kravene til regnskabspraksis er defineret af Moderniseringsstyrelsen. Der opstår dog løbende konkrete situationer, hvor virksomhederne skal fortolke reglerne, og situationer, hvor anvendt regnskabspraksis ikke i al væsentlighed giver et rigtigt billede af virksomhedens aktiver, forpligtelser eller resultat. I de situationer skal virksomhederne overveje, om regnskabspraksis kan ændres. Hvis virksomhederne vil ændre regnskabspraksis, skal det godkendes af Moderniseringsstyrelsen, og virksomhederne skal forklare ændringerne i deres årsrapport. I beretningen peger vi på følgende sager, hvor regnskabspraksis ikke følges, eller hvor der er uklar regnskabspraksis:

- Virksomhederne i Finansministeriets koncern ændrede i 2013 regnskabspraksis vedrørende bl.a. periodisering af omkostninger og aktivering af anlægsaktiver. Virksomhederne har ikke som foreskrevet oplyst om ændringerne i regnskabspraksis og effekten heraf i deres årsrapporter, jf. pkt. 92 og pkt. 96.
- Rigsrevisionen har i 2 år fulgt en sag om regnskabspraksis for SKATs værdiansættelse af tilgodehavender (debitorer). De gældende regler medfører, at Skatteministeriet ikke regnskabsmæssigt kan nedskrive tilgodehavender til den reelle værdi og dermed give et mere retvisende statsregnskab. Værdiansættelsesmodellen kan først færdigudvikles, når SKAT har gennemført den igangværende kvalitetssikring og oprydning af data i EFL. Vores opfølgning har desuden vist, at der ikke er sket fremdrift i forhold til det øvrige arbejde med anvendt regnskabspraksis og kontoanvendelse mv. på § 38, jf. pkt. 114.

Fejl og mangler ved lønadministrationen

16. I 2013 har staten udbetalt 67,5 mia. kr. via Statens Lønssystem som løn eller indbetaling af pension til private pensionskasser. Udbetalingerne vedrører både virksomheder inden for statsregnskabet og virksomheder uden for statsregnskabet, fx universiteterne. Nedenfor fremhæves en række sager, hvor Rigsrevisionen har fundet fejl og mangler i lønadministrationen:

- En undersøgelse af de 60 største engangsudbetalinger af løn viste, at der især på undervisnings- og uddannelsesområdet var systematiske fejl og overtrædelser af væsentlige regelsæt. Videre viste undersøgelsen, at der var fejl og mangler i et bemærkelsesværdigt stort omfang på tværs i staten. Ved udbetaling af engangsvederlag/resultatløn, honorarer og B-indkomst konstaterede Rigsrevisionen fejl og mangler i 37 % af de gennemgåede udbetalinger, jf. afsnit 3.1.

- I politiet og anklagemyndigheden har Rigsrevisionen konstateret systematiske fejl i løn udbetalt under fravær. Dette betød, at mange medarbejdere ikke modtog korrekt løn, når de fx holdt særlige feriedage og omsorgsdage. Rigspolitiet har i regnskabet for 2013 hentsat ca. 30 mio. kr. til efterbetaling, jf. pkt. 134.
- Erhvervs- og Vækstministeriet har fejlagtigt indbetalt 15 % af 10 tjenestemænds løn til § 36 i stedet for de påkrævede 20,3 %, hvilket har medført, at ministeriet har efterbetalt 1,4 mio. kr., jf. pkt. 102.

Manglende sparsommelighed ved lønadministrationen

17. God offentlig forvaltning indebærer bl.a., at virksomhederne skal gøre, hvad der er muligt og rimeligt for at sikre sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. I denne beretning peges på flere sager, hvor Rigsrevisionen vurderer, at der ikke er udvist sparsommelighed ved lønadministrationen:

- Der er flere eksempler på, at virksomhederne ikke altid udviser skyldige økonomiske hensyn, når de udbetaler løn og merarbejde, jf. pkt. 121, pkt. 173, pkt. 181 og afsnit 3.1.
- Der blev i 2013 udbetalt ca. 619 mio. kr. i over-/merarbejde på uddannelsesinstitutioner via Statens Lønssystem. Det svarer til 71 % af de samlede udbetalinger af over-/merarbejde i Statens Lønssystem, jf. afsnit 3.1.
- Rigsrevisionen har undersøgt alle 81 fratrædelsesaftaler, som virksomhederne har indgået med ansatte, der er fratrådt i 2013. I 14 % af aftalerne var der aftalt væsentligt bedre vilkår, end medarbejderne ville have haft ret til i forbindelse med en afskedigelse, jf. afsnit 3.2.
- Skatteministeriet har indgået en række favorable fratrædelsesgodtgørelser for afskedsede medarbejdere på ledelsesniveau. I ét tilfælde blev det aftalt, at en medarbejder på åremål fik udbetalt fratrædelsesgodtgørelse for de første 5 års åremålsansættelse, selv om det var den pågældende, der selv havde ønsket at fratræde 1 år før åremålsaftalens ophør, jf. pkt. 120.

Behov for bedre forvaltning af statslige tilskud

18. Staten administrerer et stort antal tilskudsordninger, hvor staten fx giver tilskud til enkeltpersoner, erhvervsstøtteordninger og institutioner. De statslige virksomheder, der administrerer tilskud, har ansvaret for at opstille rammerne for tildeling af tilskuddene og følge op på anvendelsen heraf. Virksomhederne skal fx sikre, at tilskuddene ydes til kvalificerede ansøgere, og skal følge op på, om tilskuddene blev anvendt til formålet og gav den forventede effekt. Vores revision af tilskudsforvaltningen har peget på en række eksempler, hvor der er behov for at styrke tilskudsforvaltningen for at opnå bedre sikkerhed for, at tilskuddene anvendes til formålet:

- En undersøgelse af forvaltningen af tilskud i 6 virksomheder viste, at tilskudsforvaltningen kan forbedres, idet særligt opfølgningen på tilskuddenes anvendelse er utilstrækkelig. Virksomhederne bør i højere grad opprioritere arbejdet med opfølgningen og gennemgangen af ældre tilskudssager, jf. afsnit 3.3.

Undersøgelsen af **forvaltning af statslige tilskud** har omfattet:

- Udenrigsministeriet
- Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement
- Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (Styrelsen for Forskning og Innovation)
- Kulturministeriet (Kulturstyrelsen og Det Danske Filminstitut)
- Miljøministeriet (Miljøstyrelsen).

Generelt hensigtsmæssig fastsættelse af gebyrer

19. En række virksomheder har hjemmel til at opkræve gebyrer, der skal dække omkostninger ved myndighedsopgaver, fx selskabsregistrering, fødevarekontrol og godkendelse af lægemidler. Virksomhederne skal sikre hjemmel til opkrævning af gebyrer og tilstræbe fuld dækning for omkostningerne over en 4-årig periode, hvor andet ikke fremgår af hjemmelsgrundlaget. Revisionen har vist, at en række gebyrer fastsættes korrekt, men at der også er enkelte forbedringspotentialer:

- Rigsrevisionen har undersøgt, om 7 virksomheder fastsætter gebyrerne korrekt. Undersøgelsen har vist, at virksomhederne har fastsat gebyrerne på et tilfredsstillende grundlag. Dog vurderer Rigsrevisionen, at Sundhedsstyrelsen bør foretage en priskalkulation, der kobler indtægter og udgifter for de enkelte gebyrer. Undersøgelsen har desuden vist, at enkelte virksomheder kan styrke beregningsgrundlaget for gebyrerne. Undersøgelsen har endelig vist, at der i priskalkulationerne generelt medtages relevante direkte og indirekte omkostninger, og at virksomhederne generelt har en god opfølgning på, om gebyrerne er i økonomisk balance, men at prisjusteringer sker sent eller i nogle tilfælde helt udelades. De manglende prisjusteringer kompenseres fx ved hjælp af tilbagebetalinger til brugerne, tillægsbevillinger eller forbrug af den almindelige bevilling, jf. afsnit 3.4.
- En revision af gebyrområdet i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters departement har vist, at departementet ikke havde et tilstrækkeligt overblik over de faktiske direkte og indirekte udgifter, og om der var under- og/eller overdækning på gebyrordningerne. Det medfører risiko for, at gebyrsatserne er fastsat forkert, jf. pkt. 151.

Mangler ved it-sikkerheden

20. Revisionen af it-sikkerheden har omfattet it-systemer, der understøtter virksomhedernes faglige, administrative og regnskabsmæssige opgaver, fx systemer til administration af tilskud, registrering af samlinger og aftaler samt skatte- og afgiftsopgørelser, og it-systemer, der understøtter statslige virksomheders styring, kontrol, overvågning, tilsyn mv. på deres myndighedsområder.

Rigsrevisionen finder samlet set, at it-styringen og it-sikkerheden i og omkring systemerne er tilfredsstillende, men har også fundet svagheder, som virksomhederne bør tage hånd om. Hvis it-sikkerheden ikke forbedres, kan konsekvenserne være, at svaghederne udnyttes af hackere eller af interne brugere i virksomhederne, hvilket kan kompromittere system-, data- og driftssikkerheden og medføre nedbrud, datatab eller misbrug af systemer og fortrolige eller følsomme data.

Tildeling af og kontrol med administratorrettigheder

- Medarbejderne i Sikkerhedsstyrelsen, Statens Serum Institut og Bygningsstyrelsen var tildelt lokale administratorrettigheder på deres computere. Virksomhederne løber derved en væsentlig risiko for, at medarbejdere fx ved en fejl installerer programmer på deres computere, som kan kompromittere system-, data- og driftssikkerheden. Rigsrevisionen konstaterede, at ledelserne ikke havde forholdt sig til denne risiko, fx ved at dokumentere deres overvejelser i en risikovurdering, jf. pkt. 104, pkt. 162 og pkt. 235.

Sårbarheder i it-driften

- Der var væsentlige sårbarheder i beskyttelsen af afgang til politiets netværk. Gennemgangen viste, at det ledelsesmæssige fokus var utilstrækkeligt. De påpegede mangler kan påvirke alle computere og medarbejdere, som anvender de centrale systemer. Fx er der risiko for, at hackere og skadeligt software kan udnytte programsvagheder og inficere computere og servere, hvis politiet bliver udsat for hackerangreb, jf. pkt. 135.
- National Sundheds-It (NSI) i Statens Serum Institut har væsentlige sårbarheder i it-driften, da NSI anvendte flere forskellige brugeradministrationssystemer, backupsystemer og opdateringssystemer mv., hvilket øger personafhængigheden og risikoen for fejl og svagheder i it-sikkerheden, jf. pkt. 162.

Undersøgelsen af **fastsættelse af gebyrer** har omfattet:

- Sikkerhedsstyrelsen
- Erhvervsstyrelsen
- Sundhedsstyrelsen
- Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering
- Miljøstyrelsen
- Fødevarestyrelsen
- Trafikstyrelsen.

It-sikkerhed har til formål at beskytte kritiske og følsomme data og it-systemer.

Virksomhedernes styring af it-sikkerheden skal tilgodese 3 overordnede krav: tilgængelighed, fortrolighed og integritet.

It-sikkerheden omfatter bl.a. sikker og pålidelig drift, fysisk sikkerhed (fx beskyttelse mod vand- og brandskade) og kontrol af adgang til systemer, data og netværk.

Svagheder i den logiske sikkerhed

- SKAT har mangler ved den kontrol, der skal sikre, at adgangen til systemerne løbende tilpasses i overensstemmelse med brugernes ændrede arbejdsopgaver, jf. pkt. 122.
- It-sikkerheden i Udlændingestyrelsens nye it-system IBS, der håndterer indkvartering af asylansøgere, var ikke tilstrækkelig og opfyldte ikke persondatalovens krav til behandling af følsomme persondata. Styrelsen havde ikke sikret, at der var etableret den foreskrevne logning af opslag mv. på følsomme persondata, jf. pkt. 138.

Anvendelsen af hensættelser

21. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2012 pegede Rigsrevisionen på en række sager, hvor virksomhedernes hensættelser ikke var i overensstemmelse med de statslige regnskabsregler. Rigsrevisionen har som følge heraf haft særligt fokus på revisionen af hensættelser i regnskaberne for 2013.

Resultatet af revisionen er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om anvendelse af periodiseringer i regnskabet ved årsskiftet, som er afgivet i september 2014.

Stor variation i kvaliteten af ledelsesinformation

22. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er udarbejdet retvisende, valid og styringsrelevant ledelsesinformation på 6 ministerområder. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ingen af de undersøgte ministerområder har tilstrækkelig ledelsesinformation om kobling mellem økonomi og opgaver. Generelt mangler statens centrale systemer data, der kan danne grundlaget for ledelsesinformation vedrørende kobling mellem økonomi og opgaver.

Undersøgelsen har desuden vist, at ministerområder med et samlet koncept for ledelsesinformation på koncernniveau udarbejder mere retvisende, valid og styringsrelevant ledelsesinformation, mens ledelsesinformationen på ministerområder uden et samlet koncept er ustruktureret og ikke systematiseret, jf. afsnit 3.5.

Manglende fremdrift i opfølgningssager

23. Rigsrevisionen har i bilag 2 oplistet 56 revisionssager fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, som vi følger. Rigsrevisionen vurderer, at 16 af disse sager nu kan afsluttes. Tilbage er 40 sager, som vi fortsat vil følge. Rigsrevisionen finder, at særligt 2 af sagerne har haft et meget langstrakt forløb:

- Vi har siden beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2008 fulgt en sag om implementeringen af Statens It. De sidste 2 år har opfølgningen haft fokus på mangler ved it-sikkerheden i Statens It. Der er fortsat væsentlige svagheder i it-sikkerheden. Det øger sårbarhederne i forhold til hacking og systemnedbrud og udgør derfor en potentiel risiko for den samlede system-, data- og driftssikkerhed i Statens It og hos kunderne. Rigsrevisionen finder, at fremdriften på området ikke har været tilstrækkelig, jf. pkt. 97.
- Vi har siden beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2010 fulgt en sag om Banedanmarks køb af konsulentydelse. Banedanmark har iværksat en række tiltag, som skal styrke forvaltningen af køb af konsulentydelse, men implementeringen er endnu ikke afsluttet, jf. pkt. 221.

Undersøgelsen af ledelsesinformation har omfattet:

- Finansministeriets departement og Moderniseringsstyrelsen
- Beskæftigelsesministeriets departement og Arbejdsmarkedsstyrelsen
- Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelsers departement og Uddannelsesstyrelsen
- Undervisningsministeriets departement og Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen
- Ministeriet for Ligestilling og Kirkes departement og Københavns Stift
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriets departement og Danmarks Meteorologiske Institut.

Supplerende oplysninger om virksomheder uden for statsregnskabet

24. Rigsrevisionen har endvidere påtegnet regnskaberne for virksomheder uden for statsregnskabet, hvor underskuddet dækkes ved statstilskud, bidrag e.l. i henhold til lov, hvor virksomheden er oprettet ved lov, eller hvor staten er medinteressent, fx Rådet for Sikker Trafik, Udviklingsselskabet By & Havn I/S og DSB. Revisionen omtales i denne beretning, fordi ministeren er overordnet ansvarlig, og forvaltningen dermed indgår i Rigsrevisionens samlede vurdering af det enkelte ministerium. Revisionen for 2013 har givet anledning til følgende supplerende oplysninger:

- Rigsrevisionen har i samarbejde med medrevisor afgivet en supplerende oplysning i DanPilots årsrapport om økonomien ved fremtidige strukturelle ændringer, jf. pkt. 105.
- Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning i erklæringen om Det Kriminalpræventive Råd om rådets overholdelse af gældende regler. Baggrunden herfor er, at rådet i ledelseserklæringen til regnskabet for 2013 tog forbehold vedrørende mulige ændringer i rådets samarbejdsaftale med TrygFonden, jf. pkt. 139.
- Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning til DR's regnskab for at gøre opmærksom på usikkerhed vedrørende hensættelsen til det digitale sendenet DAB2. DR's ledelse omtaler i ledelsesberetningen, at den realiserede fremtidige nettoforpligtelse kan variere væsentligt fra skønnet, jf. pkt. 199.
- Rigsrevisionen har i samarbejde med medrevisor afgivet en supplerende oplysning om Udviklingsselskabet By & Havn I/S for at gøre opmærksom på den betydelige usikkerhed, der er knyttet til værdiansættelsen af selskabets investeringsejendomme, jf. pkt. 227.
- Rigsrevisionen har i samarbejde med medrevisor afgivet en supplerende oplysning om Metroselskabet I/S for at gøre opmærksom på den usikkerhed, der er knyttet til projektsum og ibrugtagningstidspunkt for Cityringen, jf. pkt. 228.

3. Tværgående emner

3.1. Større engangsudbetalinger i staten

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Rigsrevisionen har gennemgået 60 af de største engangsudbetalinger til medarbejdere i staten. Undersøgelsen viser, at der var systematiske fejl i udbetalingerne, at væsentlige regelsæt i flere sager ikke blev overholdt, og at der ikke altid blev udvist skyldige økonomiske hensyn.

Rigsrevisionen konstaterer, at der især på undervisnings- og uddannelsesområdet var systematiske fejl og overtrædelser af væsentlige regelsæt i forhold til udbetaling af timeløn, censorvederlag og over-/merarbejde. Grænsen for, hvor mange timer en timelønnet underviser må arbejde, er overskredet betragteligt i flere sager, og der er omfattende overtrædelser af arbejdstidsreglerne for fastansatte. Desuden er der sket overtrædelse af reglerne for censorer på Uddannelses- og Forskningsministeriets område. Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at de vil følge op på de konkrete sager, indskærpe reglerne over for uddannelsesinstitutionerne og undersøge, om der er behov for at tilpasse tilsyn og vejledninger.

Ved udbetaling af engangsvederlag/resultatløn, honorarer og B-indkomst konstaterede Rigsrevisionen fejl og mangler i 37 % af de gennemgåede udbetalinger. Fejl og mangler vedrører både egentlige beløbsmæssige fejl, manglende overholdelse af væsentlige regelsæt og manglende skyldige økonomiske hensyn. De udbetalingstyper, Rigsrevisionen har gennemgået, er komplekse, men anvendes generelt i staten eller inden for de pågældende ministerområder. Rigsrevisionen finder det derfor bemærkelsesværdigt, at antallet af fejl og mangler er så højt. Manglerne og fejltypene spænder vidt og findes på tværs af ministerområderne.

Rigsrevisionen finder, at ministerierne generelt bør udvise stor omhyggelighed med at sikre, at udbetalingerne er korrekte. Undersøgelsen bør endvidere give anledning til, at de gennemgåede virksomheder undersøger, om der kan iværksættes initiativer, der i højere grad sikrer udbetaling af korrekt løn.

3.1.1. Indledning

25. Staten udbetalte i 2013 engangsydelser for ca. 4 mia. kr. De samlede lønudbetalinger i staten var i samme periode på ca. 58 mia. kr. (ekskl. Forsvaret). Engangsudbetalingerne dækker over en bred vifte af udbetalingstyper, fx opfindergodtgørelse og honorarer til udenlandske kunstnere, honorarer til deltagere i politisk nedsatte kommissioner og gæsteforelæsere ved universiteterne. Langt størstedelen af udbetalingerne vedrører dog mere traditionelle udbetalingstyper som over-/merarbejde, timeløn, resultatløn, engangsvederlag o.l.

Formål

26. Rigsrevisionen har gennemgået 60 af de største engangsudbetalinger. Udbetalingerne er beløbsmæssigt væsentlige og risikofyldte, da der – i modsætning til løbende udbetalinger – kræves sagsbehandling for hver udbetaling. I undersøgelsen vurderer vi:

- om der optræder systematiske fejl
- om væsentlige regelsæt er overholdt, og om der er taget skyldige økonomiske hensyn.

Afgrænsning og metode

27. Undersøgelsen bygger på et udtræk fra Statens Lønssystem (SLS) af alle engangsudbetalinger i 2013. SLS anvendes af alle statslige virksomheder i centraladministrationen og af flertallet af de selvejende institutioner, fx universiteter, gymnasier og erhvervsskoler. Forsvaret anvender derimod sit eget lønssystem og indgår derfor ikke i undersøgelsen.

Datasættet rummer ca. 1,3 mio. transaktioner fordelt på ca. 600 forskellige lønkoder. For at være sikker på at dække forskellige typer af udbetalinger har vi opdelt lønkoderne i 7 forskellige kategorier, jf. tabel 1.

Tabel 1. Typer af engangsudbetalinger i staten i 2013
(Mio. kr.)

Timeløn	1.107
Over-/merarbejde	872
Engangsvederlag/resultatløn	651
Censorvederlag	360
Honorarer	282
B-indkomst	171
Øvrige engangsudbetalinger	566
I alt	4.009

Kilde: Statens Lønssystem (SLS).

Det fremgår af tabel 1, at de væsentligste engangsudbetalinger i staten i 2013 var timeløn, over-/merarbejde og engangsvederlag/resultatløn. Disse typer af udbetalinger beløb sig til i alt 2,6 mia. kr., svarende til 66 % af de samlede engangsudbetalinger.

Rigsrevisionen har gennemgået en stikprøve på i alt 60 sager. Stikprøven er udtaget, så den dækker de 10 største samlede udbetalinger, der er sket til enkeltpersoner inden for hver af de 6 øverste kategorier. Desuden har vi inddraget andre resultater fra analyser af datasættet til at generalisere og perspektivere resultaterne af stikprøverne. Kategorien "Øvrige engangsudbetalinger" består af mange forskellige mindre udbetalingstyper og indgår ikke i undersøgelsen. For at sikre spredning har vi valgt at medtage maks. 2 udbetalinger for hver virksomhed inden for samme kategori. De 60 sager omfatter 9 ministerområder og 32 virksomheder, og vi har bedt de pågældende virksomheder om dokumentation og redegørelse for udbetalingerne. De enkelte virksomheder er ikke nævnt ved navn, da de optræder som eksempler på problemstillinger inden for kategorierne.

Nedenfor gennemgås de væsentligste resultater inden for de 6 kategorier. Første del omhandler kategorierne "Timeløn", "Censorvederlag" og "Over-/merarbejde". Af de 30 undersøgte sager inden for disse kategorier er 24 på uddannelses- og undervisningsområdet, og det er alene blandt disse, at Rigsrevisionen har fundet fejl. Anden del omhandler kategorierne "B-indkomst", "Engangsvederlag/resultatløn" og "Honorarer", hvor fejlene er fordelt på flere forskellige ministerområder.

3.1.2. Systematiske fejl på uddannelses- og undervisningsområdet

Timeløn

28. De 10 største udbetalinger af timeløn vedrører undervisere, lægekonsulenter og psykologiske konsulenter. Rigsrevisionen har kun fundet fejl eller mangler i de 5 sager om timeløn til undervisere på Uddannelses- og Forskningsministeriets område.

De timelønnede undervisere er aflønnet i henhold til "Cirkulære om timelønnet undervisning samt cirkulære om censorvederlag" (herefter timelønscirkulæret). Det fremgår af timelønscirkulæret, at en timelønnet lærer ikke må arbejde mere end 780 timer om året. Ved højere timetal skal ansættelse ske på vilkår, der typisk giver medarbejderne bedre rettigheder i forhold til opsigelse, pension, sygdom mv.

Vores tal viser, at knap 200 undervisere, der er aflønnet i henhold til timelønscirkulæret, har fået udbetalt løn for mere end 780 timer i 2013. Af disse undervisere er 73 % ansat på uddannelsesinstitutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet, mens 27 % er ansat på uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet. De 5 sager om timeløn til undervisere, som vi har udvalgt, drejer sig om 4 fra erhvervsakademier og én fra et universitet. De 4 undervisere fra erhvervsakademier har i 2013 fået udbetalt løn for 1.870-2.700 timer, hvilket langt overstiger loftet på de 780 timer. Underviseren fra universitetet har alene i efteråret 2013 fået udbetalt løn for 1.010 timer. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der på undervisnings- og uddannelsesområdet er systematiske fejl i håndteringen af reglerne om timelønnede undervisere.

Vi har i beretning til Statsrevisorerne om eksterne lektorer og undervisningsassistenter på universiteterne (nr. 19/2011) afdækket en tilsvarende problemstilling og har bedt Uddannelses- og Forskningsministeriet om at følge op. I lyset af denne undersøgelses resultater, der viser, at overskridelserne af timeloftet for undervisningsassistenter er en udbredt praksis, finder Rigsrevisionen, at Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet bør indskærpe over for institutionerne, at timelønscirkulæret skal overholdes.

Censorvederlag

29. Censorvederlag udbetales til beskikkede eller særligt tilkaldte censorer i henhold til timelønscirkulæret. Det fremgår af cirkulæret, at "ved tilrettelæggelse af censur skal det tilstræbes, at der så vidt muligt ikke tillægges den enkelte censor et højere timetal end 125 censortimer pr. semester/halvår". Det skyldes, at man ønsker en vis spredning i anvendelsen af censorer.

Ungdomsuddannelsesinstitutioner som erhvervsskoler og gymnasier hører under Undervisningsministeriet, mens videregående uddannelsesinstitutioner som erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter hører under Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Der blev i 2013 udbetalt ca. 360 mio. kr. i censorvederlag. Vores tal viser, at ca. 150 censorer har fået udbetalt løn for mere end de tilstræbte 125 timer pr. semester/halvår. De 10 største udbetalinger af censorvederlag er sket til censorer ved universiteterne og omfatter udbetalinger fra 5 af de 8 universiteter. Der er i alle tilfælde sket væsentlige overskridelser af timeloftet, dvs. tilfælde, hvor timetallet er mindst dobbelt så højt som det, cirkulæret foreskriver. På ét universitet er der i 2013 udbetalt 1,2 mio. kr. i vederlag for 2.877 timer til én censor, altså mere end 10 gange det anbefalede maksimale timetal. Universitetet har over for Rigsrevisionen oplyst, at man ikke har været opmærksom på cirkulærets regel og nu vil følge op på, at ingen censorer overskrider det tilstræbte maksimale timetal.

Et andet universitet beklager over for Rigsrevisionen, at der er sket en overskridelse af cirkulærets timeloft, fordi det ikke systemmæssigt har været muligt at understøtte en kontrol af det samlede timetal for den enkelte censor. Universitetet vil fremadrettet have fokus på at undgå overskridelser og har pr. 1. februar 2014 på det erhvervsøkonomiske område taget et digitalt system i brug, der gør det muligt at koordinere mellem enhederne. Det er hensigten at udbrede systemet til hele universitetet.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at universiteterne i så stort omfang overskrider cirkulærets timeloft, og finder, at universiteterne bør sikre, at reglerne overholdes. Rigsrevisionen finder det positivt, at flere universiteter har tilkendegivet, at de vil ændre procedurerne på området.

Over-/merarbejde

30. Der blev i 2013 udbetalt ca. 619 mio. kr. i over-/merarbejde på de uddannelsesinstitutioner, der er omfattet af undersøgelsen. Det svarer til knap 71 % af de samlede udbetalinger af over-/merarbejde i staten. Der er flere problemer ved over-/merarbejdets omfang.

For det første viser undersøgelsen, at arbejdstidsreglerne i mange tilfælde overskrides markant på disse uddannelsesinstitutioner. Den gennemsnitlige arbejdstid må ikke overstige 48 timer pr. uge inkl. overarbejde, beregnet over en periode på 4 måneder. Retspraksis viser, at godtgørelsesniveauet for overtrædelse af 48-timers-reglen er 1-2 måneders løn til medarbejderen. Uanset at medarbejderen frivilligt har påtaget sig arbejdsopgaverne, er arbejdsgiveren ansvarlig. For det andet er disse undervisningstimer dyre, idet over-/merarbejde udbetales med tillæg af 50 %.

Undersøgelsen viser, at timetallet var overskredet i 7 af de 10 gennemgåede sager på området. Alle disse sager ligger inden for uddannelses- og undervisningsområdet.

Stikprøven viser, at en medarbejder på en erhvervsskole har fået udbetalt over 1,3 mio. kr. i løn for 4.116 timer i 2013. Det svarer til, at medarbejderen har arbejdet 11,3 timer alle årets 365 dage eller 78,9 timer om ugen hele året (inkl. ferie og helligdage). Timerne er udbetalt for hovedstillingen som afdelingschef samt for undervisning og kørsel.

På ét erhvervsakademi har en medarbejder fået udbetalt løn for i alt 3.229 timer i 2013, heraf er 1.901 timer lagt i perioden 1. januar – 31. juli, hvilket svarer til 68 timer om ugen, hvis sommerferien trækkes fra (juli). Den udbetalte løn i denne periode dækker over timer til undervisning og bl.a. 150 timer til studievejledning, 300 timer til akkreditering og 345 timer til studieledelse.

Rigsrevisionen finder det bemærkelsesværdigt, at der udbetales over-/merarbejde af dette omfang. Det forekommer Rigsrevisionen, at timetallene er usædvanligt høje, selv om der tages højde for, at der indgår forberedelsestid i opgørelserne, som ikke nødvendigvis anvendes fuldt ud.

Undersøgelsen viser, at mere end 1.500 medarbejdere på de uddannelsesinstitutioner, der er omfattet af undersøgelsen, fik udbetalt mere end 100.000 kr. i over-/merarbejde i 2013. Af disse medarbejdere er 71 % ansat på uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet, mens 29 % er ansat på uddannelsesinstitutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet.

3.1.3. Manglende overholdelse af væsentlige regelsæt og manglende skyldige økonomiske hensyn

B-indkomst

Hvis en arbejdsgiver har erhvervet retten til en opfindelse gjort af medarbejderen, er medarbejderen berettiget til en rimelig godtgørelse, afhængigt af opfindelsens værdi.

31. Der blev i 2013 udbetalt ca. 171 mio. kr. i B-indkomst. Rigsrevisionen har gennemgået 10 sager vedrørende B-indkomst. Udbetalingerne omfatter opfindergodtgørelse, tandlægehonorar samt honorering af udenlandske kunstnere og gæsteforelæsere ved universiteterne. Ved udbetaling af B-indkomst skal virksomhederne være særligt opmærksomme på, om udbetalingen må ske som B-indkomst, og om der skal betales arbejdsmarkedsbidrag af indkomsten. Vores gennemgang viser, at der er sket forkert indberetning til SKAT i ét tilfælde.

Sagen handler om, hvorvidt der skal betales arbejdsmarkedsbidrag af et eventuelt vederlag. En medarbejder fik udbetalt opfindergodtgørelse på ca. 1,3 mio. kr., der i skattemæssig henseende betragtes som royalties. Der skal betales arbejdsmarkedsbidrag på 8 % af ethvert vederlag, som indgår i den personlige indkomst, herunder også royalties. I den pågældende sag var der ikke trukket ca. 104.000 kr. i arbejdsmarkedsbidrag af godtgørelsen. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der ikke foretages korrekt indberetning til SKAT. Virksomheden har oplyst, at der bliver fulgt op på den konkrete sag, og at man fremadrettet vil sikre, at der foretages korrekt indberetning til SKAT i lignende sager.

Engangsvederlag og resultatløn

32. Der blev i 2013 udbetalt ca. 651 mio. kr. i engangsvederlag og resultatløn. Undersøgelsen af engangsudbetalingerne viser, at såvel Uddannelses- og Forskningsministeriet som Undervisningsministeriet har fastsat rammer for udbetalingen af resultatløn for ledere på erhvervsskoler, professionshøjskoler mv. Ifølge de udmeldte rammer for resultatlønskontrakter kan der afhængigt af elevtallet udbetales 80.000-180.000 kr. på Uddannelses- og Forskningsministeriets område og 100.000-160.000 kr. på Undervisningsministeriets område. Det er Rigsrevisionens vurdering, at resultatlønsniveauet på området er fastsat højt i forhold til niveauet for den øvrige stat. En opgørelse fra Moderniseringsstyrelsen viser, at den gennemsnitlige udbetaling af resultatløn og engangsvederlag til styrelsesdirektører var på 88.000 kr. i 2012.

Rigsrevisionen har i gennemgangen af de 10 sager vedrørende engangsvederlag og resultatløn konstateret, at der var mindre beløbsmæssige fejl i 3 sager. Fejlene vedrører 2 tilfælde af fejlagtige resultatlønsopgørelser, hvor der er udbetalt for store resultatlønsbeløb til medarbejderen. I den tredje sag fik en direktør feriegodtgørelse på 12,5 %, samtidig med at han fik 2,5 % i særlig feriegodtgørelse, hvilket er i strid med reglerne.

I 2 andre sager vurderer Rigsrevisionen, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er taget skyldige økonomiske hensyn. Disse sager vedrører åremålsansættelser i SKAT og er omtalt i pkt. 120.

I et tilfælde så vi, at der ultimo 2013 var udbetalt resultatløn til en rektor ved et erhvervsakademi med tilbagevirkende kraft for perioden 2009-2012 på årligt 124.000-144.000 kr. Erhvervsakademiet har oplyst, at den manglende sagsbehandling af resultatlønnen skyldes travlhed i administrationen på grund af organisationsændringer. Rigsrevisionen finder, at udbetalingen, hvori der indgår en vurdering af de præsterede resultater, senest bør ske i det efterfølgende år. Det er Rigsrevisionens vurdering, at udbetalingen er foretaget uden tilstrækkelig mulighed for at vurdere de egentlige resultater.

I et andet tilfælde konstaterede vi, at en rektor oven i det fulde resultatlønsbeløb på 160.000 kr. havde modtaget 100.000 kr. for en særlig indsats. Rigsrevisionen finder, at uddannelsesinstitutionerne bør være opmærksomme på, at vederlag ud over resultatlønnen ikke omfatter belønning for eventuelt merarbejde i forbindelse med opnåelse af resultatlønsmålene, da det må forudsættes, at dette ligger implicit i honoreringen efter resultatlønskontrakten.

Honorarer

33. Udbetaling af honorarer, der i 2013 udgjorde 282 mio. kr., kan fx omfatte betalinger til konsulenter og medlemmer af råd og nævn. I 2 ud af 10 sager har Rigsrevisionen fundet beløbsmæssige fejl på hver ca. 8.000 kr., hvor medarbejderne enten har fået udbetalt for meget eller for lidt i honorar. Fejlene skyldes anvendelse af forkerte satser eller beregningsfejl. Dertil kommer en sag, hvor en stilling ikke annonceret eksternt. Alle stillinger i staten skal slås op, bl.a. for at sikre, at alle har lige adgang til stillingerne, og at den bedst mulige kandidat ansættes.

Endelig vurderer Rigsrevisionen i en anden sag, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er taget skyldige økonomiske hensyn. Der er tale om en tidligere chefkonsulent på en uddannelsesinstitution, som efter sin fratrædelse har løst opgaver for institutionen på konsulentbasis, hvor den udbetalte timeløn udgør 800-850 kr. Til sammenligning kan det oplyses, at medarbejderens tidligere timeløn var ca. 290 kr. Medarbejderen har som konsulent arbejdet ca. 15 timer om ugen og opnået den samme årsløn som i sin tidligere fuldtidsansættelse som chefkonsulent. Rigsrevisionen vurderer, at der ikke er taget skyldige økonomiske hensyn ved fastsættelse af timelønnen, og at uddannelsesstedet bør overveje, om de opgaver, som medarbejderen udfører, kan retfærdiggøre en næsten tredobling af lønnen, selv om vilkårene for en konsulent er anderledes end for en fastansat. Det fremgik desuden af sagen, at medarbejderen havde fået udbetalt ca. 6.000 kr. for meget i resultatløn.

3.2. Fratrædelsesaftaler i staten

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Virksomhederne i staten har indgået 81 fratrædelsesaftaler med ansatte, der er fratrådt i 2013. Dette svarer til ca. 1 % af alle fratrædelser i staten. Virksomhedernes brug af fratrædelsesaftaler i 2013 er således på niveau med intentionen i Finansministeriets Personaleadministrative Vejledning (PAV) om kun at indgå aftalerne i ganske få tilfælde.

Virksomhederne har i kun 16 af de 81 fratrædelsesaftaler dokumenteret deres begrundelser for at indgå en fratrædelsesaftale og har i kun 12 af aftalerne dokumenteret deres overvejelser af de økonomiske konsekvenser. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Undersøgelsen viser, at virksomhederne i varierende grad anvender de samme vilkår ved indgåelse af fratrædelsesaftalerne som ved en afskedigelse, men at de anvender vilkårene mere fleksibelt. Rigsrevisionen finder, at den fleksible anvendelse af de enkelte vilkår kan være økonomisk forsvarlig, hvis aftalen samlet set ikke bliver dyrere end de samlede udgifter ved en afskedigelse.

56 af de 81 fratrædelsesaftaler er dyrere end en afskedigelse, målt på de direkte udgifter til fratrædelsesperiode, modregning, ferie og/eller fratrædelsesgodtgørelse. På den anden side sparer virksomheden de udgifter, der er forbundet med at gennemføre selve afskedigelsesprocessen. Det er derfor Rigsrevisionens samlede vurdering, at virksomhedernes udgifter ved at indgå fratrædelsesaftaler i de fleste tilfælde stort set svarer til de samlede udgifter forbundet med en afskedigelse. Det er ligeledes Rigsrevisionens vurdering, at aftalerne er af en udgiftsmæssig størrelse, der ligger inden for rammerne af sparsommelig forvaltning af lønmidlerne. Der er dog blandt de 56 fratrædelsesaftaler 11 eksempler på, at der aftales væsentligt bedre vilkår, end hvis der var foretaget en afskedigelse. Der er i disse 11 tilfælde indgået fratrædelsesaftaler, som efter Rigsrevisionens opfattelse ikke er udtryk for sparsommelig forvaltning af lønmidlerne.

Anbefaling

Rigsrevisionen vurderer, at fratrædelsesaftaler er risikofyldte, da området er forholdsvis ureguleret. Rigsrevisionen anbefaler på denne baggrund, at Finansministeriet i PAV uddyber sin vejledning til virksomhederne, så de er bedre i stand til at indgå sparsommelige fratrædelsesaftaler. Finansministeriet bør desuden efter en vis periode evaluere virksomhedernes anvendelse af fratrædelsesaftaler, herunder omfanget og anvendelsen af vilkår i aftalerne.

Finansministeriet har tilkendegivet, at ministeriet er indstillet på at uddybe vejledningen i PAV og følge op med en evaluering efter en passende periode. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

3.2.1. Indledning

34. Når en virksomhed ønsker at afslutte et ansættelsesforhold med en ansat, er udgangspunktet sædvanligvis, at virksomheden afskediger den ansatte. En virksomhed kan i stedet i særlige tilfælde indgå en fratrædelsesaftale med den ansatte om vilkår i forbindelse med en fratrædelse.

Fratrædelsesaftaler er ikke reguleret i love, overenskomster, aftaler mv., hvilket bl.a. betyder, at virksomheden og den ansatte selv må aftale de økonomiske vilkår i forbindelse med fratrædelsen. Der findes ikke opgørelser over, hvor mange fratrædelsesaftaler der bliver indgået i staten. På den baggrund har Rigsrevisionen undersøgt fratrædelsesaftaler i staten.

Formål

35. Formålet med undersøgelsen er:

- at belyse brugen af fratrædelsesaftaler i staten
- at undersøge, om virksomhederne forvalter lønmidlerne sparsommeligt, når de indgår fratrædelsesaftaler
- at vurdere, om Finansministeriets vejledning til virksomhederne ved indgåelse af fratrædelsesaftaler er tilfredsstillende.

Afgrænsning og metode

36. Undersøgelsen handler om fratrædelsesaftaler indgået med ansatte, der er fratrådt i 2013.

Undersøgelsen omfatter alle virksomheder inden for statsregnskabet. Rigsrevisionen har bedt 140 virksomheder i staten om at indsende oplysninger om de fratrædelsesaftaler, der var indgået mellem de ansatte og virksomheden. Vi modtog 81 aftaler fra 38 forskellige virksomheder på 15 ministerområder og bad herefter de relevante virksomheder om supplerende materiale. Undersøgelsen er således baseret på en gennemgang af skriftligt materiale indhentet fra virksomhederne.

Derudover har vi holdt møder med Finansministeriet for at få en bedre forståelse af ministeriets rolle ved indgåelse af fratrædelsesaftaler.

Retningslinjer for fratrædelsesaftaler

37. I forbindelse med at en ansat selv siger op, eller virksomheden afskediger en ansat, er der en række love, overenskomster, aftaler mv., som den ansatte og virksomheden skal overholde. Fratrædelsesaftaler er imidlertid ikke reguleret i love, overenskomster, aftaler mv. Virksomhederne har derfor ikke et egentligt hjemmelsgrundlag at støtte sig til, når de indgår en fratrædelsesaftale, og det er således op til virksomheden og den ansatte at blive enige om vilkårene i aftalen.

Fratrædelsesaftaler er omtalt i Finansministeriets Personaleadministrative Vejledning (PAV), men kun i et mindre afsnit med få og meget generelle retningslinjer. Desuden har Højesteret i 2 domme behandlet sager om fratrædelsesaftaler og har udtalt, at der ikke i de forvaltningsretlige eller ansættelsesretlige regelsæt er grundlag for at indfortolke et forbud mod fratrædelsesaftaler i et offentligt ansættelsesforhold. Ifølge Højesteret er der således mulighed for at indgå fratrædelsesaftaler.

Det fremgår af PAV, at et ansættelsesforhold som udgangspunkt bør bringes til ophør ved, at en medarbejder selv siger op eller afskediges. En fratrædelsesaftale kan imidlertid komme på tale i tilfælde, hvor der er behov for en afslutning af ansættelsesforholdet i virksomhedens og den ansattes interesse. Det fremgår videre af PAV, at det kun i ganske få tilfælde vil være relevant at indgå fratrædelsesaftaler inden for det statslige område.

3.2.2. Fratrædelsesaftaler bruges kun i begrænset omfang

38. Rigsrevisionen har undersøgt antallet af aftaler, der er indgået. Vi har endvidere undersøgt, om virksomhederne begrundet og dokumenterer deres beslutninger om at fravælge en afskedigelse, herunder de økonomiske konsekvenser ved at indgå en fratrædelsesaftale i stedet for at afskedige. Endelig har vi undersøgt, hvilke vilkår virksomhederne anvender i aftalerne.

Antallet af fratrædelsesaftaler

39. Undersøgelsen viser, at der er indgået i alt 81 fratrædelsesaftaler i staten i 2013. Heraf er 23 fratrædelsesaftaler indgået med chefer, som er i lønramme 37 eller derover, og andre ansatte, der indgår i virksomhedens ledelsesgruppe.

Finansministeriet har oplyst, at der i 2013 var 9.022 afskedigelser og opsigelser i staten, og dermed udgør de 81 fratrædelsesaftaler kun ca. 1 % af alle fratrædelserne. Det er således ikke udbredt i staten at indgå en fratrædelsesaftale, hvilket er i overensstemmelse med intentionerne i PAV om, at det kun i ganske få tilfælde vil være relevant at indgå en fratrædelsesaftale.

Virksomhedernes begrundelser for at fravælge afskedigelse

40. I 16 af de 81 undersøgte fratrædelsesaftaler har virksomhederne dokumenteret deres begrundelser for at indgå en fratrædelsesaftale i stedet for at afskedige den ansatte. I 30 af aftalerne var begrundelserne ikke dokumenteret på sagerne, men fremgår af notater fremsendt til Rigsrevisionen. I 35 tilfælde er det således slet ikke begrundet, hvorfor en fratrædelsesaftale er indgået. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Virksomhederne bør dokumentere deres begrundelser på sagerne for at indgå fratrædelsesaftaler, så det klart fremgår, hvorfor de fravælger en afskedigelse til fordel for en fratrædelsesaftale.

Undersøgelsen viser, at der på tværs af staten stort set anvendes de samme begrundelser for at indgå en fratrædelsesaftale, og at de hyppigste begrundelser er:

- at virksomheden vurderer, at der ikke foreligger nok saglige grunde til en afskedigelse
- at virksomheden vurderer, at aftalen er økonomisk fordelagtig i forhold til en afskedigelse
- at virksomheden vurderer, at det skaber ro i organisationen
- at virksomheden indgår aftalerne efter at være blevet kontaktet af en fagforening, som på vegne af den ansatte ønsker at indgå en fratrædelsesaftale, frem for at virksomheden afskediger den ansatte.

Dokumentation af økonomiske konsekvenser

41. Undersøgelsen viser, at der i kun 12 af de 81 sager er dokumenterede overvejelser om de økonomiske konsekvenser ved at indgå en fratrædelsesaftale set i forhold til at afskedige en ansat. Overvejelserne er kun i ganske få sager suppleret med konkrete beregninger. I 34 af aftalerne var de økonomiske overvejelser ikke dokumenteret på sagerne, men fremgår af notater fremsendt til Rigsrevisionen. I 35 tilfælde er der således ikke redegjort for de økonomiske konsekvenser ved at indgå en fratrædelsesaftale.

Rigsrevisionen finder, at virksomhederne bør dokumentere de økonomiske konsekvenser og beregninger ved at indgå en fratrædelsesaftale, så det klart fremgår af fx personalessagen, om en fratrædelsesaftale er dyrere at indgå, end hvis den ansatte var afskediget.

Vilkår i fratrædelsesaftalerne

42. Undersøgelsen viser, at virksomhederne i varierende grad anvender de samme vilkår ved indgåelse af fratrædelsesaftalerne som ved en afskedigelse, fx opsigelsesvarsel, modregning, afvikling og afregning af ferie samt fratrædelsesgodtgørelse. Undersøgelsen viser også, at virksomhederne anvender vilkårene mere fleksibelt i fratrædelsesaftalerne, end det er muligt ved en afskedigelse. Et eksempel på, hvordan vilkårene anvendes fleksibelt er en ansat, der er berettiget til 6 måneders opsigelsesvarsel ved afskedigelse. I fratrædelsesaftalen får vedkommende kun 4 måneders opsigelsesperiode, men modtager derudover 2 måneders løn i fratrædelsesgodtgørelse. I dette eksempel vil udgiften ved at indgå en fratrædelsesaftale være det samme, som hvis vedkommende var afskediget med 6 måneders opsigelsesvarsel.

Rigsrevisionen finder, at den fleksible anvendelse af de enkelte vilkår kan være økonomisk forsvarlig, blot aftalen samlet set ikke bliver dyrere end de samlede udgifter ved en afskedigelse.

3.2.3. De fleste virksomheder er sparsommelige, når de indgår fratrædelsesaftaler

43. Virksomhedernes alternativ til en fratrædelsesaftale er i næsten alle tilfælde en afskedigelse. Rigsrevisionen har derfor valgt at sætte en fratrædelsesaftale i forhold til en afskedigelse for at kunne vurdere, om virksomhederne har udvist sparsommelighed i forvaltningen af lønmidlerne, når de indgår fratrædelsesaftaler. Vi har vurderet fratrædelsesaftalerne i forhold til de væsentligste økonomiske vilkår, der er forbundet med en afskedigelse. Disse vilkår er fratrædelsesperioden (kan sidestilles med opsigelsesvarslet), modregning ved anden beskæftigelse, afvikling og afregning af ferie samt fratrædelsesgodtgørelse.

Vi har gennemgået vilkårene enkeltvis for at give en viden om, hvordan de anvendes i fratrædelsesaftalerne. Dernæst har vi undersøgt, om virksomhedernes fleksible anvendelse af vilkårene samlet set gør fratrædelsesaftalerne dyrere, end hvis den ansatte var afskediget, og dermed, om virksomhederne har udvist sparsommelig forvaltning af lønmidlerne ved indgåelse af fratrædelsesaftalerne.

Fratrædelsesperioden

44. Rigsrevisionen har undersøgt, om fratrædelsesperioden i de enkelte fratrædelsesaftaler svarer til det opsigelsesvarsel, som de ansatte ville have haft ved en afskedigelse. En ansat har ifølge funktionærloven 1-6 måneders opsigelsesvarsel, afhængigt af ansættelsestiden i virksomheden, og en tjenestemand har ifølge tjenstemandsloven normalt 3 måneders opsigelsesvarsel. Andre opsigelsesvarsler kan dog være aftalt i en ansættelseskontrakt.

Der er i 39 af de 81 fratrædelsesaftaler aftalt en længere fratrædelsesperiode, end der ville have været i henhold til det opsigelsesvarsel, som de ansatte ville have haft, hvis de var blevet afskediget. I 28 fratrædelsesaftaler aftales en fratrædelsesperiode, der svarer til opsigelsesvarslet, i 10 fratrædelsesaftaler aftales en kortere fratrædelsesperiode, og i 4 fratrædelsesaftaler har det ikke været muligt at vurdere fratrædelsesperioden på det foreliggende materiale.

I de 39 fratrædelsesaftaler, hvor der er aftalt en længere fratrædelsesperiode, er der i 32 af fratrædelsesaftalerne tillagt 1-3 måneder i forhold til opsigelsesvarslet. I 7 af fratrædelsesaftalerne er der tillagt 4-12 måneder i forhold til opsigelsesvarslet.

Undersøgelsen viser, at de ansatte i 62 af de 81 fratrædelsesaftaler bliver fritstillet i fratrædelsesperioden. Kun i 19 fratrædelsesaftaler bliver de ansatte ikke fritstillet.

Undersøgelsen viser, at virksomhederne i få tilfælde også anvender fratrædelsesaftaler i sager, hvor alternativet ikke er en afskedigelse, fx i forbindelse med den ansattes egen opsigelse og ved bortvisning.

Fratrædelsesperioden er den periode, der går, fra den ansatte og virksomheden indgår en fratrædelsesaftale, til den ansatte fratræder endeligt.

Ifølge Finansministeriet skal den ansatte ved en afskedigelse som udgangspunkt arbejde frem til fratrædelsestidspunktet, men virksomheden kan vælge at fritstille den ansatte fra arbejdet i hele eller dele af opsigelsesperioden. Den ansatte får som udgangspunkt løn i hele opsigelsesperioden, selv om vedkommende fritstilles.

Modregning ved anden beskæftigelse

45. Rigsrevisionen har undersøgt, om der i de 62 fratrædelsesaftaler, hvor de ansatte bliver fritstillet, aftales modregning, hvis den ansatte får anden beskæftigelse i fritstillingsperioden. Finansministeriet anbefaler i PAV, at virksomhederne i forbindelse med fritstilling ved afskedigelse meddeler den ansatte, at vedkommendes indtægt fra en eventuel anden beskæftigelse vil blive modregnet i den løn, som virksomhederne skal udbetale i fritstillingsperioden. Ved at aftale modregning undgår staten at udbetale eventuel dobbelt løn i en vis periode.

Det fremgår af 24 fratrædelsesaftaler, at virksomheden modregner den løn, den ansatte får fra eventuel anden beskæftigelse i fritstillingsperioden. I de fleste af disse tilfælde er det aftalt, at virksomheden modregner, uanset hvor den ansatte får anden beskæftigelse. I de øvrige tilfælde er det aftalt, at virksomheden kun modregner, hvis den ansatte får anden beskæftigelse i staten, eller hvis den ansatte får anden beskæftigelse inden for den pågældende koncern eller det pågældende ministerområde.

I 38 fratrædelsesaftaler har virksomhederne enten ikke forholdt sig til modregning (17 sager) eller aftalt, at der ikke skal modregnes (21 sager). Der fremgår ingen begrundelser herfor. Rigsrevisionen finder, at virksomhederne bør være opmærksomme på, at det kan spare virksomhederne for en potentiel væsentlig udgift, hvis fratrædelsesaftalerne indeholder mulighed for modregning.

I 3 af de 38 fratrædelsesaftaler, hvor der ikke er aftalt modregning, eller man ikke har forholdt sig hertil, viser undersøgelsen, at de ansatte har fået anden beskæftigelse i staten og dermed fået udbetalt dobbelt løn fra staten. I de 3 sager udbetales dobbelt løn i henholdsvis 1, 3 og 8 måneder.

Vi har ikke haft mulighed for at undersøge, om der er udbetalt dobbelt løn til de ansatte, der har fået ansættelse i en privat virksomhed i fritstillingsperioden. Det er derfor uklart, om der også her er ansatte, der har fået udbetalt dobbelt løn.

Afvikling og afregning af ferie

46. Rigsrevisionen har undersøgt, om der i fratrædelsesaftalerne aftales afvikling og/eller afregning af ferie i fritstillingsperioden i de 62 fratrædelsesaftaler, hvor de ansatte bliver fritstillet. Når en medarbejder er fritstillet ved afskedigelse, anses ferie for afviklet, hvis ferien kan nå at blive varslet og afviklet i fritstillingsperioden. Ved at afvikle ferie i fritstillingsperioden undgår staten udgiften til at afregne løn til feriekonto, efter at en ansat er fratrådt.

Af de 62 ansatte, der bliver fritstillet, har 4 været ansat så kort tid, at de ikke har optjent ferie, som kan afholdes i fritstillingsperioden.

Virksomhederne har i 22 af de 58 resterende fratrædelsesaftaler aftalt, at de ansatte skal afvikle og afregne ferie svarende til de regler og vejledninger, der gælder ved en afskedigelse. Virksomheden sørger derved for, at al ferie, der er mulighed for at afvikle, bliver afviklet i fritstillingsperioden, og oppebærer således ikke udgiften ved at afregne ferie til feriekonto ved fratrædelsen.

I 36 fratrædelsesaftaler kræver virksomheden ikke, at de ansatte skal afvikle ferie i fritstillingsperioden, og har således udgiften ved at skulle afregne ferie til feriekonto ved fratrædelsen. Rigsrevisionen finder, at virksomheder kan vælge at afregne ferie frem for at kræve, at ferie bliver afviklet i fritstillingsperioden, blot aftalen samlet set ikke bliver dyrere end de samlede udgifter ved en afskedigelse.

Fratrædelsesgodtgørelser

47. I forbindelse med en afskedigelse kan der udbetales flere forskellige typer fratrædelsesgodtgørelser. Typisk udbetales fratrædelsesgodtgørelser i henhold til funktionærlovens § 2a, cirkulære om åremålsansættelse og/eller rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten. Fratrædelsesgodtgørelser kan også udbetales i henhold til individuelle vilkår, der er nedskrevet i ansættelseskontrakten. Det bemærkes, at der ikke i alle tilfælde skal udbetales fratrædelsesgodtgørelse ved en afskedigelse. Det afhænger bl.a. af ansættelsesform og -anciennitet.

Undersøgelsen viser, at de ansatte, der i forbindelse med en afskedigelse ville være berettiget til fratrædelsesgodtgørelse, oftest også modtager godtgørelse i forbindelse med indgåelse af en fratrædelsesaftale.

Undersøgelsen viser imidlertid også, at der i 22 fratrædelsesaftaler bliver udbetalt fratrædelsesgodtgørelse, som den ansatte ikke ville have været berettiget til ved en afskedigelse. I de fleste tilfælde fremgår det hverken, hvordan parterne er kommet frem til fratrædelsesgodtgørelsernes størrelse, eller med hvilken begrundelse de er givet. Det mest almindelige er, at fratrædelsesgodtgørelserne udbetales som 1-3 måneders ekstra løn.

Da virksomhederne anvender fratrædelsesgodtgørelserne fleksibelt, har Rigsrevisionen undersøgt, om de forskellige typer af godtgørelser, der bliver udbetalt i forbindelse med de enkelte fratrædelsesaftaler, samlet set er dyrere eller billigere, end hvis virksomheden havde afskediget den ansatte.

Undersøgelsen viser, at der i 37 fratrædelsesaftaler bliver udbetalt fratrædelsesgodtgørelser.

I 16 af de 37 fratrædelsesaftaler udbetales fratrædelsesgodtgørelser, der svarer til eller er billigere end de godtgørelser, den ansatte ville være berettiget til, hvis vedkommende var afskediget.

For så vidt angår de øvrige 21 fratrædelsesaftaler indeholder de aftaler om fratrædelsesgodtgørelser, som beløbsmæssigt overstiger det, den ansatte ville være berettiget til ved en afskedigelse. Rigsrevisionen finder, at virksomheder kan vælge at udbetale mere i fratrædelsesgodtgørelser, end vedkommende ville være berettiget til ved en afskedigelse, blot aftalen samlet set ikke bliver dyrere end de samlede udgifter ved en afskedigelse.

I 44 fratrædelsesaftaler var der ikke aftalt fratrædelsesgodtgørelser. I 4 af de 44 fratrædelsesaftaler ville den ansatte være berettiget til fratrædelsesgodtgørelser, hvis vedkommende var blevet afskediget. I henhold til de resterende 40 fratrædelsesaftaler var den ansatte ikke berettiget til fratrædelsesgodtgørelser ved en afskedigelse.

Sparsommelighed i fratrædelsesaftalerne

48. Rigsrevisionen har vurderet, om fratrædelsesaftalerne samlet set bliver dyrere eller billigere, end hvis de ansatte var blevet afskediget, dvs. om der er udvist sparsommelig forvaltning af lønmidlerne ved indgåelse af fratrædelsesaftalerne.

Undersøgelsen viser, at 56 ud af de 81 fratrædelsesaftaler umiddelbart er dyrere for virksomhederne end en afskedigelse, målt på de direkte udgifter til fratrædelsesperiode, modregning, ferie og/eller fratrædelsesgodtgørelse.

Undersøgelsen viser, at disse fratrædelsesaftaler er dyrere, fordi de typisk indeholder længere fratrædelsesperiode på 1-4 måneder, udbetaling af fratrædelsesgodtgørelse svarende til 1-6 måneders løn og/eller manglende afvikling af 2-5 ugers ferie i fritstillingsperioden. Endelig er der i mindst 3 tilfælde ikke foretaget modregning af løn fra anden beskæftigelse i fritstillingsperioden. I gennemsnit er fratrædelsesaftalerne dyrere, fordi de ansatte samlet set får 2 måneder mere i løn, end hvis de var afskediget.

Vi er opmærksomme på, at de udgifter, der er forbundet med fratrædelsesperiode, modregning, afvikling og afregning af ferie og/eller fratrædelsesgodtgørelse i henhold til regler og vejledninger for afskedigelse, ikke dækker alle virksomhedens samlede udgifter forbundet med afskedigelse. Det skyldes, at en afskedigelsesproces kan være et længerevarende forløb, og at virksomhederne skal påregne tid og resurser til at gennemføre en afskedigelsesproces.

I modsætning til en afskedigelse kan en fratrædelsesaftale indgås og effektueres umiddelbart efter aftalens indgåelse og kan dermed være både tids- og resursebesparende. Indgåelse af fratrædelsesaftaler kan således være udtryk for en omkostningsbevidst forvaltning af lønmidlerne.

Der er dog 11 fratrædelsesaftaler, fordelt på 6 ministerområder, hvor der er aftalt væsentligt bedre vilkår, end hvis de ansatte var afskediget. Der er i disse 11 tilfælde foretaget så store udbetalinger i henhold til fratrædelsesaftalerne, at det efter Rigsrevisionens opfattelse ikke er udtryk for sparsommelig forvaltning af lønmidlerne. I de dyreste af de 11 fratrædelsesaftaler modtog den ansatte 7-10 måneders løn mere, end hvis vedkommende var afskediget.

24 fratrædelsesaftaler er samlet set billigere eller kostede det samme for virksomheden, som hvis den ansatte var afskediget. I de fleste af disse tilfælde skyldes det, at den ansatte ikke får en fratrædelsesgodtgørelse efter funktionærlovens § 2a eller får en kortere fratrædelsesperiode i forhold til det opsigelsesvarsel, som den ansatte skulle have haft ved afskedigelse. Det kan dog være en fordel for de ansatte at indgå en fratrædelsesaftale for at undgå en langvarig afskedigelsesproces, samtidig med at de kan komme videre i deres arbejdsliv uden at være tyngt af en afskedigelse. I én fratrædelsesaftale har det ikke på baggrund af det foreliggende materiale været muligt at vurdere, om aftalen var dyrere eller billigere for virksomheden at indgå, end hvis den ansatte var afskediget.

3.2.4. Finansministeriet bør uddybe sin vejledning til virksomhederne

49. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at virksomhederne i 30 af de 81 fratrædelsesaftaler har søgt efter vejledning vedrørende indgåelse af en fratrædelsesaftale i PAV eller ved telefonisk kontakt til Finansministeriet. Vi kan også konstatere, at Finansministeriet kun har få og meget generelle retningslinjer i PAV og over for Rigsrevisionen har oplyst, at ministeriet som udgangspunkt kun overordnet vejleder omkring vilkår i forbindelse med indgåelse af fratrædelsesaftaler.

Rigsrevisionen anbefaler på denne baggrund, at ministeriet i PAV uddyber sin vejledning til virksomhederne i forbindelse med udarbejdelse af fratrædelsesaftaler. Virksomhederne skulle dermed være bedre i stand til at indgå sparsommelige fratrædelsesaftaler. Endelig bør Finansministeriet efter en vis periode evaluere virksomhedernes brug af fratrædelsesaftaler, herunder omfanget og anvendelsen af vilkår i aftalerne.

Finansministeriet har tilkendegivet, at ministeriet er indstillet på at uddybe teksten i PAV og følge op med en evaluering efter en passende periode.

3.3. Forvaltning af statslige tilskud

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Staten administrerer et stort antal tilskudsordninger, hvor staten fx giver tilskud til enkeltpersoner, erhvervsstøtteordninger og institutioner. Rigsrevisionen har undersøgt forvaltningen af projekttilskud og finder, at der stilles hensigtsmæssige krav til tilskudsmodtagerne om regnskabsaflæggelse, revision og faglig rapportering.

Undersøgelsen viser, at der i 4 af 6 undersøgte virksomheder er en betydelig mængde ældre tilskudssager, hvor regnskaber og faglige rapporter ikke er modtaget og/eller gennemgået. Den sene eller manglende gennemgang af regnskaber og rapporter forringer virksomhedernes mulighed for at reagere over for tilskudsmodtager, hvis regnskabet ikke er fyldestgørende, eller hvis projektet ikke lever op til de stillede krav til resultater. Rigsrevisionen finder ophobningen af ubehandlede tilskudsregnskaber for meget utilfredsstillende. Virksomhedernes ledelse bør fremadrettet sikre en rettidig opfølgning på projekterne. Flere af virksomhederne bør endvidere forbedre den systemmæssige understøttelse af opfølgningen for at sikre en kvalificeret gennemgang og pålidelig ledelsesinformation.

3 af de 6 undersøgte virksomheder har problemer med at afstemme deres registreringer i regnskabssystemet med deres registreringer i tilskudssystemet og følger ikke op på hensættelserne til tilsagn. Det betyder, at der kan være flere tilsagn, som ikke længere er aktuelle og derfor kunne have været anvendt til andre projekter inden for formålet. Rigsrevisionen finder, at virksomhederne bør følge bedre op på, om tilsagnet og dermed hensættelserne stadig er aktuelle.

Ligeledes har 3 af de 6 undersøgte virksomheder ikke registreret de tilgodehavender, der vedrører krav om tilbagebetaling eller for meget udbetalte tilskud. Det betyder, at der ikke er et overblik over, hvor meget tilskudsmodtagerne skylder virksomheden i for meget udbetalte tilskud. Det manglende overblik øger efter Rigsrevisionens opfattelse risikoen for, at virksomhederne og dermed staten ikke får alle tilgodehavender inddrevet. Det kan desuden ses som et udtryk for dårlig økonomistyring af området. Rigsrevisionen finder derfor, at virksomhederne bør sikre dette overblik og sørge for, at alle tilgodehavender bliver bogført.

Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at de undersøgte virksomheder arbejder med implementering af nye tilskudsadministrative systemer. Arbejdet vil kunne medvirke til at styrke tilskudsforvaltningen og dermed være med til at afhjælpe nogle af de nævnte problemer.

Rigsrevisionen finder samlet set, at virksomhedernes forvaltning af tilskud bør forbedres, idet særligt opfølgningen på tilskuddenes anvendelse er utilstrækkelig. Virksomhederne bør i højere grad opprioritere gennemgangen af ældre tilskudssager. Tidligere revisioner har vist, at der er udfordringer på tilskudsområdet. Denne undersøgelse bekræfter, at der fortsat er store udfordringer på området og behov for forbedringer i den statslige tilskudsforvaltning.

***Projekttilskud** gives til en ansøger efter fastsatte kriterier, hvor tilskudsmodtager fx efterfølgende skal fremsende revisorpåtegnet regnskab og dokumentere effekten af tilskuddet via en evaluering. Det er virksomhedens ansvar at opstille rammene for tilskuddene og følge op på anvendelsen heraf.*

3.3.1. Indledning

Formål

50. Formålet med undersøgelsen er at vurdere den regnskabsmæssige og administrative styring af tilskudsområdet ved at undersøge følgende:

- Stiller de statslige virksomheder hensigtsmæssige krav om regnskabsaflæggelse, revision og faglig rapportering hos den enkelte tilskudsmodtager i overensstemmelse med god tilskudsforvaltning?
- Følger virksomhederne op på, om tilskudsmodtagerne rettidigt har indsendt regnskaber og faglige rapporter, og sker virksomhedernes gennemgang heraf inden for en fastsat tidsfrist?
- Er virksomhedernes gennemgang af regnskaber, revisionsrapporter og faglig rapportering tilfredsstillende?
- Har virksomhederne tilrettelagt en tilfredsstillende registrering af tilsagn og tilgodehavender samt foretaget en tilfredsstillende opfølgning på tilgodehavender og hensættelser?
- Styrker de statslige virksomheder tilskudsforvaltningen?

Afgrænsning og metode

51. Staten administrerer et stort antal tilskudsordninger, og tilskud udgør en stor andel af de samlede statslige udgifter. Denne undersøgelse handler om tilskud, der gives til institutioner og private organisationer som projektilskud. Undersøgelsen er afgrænset til tilskud, hvor Rigsrevisionen har adgang til regnskabsgennemgang efter rigsrevisorlovens § 4, og hvor vi baserer os på andre revisorers arbejde. Det kan fx være tilskud til selvejende institutioner, foreninger og fonde, der kun delvist finansieres af staten og ikke har underskuds-dækning. Der er udtaget tilskudsordninger fra i alt 6 virksomheder på 5 ministeriområder. I tabel 2 fremgår de ministeriområder og tilskudskonti, hvorfra undersøgelsens stikprøver er udtaget. Der er udbetalt ca. 3 mia. kr. på disse tilskudskonti i 2013.

Tabel 2. Tilskudskonti, hvorfra undersøgelsens stikprøver er udtaget

Ministerium	Tilskudskonti
§ 6. Udenrigsministeriet	• § 06.32.08.60. Stabilisering og konfliktforebyggelse • § 06.32.08.70. Demokrati og menneskerettigheder
§ 15. Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement	• § 15.13.15.10. Frivilligt socialt arbejde • § 15.74.10.20. Fremrykningspuljen • § 15.75.20.20. Styrkede kompetencer hos de instanser, der møder de kriminelle børn og unge • § 15.75.75.50. Afhjælpe vanskeligheder.
§ 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser	<i>Styrelsen for Forskning og Innovation</i> • § 19.41.11. Det Strategiske Forskningsråd • § 19.41.12. Det Frie Forskningsråd.
§ 21. Kulturministeriet	<i>Kulturstyrelsen</i> • § 21.21.47.50. Scenekunstformål (Statens Kunstråd) • § 21.31.03.10. Udviklingspulje for folke- og skolebiblioteker (bibliotek) • § 21.33.12. Fredede og bevaringsværdige bygninger (bygningsbevaring) • § 21.33.37. Diverse tilskud til museer. <i>Det Danske Filminstitut</i> • § 21.24.03.10. Tilskud til udvikling, produktion og formidling af spillefilm.
§ 23. Miljøministeriet	<i>Miljøstyrelsen</i> • § 23.26.13. Miljøstøtte til Arktis mv. (Kemikalier) • § 23.27.09. Grøn teknologi (Miljøteknologi).

Kilde: Statens Koncernsystem.

52. Revisionen er gennemført ved interviews og gennemgang af 111 tilskudssager. Endelig er revisionen gennemført ved gennemgang af interne retningslinjer og gennemgang af afstemninger og rapportudskrifter fra de tilskudsadministrative systemer. Hvor vi har konstateret væsentlige problemer, fx manglende opfølgning og gennemgang af ældre sager, har vi gennemgået rapportudskrifter for alle tilskud i virksomhederne.

Revisionen er gennemført ud fra en række velkendte og gældende kriterier, der bl.a. bygger på:

- Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning, Økonomistyrelsen, juni 2011
- Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv.
- Budgetvejledning 2011
- Vejledning om håndtering af tilsagnsordninger på tilskudsområdet, Moderniseringsstyrelsen, oktober 2012
- Ny løsning for den regnskabsmæssige registrering af tilsagns tilhørende udbetalinger, Moderniseringsstyrelsen, september 2012
- Modelinstruks for revision af projektilskud.

3.3.2. Hensigtsmæssige krav til tilskudsmodtagerne

53. Virksomhederne har ansvaret for, at tilskud bliver anvendt som forudsat, og de bør derfor føre kontrol med midlernes anvendelse. Virksomhederne bør opstille de rette krav til tilskudsmodtagernes aflæggelse af regnskab og revision for at opnå relevant og pålidelig dokumentation for, at tilskudsmodtagerne har anvendt midlerne som forudsat og til formålet. Virksomhederne bør også fastsætte retningslinjer for tilskudsmodtagernes rapportering om resultater. Herved opnås det bedste grundlag for, at tilskudsmodtagernes rapportering giver virksomhederne indsigt i de opnåede resultater og anvendelsen af tilskuddene.

Undersøgelsen viser, at der generelt er stillet hensigtsmæssige krav til tilskudsmodtagerne om regnskabsaflæggelse, revision og faglig rapportering. Der er fx krav om anvendelse af standardiserede budget- og regnskabsskemaer, krav om, at tilskuddet skal være opført som en særskilt indtægtspost i regnskabet, og oplysninger om, hvilke omkostninger tilskuddet ikke må anvendes til. Revisionsbestemmelserne tager generelt udgangspunkt i modelinstruksen for revision af projektilskud, som angiver krav til revisors faglige baggrund, revisionens indhold og revisors rapportering. Flere virksomheders retningslinjer fremgår endvidere samlet på en hjemmeside med adgang for alle interesserede, fx Udenrigsministeriets hjemmeside www.amg.um.dk, som har karakter af en egentlig "tilskudsportal" med udførlige retningslinjer, som anvendes både internt i ministeriet og eksternt af tilskudsmodtagerne mv.

Rigsrevisionen finder dog, at der kan ske forbedringer for Social-, Børne- og Integrationsministeriet. Ministeriet mangler interne retningslinjer for, hvilke rapporteringskrav der skal stilles til tilskudsmodtagerne i forbindelse med den faglige rapportering. Det betyder, at sagsbehandlerne ikke har ledelsesgodkendte retningslinjer at stille krav ud fra, men stiller disse ud fra egne vurderinger, som ikke nødvendigvis er ensartede blandt sagsbehandlerne.

3.3.3. Utilstrækkelig opfølgning på materiale fra tilskudsmodtagerne

54. Virksomhedernes tilsyn med anvendelsen af tilskud kræver, at virksomhederne påser, at tilskudsmodtagerne indsender regnskaber og faglige rapporter inden for en fastsat tidsfrist, og at virksomhederne foretager en rettidig gennemgang heraf.

Undersøgelsen viser, at virksomhederne kun i nogle tilfælde har fastsat en intern frist for, hvornår regnskaberne og de faglige rapporter senest skal være gennemgået.

En intern frist kan medvirke til at sikre, at antallet af sager med manglende gennemgang af regnskaber og faglige rapporter nedbringes. Samtidig kan det give virksomhederne mulighed for at reagere hurtigere over for tilskudsmodtager, hvis der er behov for at kræve tilskud tilbagebetalt.

Undersøgelsen viser endvidere, at der i de undersøgte virksomheder er stor spredning i sagsbehandlingstiden for gennemgangen af faglige rapporter. Det tager fra under 1 måned og op til mere end 1 år fra modtagelsen, til rapporterne bliver gennemgået.

Undersøgelsen viser endelig, at der på flere af de undersøgte områder er en betydelig mængde ældre sager, hvor regnskabet og de faglige rapporter ikke er modtaget og/eller gennemgået.

Rigsrevisionen finder det meget utilfredsstillende, at der i 4 af de 6 undersøgte virksomheder ikke er tilstrækkeligt fokus på at sikre, at materialet bliver fremsendt rettidigt og bliver gennemgået inden for en rimelig frist. Systematisk opfølgning på udestående regnskaber og faglige rapporter medvirker til, at virksomhederne kan agere over for tilskudsmodtagere, der ikke lever op til de aftalte krav. Rigsrevisionen forventer, at virksomhedernes ledelse fremadrettet sikrer rettidig opfølgning på sagerne. Flere af virksomhederne bør endvidere forbedre den systemmæssige understøttelse af opfølgningen, så der rettidigt kan følges op på, om regnskaberne og de faglige rapporter modtages og bliver gennemgået. Desuden bør ledelsen aktivt forholde sig til status i gennemgangen af tilskudssagerne.

I Kulturstyrelsen viser en samlet opgørelse for alle tilskudsordninger, at 8.847 sager, svarende til ca. 40 % af de igangværende sager, har overskredet fristen for indsendelse af regnskaber og rapporter med mere end 5 måneder. Opgørelsen af antallet af sager er dog behæftet med usikkerhed på grund af en uensartet brug af tilskudssystemer i styrelsen.

Social-, Børne- og Integrationsministeriets administrative systemer understøtter ikke udarbejdelsen af en fuldstændig oversigt over sager, hvor tilskudsmodtager ikke har indsendt regnskab eller rapport rettidigt. Ifølge de tilgængelige oversigter fra 2013 var der i alt 1.400 sager, hvor tilskudsmodtager manglede at indsende regnskab eller rapport. Ved revisionen i 2011 var tallet 2.600. Oversigternes ældste sager er fra 2004. Sagspuklen er dermed blevet mindre og består af færre ældre sager. Rigsrevisionen kritiserede også den manglende opfølgning i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011.

Udenrigsministeriet udarbejder lister fra det tilskudsadministrative system til overvågning af, om tilskudsmodtagerne fremsender regnskaber til tiden. Det er imidlertid muligt at undlade indtastning af datoen for rettidig modtagelse af regnskabet, hvorfor værktøjet kan være mangelfuldt. Undersøgelsen viser, at der var oprettet mere end 250 sager, hvor denne dato ikke var indtastet. Der anvendes ikke lister til brug for overvågning af, om de faglige rapporter er modtaget. Der findes heller ikke oversigter over, om de indsendte rapporter er gennemgået, men ministeriet har oplyst, at sagerne ikke kan afsluttes, før rapporterne er godkendt i systemet. De seneste 4 år har ministeriet haft fokus på at nedbringe antallet af ældre udestående regnskaber, som ikke er blevet gennemgået. Ministeriet har oplyst, at antallet er reduceret fra 887 ved udgangen af 2010 til 383 ved udgangen af 3. kvartal 2013 på hele tilskudsområdet.

Styrelsen for Forskning og Innovation har igennem flere år haft et efterslæb med gennemgang af regnskaber og faglige rapporter. Styrelsen havde ikke overblik over størrelsen af tilskudsmidler, der var indeholdt i de åbne sager. Rigsrevisionen har senest i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011 kritiseret styrelsens manglende opfølgning. I efteråret 2013 oplyste styrelsen, at der primo oktober 2013 i hele styrelsen var 1.279 åbne sager, som burde have været afsluttet pr. 1. januar 2013, og som vedrørte perioden 2002-2012. Af de 1.279 sager manglede ca. 700-800 rapportgodkendelse i forskningsrådene. Antallet af åbne sager er medio januar 2014 reduceret til 995. Antallet af åbne sager er medio 2014 reduceret til 210, heraf manglede godt 130 sager kun afsluttende sagsbehandling i de faglige råd.

Miljøstyrelsen udarbejder ikke lister over projekter, hvor regnskab og faglige rapporter ikke er modtaget. Styrelsen udbetaler som hovedregel ikke tilskud som forskud. Tilskuddet udbetales først, når projektet er gennemført, afrapporteret og godkendt. Styrelsen har oplyst, at kun enkelte ordninger afviger fra dette princip, og at der i visse tilfælde kan foretages udbetaling af rater efter gennemførte milepæle. Hvert kvartal modtager kontorchefer og funktionsledere i styrelsen et statuspapir med forbrug og afløb på de enkelte tilskudsordninger.

3.3.4. Behov for forbedringer vedrørende gennemgang af tilskudsmodtagers regnskaber og faglige rapporter

55. Virksomhederne skal føre tilsyn med, at tilskudsmodtagernes regnskaber og faglige rapportering opfylder tilskudsbetingelserne, og virksomhederne skal reagere, hvis regnskaberne, revisionsprotokollaterne eller de faglige rapporter er mangelfulde. Endvidere bør virksomhederne have klare interne retningslinjer til egen gennemgang af regnskaber, revisionsprotokollater og faglige rapporter. Interne retningslinjer, fx sagsbehandlervejledninger, procedurebeskrivelser og tjeklister kan bidrage til at systematisere den samlede tilskudsforvaltning og medvirke til at mindske mangler, forglemmelser og uklarheder og dermed bidrage til en mere sikker og ensartet kvalitet i tilskudsforvaltningen.

Undersøgelsen viser, at virksomhederne generelt kontrollerer, at regnskaber, revisionsprotokollater og faglige rapporter er udarbejdet efter gældende regler og indeholder de fornødne oplysninger, og at virksomhederne reagerer på mangler. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at enkelte virksomheder meddeler tilskudsmodtager, at regnskabet og rapporten er behandlet og godkendt.

Gennemgang af regnskaber og revisionsprotokollater

56. Undersøgelsen viser, at der i 4 af de 6 undersøgte virksomheder var dokumentation for regnskabsgennemgangen, herunder gennemgang af revisionsprotokollater.

Styrelsen for Forskning og Innovations gennemgang af regnskaber foretages med hjælpeskemaer, hvor sagsbehandlerne via vejledningstekster bliver guidet igennem de kontroller, der skal foretages. Regnskabsgennemgangen er præget af manuelle indtastninger. Styrelsen har oplyst, at regnskabsgennemgangen forventes at blive lettere i det nye tilskudsadministrative system som følge af bedre it-understøttelse.

Udenrigsministeriets gennemgang af regnskaberne dokumenteres i det tilskudsadministrative system ved registrering i et regnskabsmodul og udfyldelse af en såkaldt accounting note, hvilket kan medvirke til at sikre og dokumentere en god og ensartet gennemgang af regnskaber og revisionsrapporter. I Udenrigsministeriet mangler nogle områder dog tilstrækkeligt fokus på kravet om, at der skal udføres forvaltningsrevision.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet anvender et tjekskema ved gennemgangen af de modtagne regnskaber og revisionsrapporter. I skemaet oplyses dato for gennemgangen, hvem der har gennemgået materialet, og hvad der er gennemgået. Desuden noterer ministeriet i sagerne, om gennemgangen har givet anledning til bemærkninger.

Det Danske Filminstitut anvender også et tjekskema ved gennemgangen af regnskaberne. Revisionen viser dog, at Kulturstyrelsen og Miljøstyrelsen mangler fyldestgørende dokumentation for, at gennemgangen af regnskaberne er foretaget og er sket på et ensartet grundlag, fx ved brug af tjekskemaer. I Kulturstyrelsen forelå der endvidere kun interne retningslinjer for nogle af de undersøgte ordninger.

Gennemgang af faglige rapporter

57. Undersøgelsen viser, at virksomhedernes gennemgang af de faglige rapporter fra tilskudsmottager var tilfredsstillende, men at der kunne ske forbedringer på nogle områder. Bl.a. er det ikke alle virksomheder, der har opstillet retningslinjer for gennemgangen og for, hvilke kriterier rapporterne skal opfylde.

I Kulturstyrelsen, Styrelsen for Forskning og Innovation og Social-, Børne- og Integrationsministeriet er der ikke fastsat interne retningslinjer for indholdet af gennemgangen af de faglige rapporter. Vurderingen af den enkelte rapport er således overladt til den ansvarlige for godkendelsen. I Kulturstyrelsen blev gennemgangen endvidere ikke dokumenteret, fx ved brug af et tjekskema.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet havde igangsat et projekt med henblik på at kategorisere tilskudsordninger efter risiko for bedre at kunne opstille mere brugbare krav til mål-opstilling, opfølgning, evaluering mv. Som følge af arbejdet med overgangen til det nye tilskudsadministrative system var projektet dog sat i bero.

I Miljøstyrelsen er rapportgennemgangen dokumenteret med notat til ledelsen, men der manglede en samlet evaluering af ordningernes samspil med styrelsens strategiske indsats for at vurdere, om midlerne er blevet benyttet efter hensigten og har haft den tilstræbte effekt. Styrelsen planlægger at udarbejde et samlet overblik over ordninger og evalueringer.

3.3.5. Mangelfuld regnskabsaflæggelse og opfølgning på tilsagn og tilgodehavender

58. Rigsrevisionen har vurderet, om virksomhedernes forretningsgange og interne kontroller for registrering af tilsagn og tilgodehavender for ydede tilskud samt for opfølgning af hensættelser og tilgodehavender bidrager til, at statsregnskabet bliver rigtigt.

Registrering af og opfølgning på tilsagn

59. Ifølge budgetvejledningen skal regnskabsmæssig registrering af tilsagn ske på tilsagnstidspunktet. Virksomhederne bør desuden sikre, at der foretages afstemning mellem det tilskudsadministrative system og regnskabets saldo for hensættelser. Endvidere bør virksomhederne følge op på tilsagn/hensættelser af ældre dato. En sådan systematisk opfølgning vil sikre, at regnskabet ikke indeholder forkerte hensatte beløb.

Revisionen viser, at 5 af de 6 undersøgte virksomheder bogfører tilsagn korrekt.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet har hidtil ikke bogført tilsagn korrekt, bortset fra på integrationsområdet. Ved korrekt bogføring skal tilsagn bogføres på tilsagnstidspunktet. Ministeriet har hidtil bogført på udbetalingstidspunktet, men forventer, at det nye it-system vil medvirke til at sikre, at regnskabsaflæggelsen bliver korrekt.

60. 3 af de 6 undersøgte virksomheder har problemer med afstemninger og opfølgninger på hensættelserne af tilsagn. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Det betyder, at der kan være flere tilsagn, som ikke længere er aktuelle og som følge heraf kunne have været anvendt til andre projekter inden for formålet. Rigsrevisionen finder, at virksomhederne bør følge op og afstemme ordningerne, herunder foretage gennemgang af, om der henstår uaktuelle hensættelser i regnskabet.

Kulturstyrelsen har samlede differencer på ca. 44 mio. kr. mellem de saldi, der fremgår i regnskabssystemet, og de registreringer, der fremgår af det tilskudsadministrative system. Vi konstaterede differencer allerede ved revisionen af regnskabet for 2012 og følger sagen ved den almindelige årsrevision. Styrelsen har oplyst, at en del af differencerne vedrører tidligere år og er fra før sammenlægningen i 2012 af 3 tidligere styrelser under Kulturministeriet.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet foretager kun afstemning af hensættelserne for tilskudsordningerne på integrationsområdet som følge af den nuværende regnskabspraksis.

Styrelsen for Forskning og Innovation har ikke siden april 2013 kunnet afstemme det tilskudsadministrative system mod regnskabssystemet som følge af indførelsen af et nyt it-system. Styrelsen har efterfølgende foretaget en afstemning pr. ultimo december 2013. Styrelsen forventer, at der stadig er ældre hensættelser i regnskabet som følge af sagspuklen med faglige rapporter, som mangler godkendelse.

Det Danske Filminstitut udarbejder en månedlig afstemning mellem regnskabssystemet og det tilskudsadministrative system vedrørende spillefilm. Instituttet foretager kvartalsvis en gennemgang af hensættelser fra tidligere år for at vurdere, om der fortsat er tale om aktuelle hensættelser, eller om der skal foretages en tilbageførsel. På afstemningerne er der ud for hvert tilsagn angivet, om tilsagnet fortsat er aktuelt, eller om der skal foretages en tilbageførsel af det afgivne tilsagn eller dele heraf.

Registrering af og opfølgning på tilgodehavender

61. Hvis tilskudsmodtagerne ikke lever op til betingelserne for at modtage tilskud, fx fordi en aktivitet ikke er gennemført som aftalt, skal staten kræve tilskuddet tilbagebetalt. For meget udbetalt tilskud betegnes som tilgodehavende. Virksomhederne bør bogføre tilgodehavender vedrørende ydede tilskud og sikre, at der ikke optræder ældre tilgodehavender i regnskabet.

3 af de 6 undersøgte virksomheder kan ikke opgøre de samlede tilgodehavender på tilskudsordningerne. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Det betyder, at virksomhederne ikke har overblik over, hvor meget tilskudsmodtagerne skylder, fx ved for meget udbetalt tilskud. Manglende overblik over de tilskudsmidler, der skal tilbagebetales, øger efter Rigsrevisionens opfattelse risikoen for manglende tilbagebetalinger. Rigsrevisionen finder derfor, at alle tilgodehavender skal bogføres, så reglerne i bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen overholdes.

I Styrelsen for Forskning og Innovation bogføres tilgodehavenderne ikke i regnskabssystemet, og de fremgår heller ikke af det tilskudsadministrative system. Styrelsen har oplyst, at man ved udgangen af 2013 har opgjort og bogført tilgodehavender på 3,1 mio. kr.

Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement bogfører ikke tilgodehavende i regnskabet i de tilfælde, hvor ministeriet anmoder en tilskudsmodtager om tilbagebetaling. Bogføringen foretages først i det øjeblik, hvor indbetalingen finder sted, og afstemning af eventuelle tilgodehavender foretages derfor ikke.

Udenrigsministeriet kunne heller ikke på revisionstidspunktet umiddelbart opgøre, hvilket samlet beløb ministeriet havde anmodet tilskudsmodtagerne om at tilbagebetale, idet beløbene er registreret på de enkelte sager. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at alle sagerne på ministerområdet er blevet gennemgået, og at det samlede beløb for de sager, hvor ministeriet havde anmodet tilskudsmodtagerne om tilbagebetaling, udgjorde 2,1 mio. kr. pr. 31. december 2013.

3.3.6. Styrkelse af tilskudsforvaltningen, bl.a. via implementering af it-systemer

62. Flere af de undersøgte virksomheder har tidligere fået kritik fra Rigsrevisionen af deres tilskudsadministration. Vores undersøgelse viser, at flere af de undersøgte virksomheder arbejder med at styrke tilskudsadministrationen.

Styrelsen for Forskning og Innovation har siden 2009 gradvist indført nye tiltag til effektivisering og digitalisering af tilskudsforvaltningen. I 2009 blev tilskudsbetingelserne forenklet, og i 2010 blev der indført elektroniske ansøgninger. På undersøgelsestidspunktet var styrelsen i gang med at implementere et nyt tilskudsadministrativt system. Styrelsen vil i den forbindelse indføre nye arbejdsgange, hvor der løbende følges op på afslutningen af sager. Systemet er endnu ikke fuldt færdigudviklet, og en række nye funktioner tages i drift i 2014, herunder rapporteringsværktøjerne.

Kulturstyrelsens tilskudsforvaltning bærer fortsat præg af sammenlægningen af 3 styrelser i 2012. Den samlede tilskudsadministration er endnu ikke fuldt ud tilpasset den nye organisation. Det betyder, at styrelsen fortsat benytter 3 forskellige it-systemer og uensartede retningslinjer for sagsbehandlingen. Styrelsen arbejder dog på at skabe et fælles administrativt grundlag for tilskudsadministrationen. Styrelsen har endvidere indført en intern frist for godkendelse af regnskaber, og styrelsens ledelsesinformation vil fremover indeholde oplysninger om, i hvilket omfang denne frist er overholdt. Styrelsen vil også implementere nye afstemnings- og opfølgningsrutiner.

Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement har i 2012 oprettet "Puljestyring", som skal styrke den økonomiske styring af puljer og tilskud samt opsamling og videndeling i forbindelse med resultater og effekter. Departementet er på undersøgelsestidspunktet i gang med at implementere et nyt tilskudsadministrativt system, der er taget i brug i januar 2014. Departementet har endvidere oplyst, at departementet er ved at etablere nye procedurer, herunder rykkerprocedure vedrørende for sent indsendte regnskaber og rapporter, som forventes at blive automatiseret. Endvidere vil departementet indføre servicemål for behandling af rapporter og regnskaber.

Udenrigsministeriets tilskudsforvaltning i hjemmetjenesten blev i 2011 ændret ved at centralisere økonomistyringen i tilskudsforvaltningen. Dette skete ved at flytte en række opgaver fra de tilskudsforvaltende enheder til kontoret for kvalitetssikring af udviklingsbistanden, herunder opgaven med behandling af regnskaber og revisionsrapporter fra tilskudsmodtagerne.

Virksomhedernes arbejde med implementering af nye tilskudssystemer mv. vil efter Rigsrevisionens opfattelse kunne medvirke til at styrke tilskudsforvaltningen. Nye tilskudssystemer mv. vil således kunne bidrage til en større ensartethed af tilskudsforvaltningen og kan dermed være med til at afhjælpe nogle af de problemer, som undersøgelsen har peget på.

BOKS 1. KONKLUSIONER FOR DEN ENKELTE VIRKSOMHED

§ 6. Udenrigsministeriet

- Udarbejder lister til overvågning af, om tilskudsmodtagerne fremsender regnskaber til tiden. Det er imidlertid muligt at undlade indtastning af datoen for rettidig modtagelse af regnskabet, hvorfor værktøjet kan være mangelfuldt. Der udarbejdes ikke lister til brug for overvågning af, om de faglige rapporter er modtaget.
- Udarbejder ikke oversigter over, om de indsendte faglige rapporter er gennemgået, men ministeriet har oplyst, at sagerne ikke kan afsluttes, før rapporterne er godkendt i systemet.
- Havde ved udgangen af 3. kvartal 2013 i alt 383 ældre sager med udestående regnskaber, som ikke var blevet gennemgået.
- Bogfører ikke tilgodehavender fra tilskudsmodtagere, som er blevet anmodet om at tilbagebetale tilskud.
- Mangler på nogle områder tilstrækkeligt fokus på kravet om, at der skal udføres forvaltningsrevision.
- Dokumenterer på en fornuftig måde gennemgangen af regnskaberne.

§ 15. Social-, Børne- og Integrationsministeriet

Social-, Børne- og Integrationsministeriets departement

- Mangler en fuldstændig oversigt over sager, hvor tilskudsmodtager ikke har indsendt regnskab eller rapport rettidigt.
- Har i alt 1.400 sager, hvor tilskudsmodtager mangler at indsende regnskab eller rapport.
- Har igangsat et projekt med henblik på at kategorisere tilskudsordninger efter risiko for bedre at kunne opstille mere brugbare krav til målopstilling, opfølgning, evaluering mv. Projektet er dog sat i bero.
- Har hidtil ikke bogført tilsagn og tilgodehavender korrekt.
- Dokumenterer på en fornuftig måde gennemgangen af regnskaberne og revisionsrapporterne.
- Mangler interne retningslinjer for, hvilke rapporteringskrav der skal stilles til tilskudsmodtager i forbindelse med den faglige rapportering, og der er ikke fastsat interne retningslinjer for indholdet af gennemgangen af de faglige rapporter.

§ 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser

Styrelsen for Forskning og Innovation

- Har i alt 1.279 åbne sager, der burde have været afsluttet pr. 1. januar 2013, og har ikke et overblik over, hvor store tilskudsmidler der er indeholdt i de åbne sager. Der er endvidere ikke fastsat interne retningslinjer for indholdet af gennemgangen af de faglige rapporter.
- Har siden april 2013 ikke kunnet afstemme det tilskudsadministrative system mod regnskabssystemet som følge af indførelsen af et nyt it-system. Der er dog efterfølgende foretaget afstemning ultimo året.
- Bogfører ikke tilgodehavender, og tilgodehavender fremgår heller ikke af det tilskudsadministrative system.
- Dokumenterer på en fornuftig måde gennemgangen af regnskaberne.

§ 21. Kulturministeriet

Kulturstyrelsen

- Har i alt 8.847 sager, som har overskredet fristen for indsendelse af regnskaber og faglige rapporter med mere end 5 måneder. Opfølgelsen af antallet af sager er behæftet med usikkerhed på grund af en uensartet brug af tilskudssystemer i styrelsen.
- Har samlede differencer på ca. 44 mio. kr. mellem de saldi, der fremgår i regnskabssystemet, og de registreringer, der fremgår af det tilskudsadministrative system.
- Har ikke interne retningslinjer for alle de undersøgte ordninger, og der er ikke fastsat interne retningslinjer for indholdet af gennemgangen af de faglige rapporter. Gennemgangen af regnskaber og faglige rapporter er endvidere ikke fyldestgørende dokumenteret.

Det Danske Filminstitut

- Udarbejder på tilfredsstillende vis en månedlig afstemning mellem regnskabssystemet og det tilskudsadministrative system og en kvartalsvis gennemgang af hensættelser fra tidligere år.
- Dokumenterer på en fornuftig måde gennemgangen af regnskaberne.

§ 23. Miljøministeriet

Miljøstyrelsen

- Udarbejder ikke lister over projekter, hvor regnskab og faglige rapporter ikke er modtaget.
- Mangler fyldestgørende dokumentation for, at gennemgangen af regnskaberne er foretaget og er sket på et ensartet grundlag.
- Rapporterer rapportgennemgangen med notat til ledelsen, men der udarbejdes ikke en samlet evaluering af ordningerne.

3.4. Fastsættelse af gebyrer

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Staten opkrævede i 2013 gebyrer og andre afgifter (herefter gebyrer) for 2,7 mia. kr. Gebyrerne dækker de statslige virksomheders omkostninger ved fx selskabsregistrering, fødevarekontrol og godkendelse af lægemidler. Virksomhederne skal sikre hjemmel til opkrævning af gebyrer og tilstræbe fuld dækning for omkostningerne over en 4-årig periode, hvor andet ikke fremgår af hjemmelsgrundlaget. Rigsrevisionen har undersøgt, om 7 virksomheder på 19 gebyrbelagte områder fastsætter gebyrerne korrekt.

Undersøgelsen viser, at 6 af de 7 undersøgte virksomheder har fastsat gebyrerne på et tilfredsstillende grundlag. Rigsrevisionen finder det imidlertid ikke tilfredsstillende, at Sundhedsstyrelsen ikke kunne dokumentere priskalkulationen og koble indtægter og omkostninger for gebyrerne under lov om lægemidler. Rigsrevisionen finder, at styrelsen bør foretage en beregning af sine gebyrer, der kobler indtægter og udgifter for de enkelte gebyrer.

Hertil kommer, at der i 3 virksomheder er usikkerhed omkring datagrundlaget, som bruges til beregningen af gebyrerne. 2 virksomheder har ikke opdateret beregningen af overhead efter organisationsændringer, mens én virksomhed anvender estimater til at fastsætte gebyrerne. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at virksomhederne sikrer et retvisende beregningsgrundlag. Virksomhederne har oplyst, at de vil foretage den nødvendige opfølgning og foretage efterkalkulationer.

Rigsrevisionen vurderer, at der i priskalkulationerne generelt medtages relevante direkte og indirekte omkostninger. Rigsrevisionen vurderer endvidere, at virksomhederne generelt har en god opfølgning på, om gebyrerne er i økonomisk balance. Undersøgelsen viser dog samtidig, at prisjusteringer sker sent eller i nogle tilfælde udelades helt og kompenseres ved hjælp af tillægsbevillinger eller forbrug af den almindelige bevilling, når der ikke kan opnås fuld dækning for omkostningerne.

Rigsrevisionen konstaterer, at der er forskellige forhold, som gør, at gebyrerne justeres sent. Undersøgelsen viser bl.a., at processen for justering af gebyrer er langsommelig, og at der kan være lovgivningsmæssige og strukturelle forhold samt brugerhensyn, der gør, at det i nogle tilfælde ikke er muligt at justere gebyrerne. Rigsrevisionen finder dog, at der i videst muligt omfang skal tilstræbes dækning for omkostningerne over en 4-årig periode, og at der skal være hjemmel til eventuelle afvigelser fra 4-års reglen.

3.4.1. Indledning

Formål

63. Rigsrevisionen har i 2013 gennemført en tværgående undersøgelse af fastsættelsen af gebyrer. Formålet har været at vurdere, om priskalkulationen og fastsættelsen af gebyrer i virksomhederne foretages i overensstemmelse med reglerne i budgetvejledningen. Fastsættelsen af gebyrerne skal ske, så brugerne af gebyrbelagte ydelser betaler den rigtige pris, dvs. den pris, der dækker omkostningerne vedrørende de leverede ydelser. Der må således ikke være overdækning, og ydelserne må ikke være finansieret af virksomhedernes almindelige bevilling.

64. Formålet med undersøgelsen er at vurdere følgende:

- Har virksomhederne et godt grundlag for fastsættelsen af gebyrer?
- Har virksomhederne medtaget relevante omkostninger ved fastsættelsen af gebyrer?
- Foretager virksomhederne de nødvendige prisjusteringer, så der sikres økonomisk balance over en 4-årig periode?

Afgrænsning og metode

65. Budgetvejledningen skelner mellem afgifter og gebyrer af skattemæssig karakter og andre afgifter og gebyrer. Rigsrevisionen har kun undersøgt fastsættelsen af andre afgifter og gebyrer, som har "ikke-skattemæssig karakter". Virksomhederne skal fastsætte gebyrerne på baggrund af en priskalkulation.

66. Staten opkrævede i 2013 gebyrer for i alt 2,7 mia. kr. Undersøgelsen har omfattet 6 ministerområder. Vi har gennemgået 7 virksomheders fastsættelse af 19 gebyrbelagte områder. De 7 virksomheder opkrævede i 2013 gebyrer for i alt 1,8 mia. kr. Tabel 3 viser gebyrernes finansielle væsentlighed for hver af de 7 undersøgte virksomheder.

Budgetvejledning 2011, afsnit 2.3.1.2. Taksten for andre afgifter og gebyrer

Taksten for andre afgifter og gebyrer skal medmindre andet er bestemt, fastsættes således, at der opnås fuld dækning for de omkostninger, der er forbundet med det pågældende afgifts- og gebyrbelagte område, således at der tilstræbes balance over en 4-årig periode.

Tabel 3. Oversigt over undersøgte ministerområder og virksomheder samt gebyrernes finansielle væsentlighed i 2013

Ministerium	Virksomhed	Gebyrernes finansielle væsentlighed (Mio. kr.)
§ 8. Erhvervs- og Vækstministeriet	Sikkerhedsstyrelsen	74,3
	Erhvervsstyrelsen	230,7
§ 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	Sundhedsstyrelsen	312,4
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering	85,3
§ 23. Miljøministeriet	Miljøstyrelsen	265,6
§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Fødevarestyrelsen	537,2
§ 28. Transportministeriet	Trafikstyrelsen	307,6

Kilde: Statens Koncernsystem.

Det fremgår af tabel 3, at der er stor spredning i virksomhedernes indtægter fra gebyrer. Fødevarestyrelsen har den største indtægt fra gebyrer på i alt 537,2 mio. kr.

67. Undersøgelsen er baseret på interviews i de undersøgte virksomheder. Vi har endvidere gennemgået dokumentationen for fastsættelsen af udvalgte gebyrer for at vurdere, om der foreligger en dækkende priskalkulation.

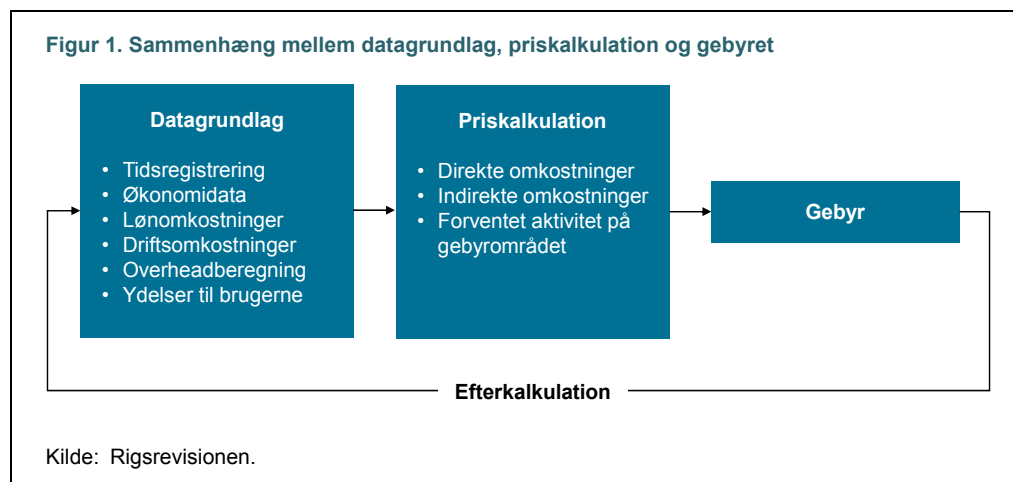
Undersøgelsen er gennemført med afsæt i:

- Budgetvejledning 2011
- Vejledning om prisfastsættelse, Økonomistyrelsen, 2006
- Vejledning om omkostningsfordeling, del 1-3, Økonomistyrelsen 2005.

3.4.2. Grundlaget understøtter en hensigtsmæssig fastsættelse af gebyrer

4 virksomheder har udfordringer med datagrundlaget

68. Det er en forudsætning, at der er et validt datagrundlag for, at virksomhederne kan foretage en dækkende priskalkulation og prissætning samt opfølgning på gebyrerne. Undersøgelsen viser, at virksomhederne generelt har et datagrundlag, der understøtter priskalkulationer og opfølgning på gebyrerne, herunder opfølgning på balanceprincippet og omkostningsdækning. Figur 1 viser sammenhængen mellem datagrundlag, priskalkulation og det endelige gebyr.



Det fremgår af figur 1, at datagrundlaget består af en række forskellige tids- og økonomiopllysninger, der skal bruges til at bestemme direkte og indirekte omsstninger til levering af en ydelse. Disse oplysninger bliver sammen med forventningen til aktivitet på et gebyrområde benyttet til at beregne prisen i en priskalkulation. Der udføres en efterkalkulation på måneds- eller årsbasis for at vurdere, om gebyrerne stadig sikrer fuld dækning for omsstningerne og balancen over en 4-årig periode.

Et gebyrbelagt område kan bestå af flere afgifter og gebyrer. Virksomhederne skal tilstræbe en akkumuleret balance på det gebyrbelagte område over en 4-årig periode.

Virksomhederne skal sikre, at der er en tilstrækkelig kobling mellem de enkelte afgifter og gebyrer og de omsstninger, der er til den leverede ydelse.

Rigsrevisionen har konstateret, at Sundhedsstyrelsen har problemer med at koble omsstninger og indtægter vedrørende de enkelte gebyrer. Styrelsens priskalkulation for gebyrer under lov om lægemidler er mere end 20 år gammel, og dokumentationen for priskalkulationen eksisterer ikke længere. Styrelsen har justeret gebyrerne gennem pris- og løntalsreguleringer, og når der er foretaget egentlige reguleringer, er det sket ved gennemsnitlige procentvise ændringer af gebyrsatserne. I 2003 og 2007 har styrelsen foretaget analyser af gebyrstrukturen, hvilket dog ikke har ført til ændringer i grundlaget for beregningerne af gebyrerne. Styrelsen anvender en bred fortolkning af begrebet gebyrbelagt område, hvilket indebærer, at alle gebyrer under lov om lægemidler samlet skal balancere over en 4-årig periode.

Rigsrevisionen finder, at disse forhold udgør en risiko for, at beregningen af de enkelte gebyrer ikke er retvisende, og at der sker overdækning på nogle gebyrer og underdækning på andre. Endvidere finder Rigsrevisionen ikke, at Sundhedsstyrelsens regulering tager højde for ændringer i omsstningerne for de ydelser, der leveres under de enkelte gebyrer. Rigsrevisionen finder, at styrelsen bør foretage en beregning af prissatserne, der kobler omsstninger og indtægter for de enkelte gebyrer. Sundhedsstyrelsen har oplyst, at der vil blive rettet op på disse forhold.

Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering har mangler i datagrundlaget for prissætningen. Styrelsen overtog gebyrerne i 2012 fra Udlændingestyrelsen. Grundlaget for priskalkulationerne er mangelfuldt, som følge af at priskalkulationerne ikke er tilpasset omsstningerne.

Erhvervsstyrelsen har et godt grundlag for at foretage en fornuftig og dækkende priskalkulation. Erhvervsstyrelsen, der blev etableret i 2012 som en fusion af flere styrelser, har dog den grundlæggende udfordring, at omkostningsniveauet skal genberegnes.

I Trafikstyrelsen er der for 3 af de 4 undersøgte gebyrer usikkerheder omkring datagrundlaget, der danner baggrund for prisfastsættelsen. Styrelsen kan for ét gebyr ikke fremvise datagrundlag, der ligger til grund for beregningen af gebyret. Styrelsen har for 2 gebyrer foretaget beregninger, hvor datagrundlaget er behæftet med usikkerhed. Usikkerheden opstår som en følge af, at styrelsen er blevet sammenlagt med andre styrelser i 2010 og har foretaget gebyrreformer af tog- og luftfartsområdet i 2012 og 2013. Dette har medført, at styrelsen ikke har kunnet basere beregningerne udelukkende på regnskabsdata. Rigsrevisionen finder dog, at styrelsen ved estimater har sandsynliggjort, at der er anvendt et relevant datagrundlag til fastsættelsen af gebyrerne.

Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt med et retvisende beregnings- og datagrundlag for at være i stand til at foretage hensigtsmæssige og robuste priskalkulationer, så det sikres, at brugerne betaler den rigtige pris. Det er endvidere vigtigt med retningslinjer og principper for prissætning, så der i tilfælde af ændringer i styrelserne relativt nemt kan foretages genberegninger. Styrelserne har oplyst, at de er opmærksomme herpå og vil foretage den nødvendige opfølgning, herunder efterkalkulationer.

Lønomkostninger fordeles via tidsregistreringen

69. Lønudgifter er den primære omkostning, som virksomhederne skal fordele ved fastsættelsen af gebyrer. I virksomhederne danner tidsregistreringen udgangspunkt for fordelingen af direkte og indirekte lønomkostninger på gebyrerne. Derfor er det væsentligt, at virksomhederne har fornuftige procedurer og systemer til tidsregistreringen. Undersøgelsen viser, at der er forskel på virksomhedernes opsætning af tidsregistreringen, hvilket giver forskellige udfordringer i forhold til fordelingen af lønomkostninger.

Sikkerhedsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen og Miljøstyrelsen arbejder med en tidsregistrering, der medvirker til at sikre en kobling mellem lønomkostninger og indtægtstyper. Lønomkostninger registreres på ydelses/aktivitetsnumre, som er knyttet sammen med indtægterne fra gebyrer.

Fødevarerstyrelsen har valgt en mere enkel registreringsramme, hvor medarbejderne skal registrere deres tid på de gebyrområder, som de arbejder på. Dermed kan tidsregistreringen ikke fordeles ud på de forskellige opkrævede gebyrer under et område. Styrelsen begrundet sit valg med, at registreringen er enkel for medarbejderne at anvende, og at omkostningerne kan knyttes sammen med de leverede ydelser og i øvrigt opfylder styrelsens styringsbehov.

Trafikstyrelsens tidsregistrering giver mulighed for at koble indtægter og lønomkostninger. Rigsrevisionen konstaterer dog, at der er usikkerhed om indregning af den indirekte tid for ét af de undersøgte gebyrer. Rigsrevisionen finder, at styrelsen fremadrettet bør sikre, at der sker en korrekt indregning af den indirekte tid.

Sundhedsstyrelsen har frem til 2011 anvendt tidsregistrering til fordeling af lønomkostninger. Fra og med 2011 er lønomkostningerne fordelt ud fra et skøn på baggrund af de budgetterede udgifter. Styrelsens manuelle fordeling af løn kan ikke efterprøves på grund af den manglende tidsregistrering. Dermed kan det ikke identificeres, hvor der skal foretages justeringer i forhold til de enkelte gebyrer. Rigsrevisionen finder, at dette giver en væsentlig usikkerhed for, om brugerne betaler de rette gebyrer. Styrelsen har oplyst, at tidsregistreringen fra 2014 igen vil blive anvendt til fordeling af lønomkostninger.

Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering har en fornuftig tidsregistreringsramme, men de konkrete tidsregistreringer er ufuldstændige, hvilket gør, at tidsregistreringen ikke kan understøtte fastsættelsen af gebyrer. Styrelsen bør fremadrettet sikre, at tidsregistreringen bliver mere anvendelig og retvisende, så den kan understøtte prisfastsættelsen. Styrelsen vil i 2014 overgå til et nyt tidsregistreringssystem og forventer, at dette vil give en mere retvisende tidsregistrering.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at 5 af de 7 undersøgte virksomheder har hensigtsmæssige tidsregistreringer, der medvirker til at understøtte prisfastsættelsen. Rigsrevisionen finder, at Sundhedsstyrelsen og Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering bør sikre, at kvaliteten af tidsregistreringen øges, så det sikres, at de enkelte gebyrer fastsættes ud fra valide fordelinger af lønomkostningerne.

3.4.3. Priskalkulationerne medtager relevante omkostninger

De fleste priskalkulationer sikrer, at relevante omkostninger indregnes

70. Prisfastsættelsen skal sikre fuld dækning af omkostninger på et gebyrområde, medmindre der er hjemmel til andet. Virksomhederne skal udarbejde en priskalkulation for de enkelte gebyrer under et gebyrområde, hvor alle omkostninger indgår, jf. figur 1.

Undersøgelsen viser, at hovedparten af virksomhederne har foretaget priskalkulationer for gebyrer i overensstemmelse med reglerne og sikrer, at der medtages relevante omkostninger. Priskalkulationerne indeholder omkostninger for direkte løn og drift samt indirekte løn og øvrige omkostninger i form af bl.a. afskrivninger, it-understøttelse og specifikke administrationsomkostninger. Rigsrevisionen konstaterer dog, at der er udfordringer af forskelligt omfang hos enkelte virksomheder i forhold til at sikre, at alle omkostninger indregnes i priskalkulationen.

Sundhedsstyrelsen har problemer med at foretage en dækkende priskalkulation, da omkostninger og indtægter ikke kan kobles. Derudover foretager styrelsen som nævnt gebyrjusteringer via gennemsnitlige procentvise reguleringer. Rigsrevisionen finder, at styrelsen løbende bør opdatere priskalkulationen, så den indeholder relevante omkostninger, så justeringerne i gebyrer kan ske på baggrund heraf.

Sikkerhedsstyrelsen har ikke fuld omkostningsdækning for autorisationer inden for el, gas, vvs og kloak. Sikkerhedsstyrelsen har ikke medtaget alle indirekte omkostninger vedrørende øvrig drift i sin priskalkulation på autorisationsordningen. Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering har ligeledes ikke fuld omkostningsdækning inden for international rekruttering, der bl.a. indeholder gebyrer for ansøgning om Green Card og arbejdsophold. Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering kan ikke umiddelbart sikre fuld omkostningsdækning, da en regulering af gebyrsatserne kræver ændringer i udlændingeloven, hvor gebyret er reguleret. Styrelsen har gennem effektiviseringer forsøgt at opnå fuld omkostningsdækning, men har i 2012 og 2013 fået tilført ekstra bevillinger.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at fuld omkostningsdækning i videst muligt omfang skal sikres i prisfastsættelsen.

Undersøgelsen viser, at Erhvervsstyrelsen på selskabsregistreringen har en udfordring med at opnå dækning for sine omkostninger. Styrelsen har hjemmel til at fastsætte gebyrerne, så omkostningerne ikke dækkes fuldt ud af gebyrindtægter. Der har i perioden 2011-2013 været et akkumuleret underskud på 60,3 mio. kr. Styrelsen har ved et aktstykke fået hjemmel til at dække underskuddet i 2011 og 2012 via sin almindelige bevilling. Underskuddet i 2013 dækkes via en merbevilling på 17 mio. kr. og et forbrug på 7 mio. kr. fra styrelsens ramme. Styrelsen har på finansloven for 2014 fået en permanent merbevilling på 24 mio. kr. til dækning af de direkte omkostninger ved selskabsregistreringen, der ikke dækkes af gebyrindtægterne.

En **priskalkulation** forudsætter en fordeling af styrelses direkte og indirekte omkostninger på de relevante produkter og ydelser. Priskalkulationen bliver gennemført for at danne et grundlag for fastsættelsen af afgifter og gebyrer.

Rigsrevisionen vurderer, at Fødevarestyrelsen kan styrke dokumentationen for beregningen af niveauet for de direkte omkostninger, som indgår i priskalkulationen for gebyrerne under fødevarekontrollen og veterinærkontrollen. Rigsrevisionen finder ligeledes, at Erhvervsstyrelsen kan styrke dokumentationen for beregningen af niveauet for de direkte omkostninger, som indgår i priskalkulationen for gebyrerne under selskabsregistreringen. Det kan ske ved at foretage efterkalkulationer af gebyrsatserne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at virksomhederne løbende bør følge op på, om priskalkulationerne indeholder relevante direkte omkostninger, og at omkostningsniveauet kan dokumenteres gennem de regnskabsmæssige registreringer.

Indirekte omkostninger tillægges via overheadberegninger

71. For at opnå fuld omkostningsdækning på gebyrer skal indirekte omkostninger medregnes. De indirekte omkostninger kan fx være husleje, administrationsomkostninger, generel it-understøttelse, kompetenceudvikling og HR. De indirekte omkostninger kan ikke henføres til bestemte gebyrområder og skal derfor fordeles på anden vis.

Virksomhederne medregner indirekte omkostninger på gebyrerne via overheadberegninger. Overhead tillægges med afsæt i forbruget af direkte omkostninger under et gebyrområde. De fleste virksomheder har udarbejdet retningslinjer for beregningen af overhead. Det sikrer, at den enkelte virksomhed har en ensartet procedure for fordelingen af indirekte omkostninger til de forskellige gebyrområder.

Der er i Erhvervsstyrelsen foretaget beregning af overheadsatsen ud fra omkostningsniveauet i den tidligere Erhvervs- og Byggestyrelse med en oprunding af satsen, da administrationen er mere it-tung i Erhvervsstyrelsen. Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering benytter omkostningsniveauet fra Udlændingestyrelsen i sin beregning af overhead i 2012 og 2013. Dermed er beregningen ikke opdateret med de indirekte omkostninger, som den nye styrelse har til administration af gebyrområdet.

Rigsrevisionen konstaterer, at virksomhederne generelt set medregner indirekte omkostninger på gebyrområderne. Der er dog løbende behov for, at virksomhederne følger de indirekte omkostninger, så det sikres, at overheadberegninger indeholder rigtige og tilstrækkelige omkostningstyper, så prisfastsættelsen sikrer, at der opnås fuld omkostningsdækning. Erhvervsstyrelsen og Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering har et aktuelt behov for at foretage genberegninger af overheadsatsen, da disse bygger på omkostningsstrukturer og niveauer fra tidligere virksomheder. Styrelserne har oplyst, at de vil genberegne overheadsatserne.

3.4.4. Justeringer af gebyrer sker sent eller udelades

72. For at følge op på det 4-årige balanceprincip og kravet om fuld omkostningsdækning er det nødvendigt med en løbende opfølgning. Gennem opfølgningen får virksomhederne et grundlag for at vurdere, om fastsættelsen af gebyrer er korrekt, og om der eventuelt skal foretages justeringer i prissatserne.

Undersøgelsen viser, at virksomhederne generelt har en tilfredsstillende opfølgning på prisfastsættelsen på de enkelte gebyrområder. Hovedparten af virksomhederne følger som minimum op én gang om året. Endvidere følger nogle virksomheder op på omkostninger og indtægter på måneds- eller kvartalsbasis.

Rigsrevisionen konstaterer dog, at Sundhedsstyrelsens prisjusteringer af gebyrerne under lov om lægemidler sker med udgangspunkt i en samlet opgørelse af omkostningsniveauet og ikke med udgangspunkt i de enkelte gebyrer. Styrelsen foretager kun gennemsnitlige reguleringer af gebyrer, selv om nogle gebyrer ikke har en hensigtsmæssig størrelse i forhold til resurseforbruget. Rigsrevisionen finder, at dette ikke tager højde for udviklingen i omkostninger, og det giver en usikkerhed for, om fastsættelsen af de enkelte gebyrer er korrekt.

Undersøgelsen viser samtidig, at prisjusteringerne generelt sker relativt sent eller i nogle tilfælde udelades. Virksomhederne anfører flere årsager til, at prisjusteringerne sker sent. Flere virksomheder anfører, at processen for forhøjelser af gebyrer er tung og langsomme, da prisjusteringerne skal forelægges departementet, Finansministeriet mv. Virksomhederne anfører videre, at det i de tilfælde, hvor gebyrerne er hjemlet i en lov, er besværligt at justere gebyrerne, da justeringen i disse tilfælde skal ske ved en lovændring. En række af virksomhederne angiver også, at de af hensyn til brugerne af gebyrerne ikke kan forsvare at foretage hyppige gebyrjusteringer og derfor gerne vil være sikre på, at gebyrjusteringerne er holdbare.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen opfylder det 4-årige balancekrav ved årligt at tilbagebetale overskuddet på et gebyrområde og fakturere med en lavere sats end angivet i betalingsbekendtgørelsen på et andet område.

Erhvervsstyrelsen har for gebyrområdet "Næringsbasen" over 4 år akkumuleret et væsentligt overskud. I forbindelse med afviklingen af overskuddet overvejer styrelsen at nedsætte gebyret og beregne balancen ud fra en 8-årig periode, da styrelsen ikke finder, at området er egnet til hyppige ændringer i gebyrsatserne. Rigsrevisionen finder, at det akkumulerede overskud skal afvikles, og at styrelsen bør sikre hjemmel til en eventuel 8-årig balanceperiode.

Erhvervsstyrelsen har endvidere en udfordring med at få dækket omkostningerne til aktiviteterne for UCITS-gebyret, da styrelsen har haft svært ved at forudse, hvor meget gebyrerne anvendes. Ordningen omfatter 4 gebyrer for stiftelse og registreringer af investeringsselskaber og værdipapirfonde. Styrelsen har pligt til at tilbyde registrering af disse selskabsformer, hvilket bevirker, at der skal afholdes omkostninger til drift på trods af manglende indtægter fra gebyrerne. Det gør, at der ikke kan opnås tilstrækkelig dækning for omkostningerne. Rigsrevisionen har forståelse for, at det i nogle tilfælde kan være svært at opnå den tilstrækkelige omkostningsdækning i praksis, men finder, at der skal sikres fornøden hjemmel til at afholde omkostningerne, hvis problemet strækker sig over længere tid.

Miljøstyrelsen reagerer sent i forhold til at foretage prisjusteringer, da styrelsen vægter andre hensyn end balancekravet. Styrelsen afventer en opgørelse over omkostningsniveauet for ét gebyrområde, da et nyt it-system ikke er færdigudviklet, hvilket kan have betydning for, om der skal foretages prisjusteringer. På 2 andre gebyrområder med underskud var reaktionstiden også lang, da styrelsen ville tage hensyn til strukturelle forhold og brugerne ved reguleringen.

Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering og Trafikstyrelsen har gebyrer, hvor satsen er fastsat i loven. Dette kan give uhensigtsmæssigheder ved regulering af gebyrerne, da der ikke er den fornødne fleksibilitet til at justere gebyrerne for at opnå fuld omkostningsdækning over en 4-årig periode, fordi prismæssige justeringer skal foretages som lovændringer. Derudover kan det give risiko for, at der hurtigt opstår ubalancer i form af over- eller underdækning, da gebyrjusteringer kan være lang tid undervejs.

Undersøgelsen viser, at prisjusteringerne i flere tilfælde sker sent eller i nogle tilfælde udelades helt. Manglende prisjusteringer kompenseres i andre tilfælde ved hjælp af tillægsbevillinger, forbrug af den almindelige bevilling eller tilbagebetalinger til brugerne. Rigsrevisionen har forståelse for, at virksomhederne ønsker at holde en stabil pris og ikke foretager hyppige justeringer i gebyrsatserne. Rigsrevisionen vurderer dog, at der i videst muligt omfang skal tilstræbes dækning for omkostningerne over en 4-årig periode, og at der skal være hjemmel til afvigelser herfra.

BOKS 2. KONKLUSIONER FOR DEN ENKELTE VIRKSOMHED**§ 8. Erhvervs- og Vækstministeriet***Erhvervsstyrelsen*

- Bør foretage en genberegning af omkostningsniveauet.
- Har en fornuftig tidsregistrering, som sikrer kobling mellem lønomkostninger og indtægter fra gebyrerne.
- Finansudvalget har givet styrelsen en merbevilling på 24 mio. kr. årligt til dækning af direkte omkostninger, som ikke dækkes af gebyrindtægterne. Styrelsen bør sikre tilstrækkelig dækning af de øvrige direkte omkostninger på selskabsregistreringen.
- Bør sikre en opdatering af overheadberegningen.
- Skal være opmærksom på, om den 4-årige balance overholdes på gebyrområdet "Næringsbasen", da der er oparbejdet et akkumuleret overskud på gebyrområdet.
- Har en udfordring med at få dækket omkostningerne på UCITS-området.

Sikkerhedsstyrelsen

- Har tidsregistrering, som sikrer kobling mellem lønomkostninger og indtægter fra gebyrerne.
- Bør sikre, at alle indirekte omkostninger vedrørende øvrig drift medtages i priskalkulationen på autorisationsordningen.

§ 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse*Sundhedsstyrelsen*

- Kunne ikke dokumentere priskalkulationen for gebyrer under lov om lægemidler.
- Bør foretage en regulering, der tager højde for ændringer i omkostningerne for de enkelte ydelser.
- Skal beregne gebyrerne under lov om lægemidler, så omkostninger og indtægter kobles for de enkelte gebyrer.
- Anvender en skønsmæssig fordeling af lønomkostningerne, der ikke kan efterprøves som følge af manglende tidsregistrering.
- Foretager gennemsnitlige prisjusteringer af gebyrerne under lov om lægemidler, selv om nogle gebyrer ikke har den rette beløbsmæssige størrelse.

§ 17. Beskæftigelsesministeriet*Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering*

- Har ikke tilpasset priskalkulationen, så gebyrerne beregnes ud fra omkostningerne i styrelsen.
- Har ikke sikret, at der foretages retvisende tidsregistrering af medarbejdernes tid anvendt på arbejdet med gebyrerne.
- Har ikke sikret fuld omkostningsdækning, da gebyrerne er reguleret i udlændingeloven, hvilket kun giver mulighed for at regulere gebyrsatsen ved en lovændring.
- Bør foretage genberegning af overhead.

§ 23. Miljøministeriet*Miljøstyrelsen*

- Har tidsregistrering, som sikrer kobling mellem lønomkostninger og indtægter fra gebyrerne.
- Reagerer sent i forhold til at foretage prisjusteringer, som følge af at styrelsen vil tage hensyn til strukturelle forhold og brugerne.

§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*Fødevarestyrelsen*

- Anvender en simpel, men hensigtsmæssig tidsregistreringsramme, som fordeler lønomkostning på gebyrområder.
- Bør foretage efterkalkulationer på gebyrområderne "Fødevarekontrol" og "Veterinærkontrol", så der er dokumentation for niveauet af de enkelte direkte omkostninger i priskalkulationen.
- Benytter på 2 gebyrordninger enten tilbagebetaling eller fakturerer med lavere sats end angivet i betalingsbekendtgørelsen for at opfylde balancekravet.

§ 28. Transportministeriet*Trafikstyrelsen*

- Kan for ét gebyr ikke fremvise datagrundlaget.
- Har 2 gebyrer, hvor der er usikkerhed omkring prisfastsættelsen. Styrelsen har via estimer og historiske data forsøgt at sandsynliggøre prisen.
- Anvender tidsregistrering, men der er usikkerhed om indregning af indirekte tid.
- Foretager løbende efterkalkulationer på gebyrerne.

3.5. Ledelsesinformation på 6 ministerområder

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Rigsrevisionen har undersøgt, om der er udarbejdet retvisende, valid og styringsrelevant ledelsesinformation på 6 ministerområder.

Undersøgelsen viser, at kvaliteten af ledelsesinformationen varierer meget på de enkelte ministerområder. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ingen af de undersøgte ministerområder har tilstrækkelig ledelsesinformation om kobling mellem økonomi og opgaver. Ministerområdernes ledelsesinformation om budgetopfølgning er dog generelt tilstrækkelig til at opfylde kravene i Finansministeriets budgetlov. Minimumskraverne er dog ikke altid dækkende for de behov som det enkelte ministerområde har, men flere departementer giver udtryk for, at de prioriterer at opfylde Finansministeriets krav frem for egne behov.

Ledelsesinformation om økonomi og personaleforhold kan trækkes fra de standardiserede it-systemer i staten, så data kan sammenlignes på tværs af koncernen. Generelt mangler der dog data, der kan danne grundlaget for ledelsesinformation vedrørende udførte opgaver og aktiviteter og ikke mindst vedrørende kobling til økonomien og resurseforbruget.

Undersøgelsen viser desuden, at ministerområder med et samlet koncept for ledelsesinformation på koncernniveau udarbejder mere retvisende, valid og styringsrelevant ledelsesinformation. Ledelsesinformationen hos Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser er således mere målrettet, handlingsorienteret og tilpasset ledelsens behov og bidrager dermed til at kvalificere ledelsens beslutningsgrundlag og understøtte en effektiv opgavevaretagelse.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Undervisningsministeriet og Ministeriet for Ligestilling og Kirke har ikke et samlet koncept for ledelsesinformation, og undersøgelsen viser, at ledelsesinformationen på disse ministerområder ikke udarbejdes efter nærmere retningslinjer og er ustruktureret og ikke systematiseret.

3.5.1. Indledning

73. Ledelsesinformation skal understøtte ledelsens beslutninger om den fortsatte drift og udvikling af virksomheden i forhold til målene, forbruget og kvaliteten. De beslutninger, ledelsen skal træffe, kan handle om at fastsætte virksomhedens mål og aktiviteter eller at omprioritere resurserne og ændre fagligt eller metodisk fokus i opgaveløsningen. Ledelsesinformation skal således bidrage til at kvalificere ledelsens beslutningsgrundlag og understøtte en effektiv opgavevaretagelse.

Formål

74. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om departementerne og virksomhederne udarbejder retvisende, valid og styringsrelevant ledelsesinformation, der medvirker til at sætte ledelsen i stand til at træffe velbegrundede beslutninger og afgørelser i rette tid, dvs. om ledelsesinformationen har det rette omfang og den rette relevans.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Er omfang, relevans og kvaliteten af ledelsesinformation på de enkelte ministerområder tilfredsstillende?
- Hvordan er ledelsesinformation systemunderstøttet?
- Er der et samlet koncept for ledelsesinformation på de enkelte ministerområder?

Afgræsning og metode

75. Undersøgelsen har omfattet 6 ministerområders departementer og en underliggende virksomhed for hvert departement. Undersøgelsen er baseret på interviews i departementerne og virksomhederne samt gennemgang af dokumenter og materiale fra departementerne og virksomhederne. Rigsrevisionen har gennemført undersøgelsen ud fra en række velkendte og gældende kriterier, der bl.a. bygger på:

- Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution, Finansministeriet, februar 2010
- Ledelsesinformation – Hvilke informationer og hvorfra?, Økonomistyrelsen, september 2009
- Vejledning om ledelsesinformation i staten, Økonomistyrelsen, oktober 2010
- Effektiviseringsstrategi for Finansministeriets koncern, Finansministeriet, september 2009.

Undersøgelsen har omfattet:

- Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen)
- Beskæftigelsesministeriet (Arbejdsmarkedsstyrelsen)
- Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (Styrelsen for Videregående Uddannelser)
- Undervisningsministeriet (Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen)
- Ministeriet for Ligestilling og Kirke (Københavns Stift)
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (Danmarks Meteorologiske Institut).

3.5.2. Omfang, relevans og kvaliteten af ledelsesinformationen varierer meget

76. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der generelt på de enkelte ministerområder produceres ledelsesinformation inden for følgende emner:

- økonomi i form af budget og regnskab – prognoser, udgiftsopfølgninger, afvigelsesforklaringer mv.
- personaleforhold – lønbudgetter, sygefravær, personalesammensætning mv.
- fremdriften på opgaver og aktiviteter samt mål og resultater – status og opfølgning på resultatkontrakter
- kobling mellem økonomi og opgaver
- særlige temaer med relevans for det enkelte ministerområde.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at omfanget, relevansen og ikke mindst kvaliteten af ledelsesinformationen varierer meget på de enkelte ministerområder. I forhold til økonomien produceres der generelt det, som skal til for at opfylde kravene i henhold til Finansministeriets budgetlov. Minimumskravene er ikke altid dækkende for de behov, som det enkelte ministerområde har, men flere departementer giver udtryk for, at de prioriterer at opfylde Finansministeriets krav frem for egne behov.

Alle ministerområderne har ledelsesinformation om forskellige personaleforhold og følger op på opgaver, mål og resultater i resultatkontrakter eller i årsrapporten.

Det er desuden Rigsrevisionens vurdering, at ingen af de undersøgte ministerområder har tilstrækkelig ledelsesinformation om kobling mellem økonomi og opgaver. Kvaliteten af ledelsesinformationen om koblingen mellem økonomi og opgaver er efter Rigsrevisionens vurdering ikke tilstrækkelig til, at der kan træffes ledelsesmæssige beslutninger på baggrund af den producerede ledelsesinformation. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en kobling mellem økonomi og opgaver er en forudsætning for, at ministerområderne opnår et tilstrækkeligt grundlag for løbende prioritering og kendskab til, hvad de "får for pengene". Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at de vil fortsætte udviklingen af aktivitetsbaseret budgetopfølgning, så der herved opnås et bedre grundlag for at inddrage en kobling mellem økonomi og opgaver i de ledelsesmæssige beslutninger.

3.5.3. Ledelsesinformationen er i nogen grad systemunderstøttet

77. Ledelsesinformationen i staten er i meget vidt omfang understøttet af it-systemer og bygger på elektroniske data, som hentes fra standardiserede systemer. Ministerområderne har adgang til valide data vedrørende både økonomi og personaleforhold, som muliggør, at virk-somhederne kan sammenlignes på tværs af koncernen.

Ud over data, som trækkes fra de standardiserede systemer, producerer ministerområderne også interne data til ledelsesinformation i forbindelse med opfølgning på egne fagområder og opgaver. Generelt mangler der dog data, som kan danne grundlaget for ledelsesinformation vedrørende udførte opgaver og aktiviteter og ikke mindst vedrørende kobling til økonomien og resurseforbruget. De rapporter, som udarbejdes på baggrund af data fra de standardiserede systemer, sendes typisk videre i enten Excel-, Word- eller PDF-format og viderebearbejdes i stort omfang i faste skabeloner.

Rigsrevisionen finder, at de standardiserede systemer understøtter, at data indsamles standardiseret og periodiseret, så sammenligneligheden også sikres på tværs af koncernen. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at der fortsat er behov for at viderebearbejde data i regneark mv. Styrelsen arbejder dog på, at så mange rapporter som muligt kan standardiseres, hvilket efter Rigsrevisionens vurdering vil kunne øge datavaliditeten. I relation hertil har Rigsrevisionen bl.a. konstateret i Ministeriet for Ligestilling og Kirke, at der kan forekomme fejl ved overførslen af data fra diverse systemer til de interne regneark og ved den efterfølgende bearbejdning af data i forbindelse med budgetopfølgningerne. Departementet har dog fokus på kvalitetssikringen af data og er dermed opmærksom på problemstillingen.

3.5.4. Ledelsesinformationen er bedst i de ministerier, der har et samlet koncept

78. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det ikke er alle ministerområder, som har et samlet koncept for den ledelsesinformation, der skal udarbejdes. I Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Undervisningsministeriet og Ministeriet for Ligestilling og Kirke er ledelsesinformationen ustruktureret og ikke systematiseret. Ledelsesinformationen er således ikke et planlagt og organiseret produkt, som udarbejdes efter nærmere retningslinjer. Rigsrevisionen kan konstatere, at ledelsesinformationen ikke altid er målrettet og handlingsorienteret, så den kan skabe grundlaget for ledelsens beslutninger.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ledelsesinformationen i Ministeriet for Ligestilling og Kirke – set i relation til ministerområdets størrelse og organisatoriske forhold – giver et godt grundlag for ledelsen til at træffe velbegrundede beslutninger. Rigsrevisionen vil dog anbefale, at der bliver udarbejdet et samlet koncept for departementets ledelsesinformation. Departementet har oplyst, at de tager Rigsrevisionens anbefaling til efterretning.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriets departement har oplyst, at der ikke foreligger en samlet beskrivelse af eller vejledning til koncept for ledelsesinformation. Strukturen omkring opbygningen af ledelsesinformationen er meget ad hoc-præget, da informationen til den øverste ledelse afhænger af de problemstillinger, der på tidspunktet er aktuelt. Den måde, ledelsesinformationen er organiseret på og udvælges på, giver efter Rigsrevisionens vurdering risiko for både manglende og for meget information.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ledelsesinformationen i Klima-, Energi- og Bygningsministeriet med fordel i større grad kunne tage udgangspunkt i nogle faste skabeloner eller retningslinjer, så der sikres et samlet koncept med en klar, systematisk og målrettet hensigt med ledelsesinformationen. Klare retningslinjer for ledelsesinformationen kan bl.a. være med til at sikre, at der løbende foretages en vurdering af fremdriften, resultaterne og udviklingen, samtidig med at det kan sikres, at der følges op på de problemstillinger, ledelsen skal behandle. Departementet har oplyst, at de er i gang med at udvikle et formaliseret værktøj til en samlet opfølgning på en række opmærksomhedspunkter, som vedrører departementets daglige drift.

Undersøgelsen viser, at Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) ikke har ledelsesinformation, som kan bidrage til at kvalificere ledelsens beslutningsgrundlag. DMI oplyser, at de er i gang med at etablere fundamentet for ledelsesinformation, og at de er startet helt forfra med at opbygge registreringsrammen og systemerne. DMI har oplyst, at der i 2012 blev igangsat en gennemgang af økonomistyringen, hvor formålet var at styrke den helt basale økonomistyring hos DMI, bl.a. via en bedre ledelsesinformation. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke på nuværende tidspunkt foreligger vejledninger, ledelsesmæssige beslutninger eller andet materiale om, hvad den ledelsesinformation, der skal udvikles, skal handle om.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at DMI hurtigst muligt bør få etableret en brugbar ledelsesinformation, så der udarbejdes et grundlag for den løbende interne styring. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at DMI ikke har valid ledelsesinformation og dermed det fornødne beslutningsgrundlag. Ledelsen i DMI bør aktivt tage stilling til, hvilken ledelsesinformation der ønskes, så det igangsatte projekt kan målrettes de behov, der er for ledelsesinformationen fremover. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den ledelsesinformation, som DMI kan udarbejde på nuværende tidspunkt, ikke er tilstrækkelig i forhold til at sikre en tilfredsstillende økonomistyring, men den utilstrækkelige økonomistyring har dog ikke medført væsentlige budgetoverskridelser.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ledelsesinformationen i Undervisningsministeriet mangler systematisering af informationerne og generelt mangler oplysninger om risikovurderinger. Der er i ministeriet mange kilder til ledelsesinformation, og ansvaret for, hvad der skal udarbejdes, er decentraliseret til de enkelte afdelinger i departementet og til de underliggende virksomheder. Der stilles ikke krav fra koncernledelsen om systematisering, væsentlighed og risiko i forhold til ledelsesinformation. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har oplyst, at de vil overveje, i hvilket omfang deres ledelsesinformation kan systematiseres, herunder hvordan den kan udarbejdes i mere standardiseret form og efter mere faste tidsintervaller. Ministeriet har oplyst, at de i 2013 har igangsat et moderniseringsprojekt, som efter deres opfattelse vil medføre en styrket systematisering af ledelsesinformationen i ministeriet og fastlæggelse af decentrale eskaleringsgrænser (væsentligheds- og risikogrænser). Rigsrevisionen finder det positivt, at departementet har taget initiativ til dette projekt.

Vores undersøgelse viser, at ledelsesinformationen i Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser, som har et samlet koncept, er mere målrettet, handlingsorienteret og tilpasset ledelsens behov end i de ministerier, som ikke har etableret et samlet koncept.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Finansministeriets ledelsesinformation til brug for departementets interne styring har det rette omfang og den rette relevans. Departementet har oplyst, at de har øget fokus på udarbejdelsen af ledelsesinformation til at understøtte ledelsens opfølgning på rettidige leverancer, hvilket Rigsrevisionen finder positivt. Departementet har desuden oplyst, at de fortsætter arbejdet med udviklingen af et koncept for ledelsesinformation vedrørende departementets resurseanvendelse med afsæt i medarbejdernes tidsregistrering, så der skabes grundlag for at vurdere fremdriften i de faglige resultater i sammenhæng med økonomien og resurseforbruget.

Rigsrevisionen finder, at den ledelsesinformation, som udarbejdes til at understøtte departementets tilsynsforpligtelse og koncernens overordnede ledelse, også har det rette omfang og indeholder relevant information for departementets tilsyn og styring af virksomhederne. Finansministeriet har gennem koncernfælles koncepter og vejledninger etableret en ensartet tilgang til udarbejdelsen af ledelsesinformation, hvilket bidrager til, at ledelsesinformation for de enkelte virksomheder på Finansministeriets område udarbejdes på en ensartet måde. Fx foretager departementet en systematisk opfølgning på Moderniseringsstyrelsens og Digitaliseringsstyrelsens tilsynsaktiviteter og resultatkontrakter og foretager risikovurderinger på baggrund af fastlagte skabeloner for ledelsesinformation. Det koncernfælles koncept bidrager også til, at ledelsesinformationen præsenteres på en måde, der gør den læsevenlig og tilgængelig for de relevante brugere.

Finansministeriets departement har oplyst, at deres underliggende virksomheder er forpligtet til at agere proaktivt og løbende følge op i forhold til risici og u hensigtsmæssigheder i koncernen. Til at understøtte dette har departementet udarbejdet et koncept for risikovurderinger. Finansministeriets risikobaserede tilgang betyder, at der vil forekomme ledelsesinformation, som er forskellig fra virksomhed til virksomhed, da ledelsesinformationen søges tilpasset den enkelte virksomheds styringsbehov. Rigsrevisionen finder denne tilgang til udarbejdelse af ledelsesinformation hensigtsmæssig.

Beskæftigelsesministeriet har også etableret et struktureret koncept for ledelsesinformation. Departementet har fokus på at sikre en ensartet ledelsesinformation fra de underliggende virksomheder til departementet og koncernledelsen samt fra de underliggende virksomheder til virksomhederne. Fx får Arbejdsmarkedsstyrelsen via beskæftigelsesregionerne standardiserede nøgletal for udviklingen i beskæftigelsen, som anvendes til den videre rapportering til departementet om udviklingen i beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesministeren anvender denne og anden ledelsesinformation i forbindelse med fastlæggelse af beskæftigelsespolitiske tiltag, i finanslovsforhandlingerne og i fastlæggelsen af de beskæftigelsespolitiske mål for det følgende kalenderår. De beskæftigelsespolitiske mål indgår i strategierne for hele ministerområdet, herunder beskæftigelsesregionerne, og danner grundlag for jobcentrenes individuelle resultatomål. Ledelsesinformationen er bygget op om en strategi og en række resultatomål for den enkelte virksomhed samt en direktørkontrakt for hver virksomhed. Strategien er udarbejdet på baggrund af en skabelon, som er udmeldt af departementet, og der er udarbejdet en standard for udformning og afrapportering af direktørkontrakten. Det afholdes desuden 3 gange om året samtaler mellem departementschefen og direktørerne for de underliggende virksomheder, hvor der samles op på en række punkter, bl.a. om økonomi, HR og digitalisering.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Beskæftigelsesministeriets departement således sikrer en standardiseret og systematisk ledelsesinformation fra virksomhederne til koncernledelsen. Ledelsesinformationen i koncernen er tilpasset styringsbehovet og de aktuelle styringsmæssige udfordringer i departementet og på virksomhedsniveau.

Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser har etableret et struktureret og samlet koncept for ledelsesinformation. Departementet har opbygget en skabelon for, hvordan ledelsesinformationen skal tilgå koncernledelsen og behandles på koncerndirektionsmøderne. Såvel økonomirapporteringen som resultatkontrakterne følger et fælles koncept for hele koncernen, og det er Rigsrevisionens vurdering, at ledelsesinformationen i departementet og i Uddannelsesstyrelsen generelt er tilfredsstillende. Et eksempel på konkret anvendelse af ledelsesinformationen er i forbindelse med koncerndirektionens beslutning om at analysere effektiviseringsmulighederne i koncernen, hvor departementet via ledelsesinformationen redegjorde for konkrete effektiviseringsmuligheder. Ledelsesinformationen dækker alle ministerområdets kerneopgaver og fremdriften på aktuelle politiske indsatsområder og fremstiller den løbende udvikling, så koncernledelsen har grundlag for at træffe velbegrundede beslutninger. Ledelsesinformationen omfatter forskellige typer af information – fra aktivitetslister til nøgletal for økonomi og personale, mål og resultater. Aktivitetslisterne giver departementet og virksomhederne mulighed for at følge status på koncernens aktiviteter, fx på departementets arbejde med strategi for digital vækst. Det er Rigsrevisionens vurdering, at konceptet udgør et godt grundlag for ledelsens beslutninger på alle niveauer i koncernen.

4. Revisionen af de enkelte ministerområder

4.1. § 5. Statsministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Statsministeriets regnskab er rigtigt.

4.1.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

79. Statsministeriet bestod i 2013 af departementet, Rigsombudsmanden i Grønland og Rigsombudsmanden på Færøerne, jf. tabel 4.

Tabel 4. Oversigt over revisionen af Statsministeriet

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Departementet	112	
Rigsombudsmanden i Grønland	12	
Rigsombudsmanden på Færøerne	11	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

80. Rigsrevisionen har haft særligt fokus på revisionen af departementet, der var den største virksomhed på Statsministeriets område i 2013 målt efter finansiell væsentlighed. Revisionen omfattede bl.a. forvaltningen af udgifter samt ministeriets regnskabsopgaver vedrørende statsydelse til dronningen og årpenge til medlemmer af det kongelige hus.

Revisionen har ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger.

4.2. § 6. Udenrigsministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Udenrigsministeriets regnskab er rigtigt.

Supplerende oplysninger om forståelsen af regnskabet

Udenrigsministeriet har ikke foretaget en korrekt regnskabsmæssig registrering af en overførsel til International Development Association (IDA) på ca. 411 mio. kr. i regnskabsåret 2013. Dette har medført, at regnskabsposten "Kapitalindskud" i statsregnskabet er forkert opgjort med ca. 411 mio. kr. Da fejlen er en klassifikationsfejl, har den ikke medført nogen direkte resultatpåvirkning i ministeriets regnskab.

Det er usikkert, om den saldo på i alt 14,87 mia. kr., der er registreret som kapitalindskud i statsregnskabet den 31. december 2013 under IDA, skal betragtes som et kapitalindskud i henhold til de gældende regler.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Udenrigsministeriet bør sikre mere ens anvendelse af kriterierne for tildeling af budgetstøtte til modtagerlandene. Ministeriet bør endvidere øge fokus på risici i forhold til tilskudsmodtagers evne til at forvalte tilskudsmidler. Endelig bør ministeriet styrke opfølgningen på mål og resultater ved en højere grad af ensartethed i afrapporteringen fra repræsentationerne.

Rigsrevisionen har fulgt op på, om kontrolmiljøet i projektforvaltningen i Dansk Institut for Internationale Studier og Institut for Menneskerettigheder er blevet styrket. Revisionen viste, at der er sket forbedringer i forhold til de uregelmæssigheder, som vi observerede ved revisionen af regnskaberne for 2011 og 2012. Vi finder dog, at Institut for Menneskerettigheder fortsat har behov for at styrke forretningsgange og interne kontroller i forvaltningen af projekter.

4.2.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

81. Revisionen har omfattet 3 virksomheder, der i 2013 indgik i statsregnskabet på Udenrigsministeriets område, og en række institutioner under ministeriet, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Oversigt over revisionen af Udenrigsministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Udenrigsministeriet	16.948	Forvaltningen af sundhedssektorprogrammer i Afrika kan forbedres, jf. pkt. 83. Forkert opgørelse af regnskabsposten "Kapitalindskud" i statsregnskabet, jf. pkt. 84. Manglende dokumentation for opfølgning på regnskabs-erklæringer fra Statens Administration, jf. pkt. 85.
Institut for Menneskerettigheder	263	Mangelfuld projektadministration, jf. pkt. 86-88.
Dansk Institut for Internationale Studier	148	Styrket projektadministration, jf. pkt. 86-88.
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Institut for Flerpartisamarbejde	31	
Danmarkshuset i Paris ²⁾	27	
Nordisk Ministerråd	1.982	
Nordisk Råd	66	
Nordisk Kulturfond	74	
Investeringsfonden for udviklingslande (IFU) ²⁾	191	
Investeringsfonden for østlandene (IØ) ²⁾	86	
Den Arabiske Investeringsfond ²⁾	18	
Klimainvesteringsfonden ²⁾	7	
Fondet for Dansk-Norsk samarbejde (Schæffergården)	85	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

82. Udenrigsministeriet består af hjemmetjenesten i København (departementet) og udetjenesten, som omfatter ambassader, generalkonsulater og handelskontorer i mere end 100 byer i ca. 80 lande samt 7 repræsentationer ved de væsentligste internationale organisationer. Revisionen har omfattet både hjemmetjenesten og udetjenesten.

Revisionen af hjemmetjenesten har bl.a. omfattet forvaltning af tilskud. Resultatet af denne undersøgelse er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af forvaltning af statslige tilskud, jf. afsnit 3.3.

Hos udetjenesten har vi udført revision ved 6 repræsentationer i Afrika og Asien. I Afrika har vi haft et tværgående fokus på forvaltningen af sundhedssektorprogrammer.

Endelig har vi fulgt op på sagen om uregelmæssigheder i projektförvaltningen i Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, som vi følger fra en tidligere beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2.

4.2.2. Udvalgte revisionsresultater

Udenrigsministeriet kan forbedre forvaltningen af sundhedssektorprogrammer i Afrika

83. Rigsrevisionen har undersøgt Udenrigsministeriets forvaltning af den danske støtte til sundhedssektorprogrammer ved repræsentationerne i Ghana, Kenya, Mozambique og Uganda for at belyse, om programmerne i landene administreres i overensstemmelse med god tilskudsforvaltning. Fokus har været på igangværende programmer med flerårige tilsagn for i alt ca. 1,5 mia. kr., som var bevilget i perioden 2005-2012.

Revisionen viste, at Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud til sundhedssektoren i de 4 lande i vidt omfang levede op til kravene i god tilskudsforvaltning.

Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet bør sikre, at repræsentationerne anvender et mere ensartet og sammenligneligt grundlag i sine vurderinger af, om modtagerlandet opfylder betingelserne for budgetstøtte. Repræsentationernes praksis er i dag forskellig og spænder fra at betragte kriterierne som opmærksomhedspunkter til at anvende dem som reelle kriterier for budgetstøtte.

Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet bør sikre, at repræsentationerne i større grad tager udgangspunkt i de risici, som er beskrevet under de enkelte kriterier, når de vurderer, om budgetstøttekriterierne er opfyldt. Ministeriet bør i den sammenhæng styrke fokus på de konkrete risici i forhold til tilskudsmodtagerens evne til at forvalte tilskudsmidler i sundhedssektoren. Selv om det generelt er Rigsrevisionens vurdering, at repræsentationerne har gode interne kontrolprocedurer for udbetalinger, viste gennemgangen i 3 af de undersøgte lande, at der var væsentlig risiko for, at de planlagte aktiviteter ikke blev gennemført som planlagt og aftalt. I Kenya medførte mangler i de interne procedurer hos en programsamarbejdspartner en væsentlig usikkerhed om, hvorvidt midlerne var anvendt i overensstemmelse med tilskudsbetingelserne. I Ghana og Mozambique medførte usikkerhed i budgetprocesserne risiko for, at de planlagte aktiviteter ikke blev gennemført som aftalt.

Rigsrevisionen konstaterede, at repræsentationerne førte tilsyn med tilskudsmodtagernes anvendelse af tilskudsmidlerne, men der var væsentlig forskel på, hvordan repræsentationerne udførte tilsynene. Det er Rigsrevisionens vurdering, at bedre vejledninger om planlægning og gennemførelse af stedlige tilsyn vil kunne styrke repræsentationernes tilsyn med tilskudsmodtagerne.

Endelig vurderer Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriets opfølgning på målopfyldelse og resultater vil kunne forbedres ved krav om ensartethed i afrapporteringen fra repræsentationerne. Afrapporteringerne bør endvidere have særligt fokus på indikatorer og forklaringer på målopfyldelse. Ministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil have mere fokus på resultater og effekten af bistanden.

Forkert opgørelse af regnskabsposten "Kapitalindskud" i statsregnskabet

84. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning til forståelsen af Udenrigsministeriets regnskab, idet ministeriet ikke har foretaget en korrekt regnskabsmæssig registrering af en overførsel til International Development Association (IDA) på ca. 411 mio. kr. i regnskabsåret 2013. Dette har medført, at regnskabsposten "Kapitalindskud" i statsregnskabet er forkert opgjort med ca. 411 mio. kr. Det skal bemærkes, at der er tale om en klassifikationsfejl, som ikke direkte har påvirket resultatet i ministeriets regnskab.

Udenrigsministeriet har oplyst, at fejlen skyldes opsætningen af ministeriets nye regnskabsystem. Udenrigsministeriet har efterfølgende rettet opsætningen, så kapitalindskud fremadrettet vil blive bogført korrekt.

Budgetstøtte er finansiel støtte fra en donor, som overføres til modtagerlandets statskasse og indgår på lige fod med nationale indtægtskilder.

Udenrigsministeriets budgetstøttekriterier er forhold, som skal gennemgås i forbindelse med beslutningen om tildeling af budgetstøtte til et givent modtagerland.

Forholdene omfatter bl.a., at modtagerlandet skal vise god regeringsførelse, vilje til at gennemføre en fattigdomsreducerende politik, ansvarlig korruptionsbekæmpelse. Det omfatter også krav om en finanslovsproces, der offentliggør budget og regnskab, og drøftelse heraf i parlamentet samt tilstedeværelsen af en uafhængig rigsrevisionsfunktion eller lignende kontrolfunktion.

Udenrigsministeriet er i dialog med Moderniseringsstyrelsen om, hvorvidt kontoen for kapitalindskud skal anvendes til at registrere overførslerne til IDA. Det er derfor usikkert, om saldoen på i alt 14,87 mia. kr., som er registreret på kontoen den 31. december 2013 under IDA, skal betragtes som et kapitalindskud i statsregnskabet i henhold til de gældende regler. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om usikkerhederne.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet snarest bør afklare spørgsmålet.

Manglende dokumentation for opfølgning på regnskabserklæringer fra Statens Administration

85. Rigsrevisionen konstaterede, at Udenrigsministeriet i 2013 – som i 2011 og 2012 – fortsat ikke dokumenterede opfølgningen på regnskabserklæringer fra Statens Administration. I regnskabserklæringerne erklærer Statens Administration sig månedligt om en række regnskabs- og lønmæssige forhold, og der vedlægges bilag og afstemninger. Ved at kvittere for regnskabserklæringerne dokumenterer ministeriet, at man er opmærksom på, at regnskabet er afstemt, og har overblik over differencer mv., der skal følges op på. Herved sikres ansvarsfordelingen for regnskabsaflægningen.

Rigsrevisionen finder det u hensigtsmæssigt, at Udenrigsministeriet ikke har kvitteret for regnskabserklæringerne, da det dermed er usikkert, om ministeriet har taget stilling til de bemærkninger, der fremgår af erklæringerne, og om ministeriet har kontrolleret de afstemninger mv., som er udført af Statens Administration.

Styrket projektadministration i Dansk Institut for Internationale Studier og mangelfuld projektadministration i Institut for Menneskerettigheder

86. Rigsrevisionen har fulgt op på sagen om uregelmæssigheder i projektforvaltningen i Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 17.

Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder blev nedlagt pr. 31. december 2012. Herefter blev centrets 2 institutter – Dansk Institut for Internationale Studier og Institut for Menneskerettigheder – videreført som selvstændige institutter. De 2 nye institutter indgik begge i vores opfølgning på denne sag.

87. Revisionen af Dansk Institut for Internationale Studier viste, at instituttet – bortset fra svagheder i arbejdsgangene på enkelte områder – generelt havde styrket forretningsgangene for projektadministration, og at der var sket en forbedring i kontrolmiljøet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den del af opfølgningen, som vedrører Dansk Institut for Internationale Studier, kan afsluttes.

88. Revisionen af Institut for Menneskerettigheder viste, at instituttet havde forbedret administrationen af projekter sammenlignet med de uregelmæssigheder, som vi observerede ved revisionen af regnskaberne for 2011 og 2012. Instituttet havde bl.a. styrket den løbende regnskabsopfølgning og definitionen af roller, ansvar og kontroller i projektadministrationen.

Revisionen viste dog, at instituttet fortsat har behov for at styrke forvaltningen af projekter, herunder forretningsgange og interne kontroller. Vi konstaterede bl.a., at de interne kontroller ikke i alle tilfælde var blevet udført. Dette betyder, at instituttet ikke havde sikret en tilstrækkelig løbende opfølgning på projekterne.

Rigsrevisionen vil følge denne del af sagen.

4.3. § 7. Finansministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Finansministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

I Statens Administration var der væsentlige svagheder i kontrollerne i pensionssystemet. Statens Administration varetager udbetaling af tjenestemandpensioner på vegne af hovedparten af de statslige virksomheder. Svaghederne medførte, at de enkelte sagsbehandlere havde fuld råderet over pensionssystemet, hvilket Rigsrevisionen ikke finder tilfredsstillende, da det medfører risiko for, at pensioner tilsigtet eller utilsigtet oprettes og udbetales uretmæssigt.

Revisionen af Økonomiservicecentrets (ØSC) opgavevaretagelse i 2012 viste, at ØSC ikke havde iværksat en funktionsadskilt kontrol til grunddokumentationen fra kunderne, som kan sikre korrekt udbetaling af væsentlige tilskud via den generiske integrationssnitflade (GIS). Revisionen vedrørende 2013 viste, at Statens Administration fortsat ikke havde tilvejebragt denne kontrol. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder det endvidere ikke tilfredsstillende, at der ikke – som ministeren havde stillet i udsigt – er foretaget en bagudrettet afdækning af, om den mangelfulde kontrol har medført fejl eller besvigelser i kundernes regnskaber.

Statens It havde fortsat væsentlige svagheder i it-sikkerheden, hvilket fx skyldtes utilstrækkelig beskyttelse af databaser og systemsoftware og Statens It's begrænsede muligheder for at sikkerhedsopdatere kundernes fagapplikationer, der fx kan være teknisk forældede. Dette øger sårbarheden i forhold til hacking og systemnedbrud og udgør derfor en potentiel risiko for den samlede system-, data- og driftssikkerhed i Statens It og hos kunderne.

4.3.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

89. Finansministeriet bestod i 2013 af 6 virksomheder, der indgik i statsregnskabet, jf. tabel 6.

Tabel 6. Oversigt over revisionen af Finansministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Departementet ²⁾	31.107	Opfølgning på forsinket regnskabsaflæggelse og uklare snitflader, jf. pkt. 91. ⁴⁾
Statens Administration ³⁾	6.249	Mangelfuld håndtering af ændret regnskabspraksis og konstaterede fejl i årsrapporten, jf. pkt. 92. Opfølgning på forsinket regnskabsaflæggelse og uklare snitflader, jf. pkt. 91. ⁴⁾ Medarbejdere havde fuld råderet over pensionssystemet, jf. pkt. 93. Fortsat manglende funktionsadskilt kontrol ved Økonomi-servicecentrets udbetaling af tilskud mv. via den generiske integrationssnitflade, jf. pkt. 94. ⁴⁾ Moderniseringen af forældede it-systemer forløber planmæssigt, jf. pkt. 95. ⁴⁾
Moderniseringsstyrelsen ³⁾	836	Mangelfuld håndtering af ændret regnskabspraksis og konstaterede fejl i årsrapporten, jf. pkt. 92. Opfølgning på forsinket regnskabsaflæggelse og uklare snitflader, jf. pkt. 91. ⁴⁾
Statens It ³⁾	768	Mangelfuld håndtering af ændret regnskabspraksis og konstaterede fejl i årsrapporten, jf. pkt. 92. Opfølgning på forsinket regnskabsaflæggelse og uklare snitflader, jf. pkt. 91. ⁴⁾ Manglende oplysning om ændret regnskabspraksis for håndtering af softwarelicenser, jf. pkt. 96. ⁴⁾ Ikke tilstrækkelig forbedring af it-sikkerheden, jf. pkt. 97. ⁴⁾ Manglende færdiggørelse af en fællesoffentlig standard for styring af it-sikkerheden, jf. pkt. 98. ⁴⁾
Digitaliseringsstyrelsen ³⁾	475	Mangelfuld håndtering af ændret regnskabspraksis og konstaterede fejl i årsrapporten, jf. pkt. 92. Opfølgning på forsinket regnskabsaflæggelse og uklare snitflader, jf. pkt. 91. ⁴⁾
Kompetenceseekretariatet ³⁾	89	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen af Statsgældsforvaltningen og 3 fonde er udført i samarbejde med Nationalbankens interne revision.

³⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med Finansministeriets interne revision.

⁴⁾ Sagen er behandlet af sætterigsrevisor.

Note: Finansministeriet var endvidere overordnet ansvarlig for finanslovens § 35. Generelle reserver, § 36. Pensionsvæsenet, § 37. Renter, § 40. Genudlån mv., § 41. Beholdningsbevægelser mv. og § 42. Afdrag på statsgælden (netto). Det omfattede bl.a. Statsgældsforvaltningen, Den Sociale Pensionsfond, Højteknologifonden og Forebyggelsesfonden. Ministeriet havde i 2013 indtægter på i alt 290.158 mio. kr. og udgifter på i alt 358.586 mio. kr. på disse paragraffer. Hovedparten af beløbene vedrørte afdrag på statsgælden og lånoptag.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

90. Departementet har bl.a. ansvaret for bevillingerne til Danmarks bidrag til EU's egne indtægter på 22 mia. kr., som er revideret i 2013 på grund af områdets væsentlighed. Revisionen har desuden omfattet Statsgældsforvaltningen, som administreres af Danmarks Nationalbank på departementets vegne. Der er desuden udført revision af alle Finansministeriets virksomheder med fokus på forvaltningen af udgifter og indtægter.

Revisionen har også omfattet Økonomiservicecentrets (ØSC) varetagelse af opgaver for andre virksomheder og Moderniseringsstyrelsens it-systemer Navision Stat, SLS, IndFak og RejsUd, da disse opgaver og systemer har væsentlig betydning for en stor del af statens øvrige virksomheder.

Revisionen har herudover omfattet departementets og Moderniseringsstyrelsens ledelsesinformation. Resultaterne af denne revision er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af ledelsesinformation på 6 ministerområder, jf. afsnit 3.5.

Endelig har Rigsrevisionen fulgt op på 10 sager på Finansministeriets område, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. 6 af sagerne bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.3.2. Udvalgte revisionsresultater

Opfølgning på forsinket regnskabsaflæggelse og uklare snitflader

91. Revisionen har fulgt op på en sag om forsinket regnskabsaflæggelse i Finansministeriets styrelser. Ved revisionen for 2012 fandt Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at virksomhederne i lighed med tidligere år ikke havde overholdt fristerne for aflæggelse af årsrapporter og afslutning af den interne revision. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 82 og pkt. 85.

Finansministeriet har oplyst, at der i 2014 er igangsat et arbejde med at etablere bedre snitflader mellem styrelserne og Koncernøkonomi, bl.a. for at sikre rettidig regnskabsaflæggelse og revision. En beskrivelse af opgavesplittet forventes forelagt driftsledelsen i ministeriet til endelig godkendelse i november 2014.

Alle Finansministeriets årsrapporter for 2013 blev afgivet rettidigt, dvs. den 20. marts 2014, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende. Koncernrevisions konklusionsnotater om den udførte revision skulle efter aftale med Rigsrevisionen foreligge senest den 1. maj 2014, men det sidste konklusionsnotat blev først afgivet den 28. maj 2014. Rigsrevisionen konstaterer, at Koncernrevision har afsluttet sin revision for 2013 tidligere end sidste år, men fortsat ikke lever op til den aftalte frist.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Mangelfuld håndtering af ændret regnskabspraksis og konstaterede fejl i årsrapporter fra flere virksomheder

92. Virksomhederne i Finansministeriets koncern ændrede i 2013 regnskabspraksis vedrørende bl.a. periodisering af omkostninger og aktivering af anlægsaktiver.

Oplysninger om ændret regnskabspraksis fremgik alene af ikke-offentliggjorte notater med supplerende regnskabsmæssige forklaringer til virksomhedernes årsrapporter. Denne håndtering af ændringerne i regnskabspraksis er ikke i overensstemmelse med retningslinjerne i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning, hvorefter ændringer i regnskabspraksis skal forklares, og effekterne af ændringerne skal indregnes som primoposteringer på balancen i årsrapporten for det år, hvor regnskabspraksis ændres. Revisionen viste, at effekten af den ændrede regnskabspraksis ikke var væsentlig for regnskabernes rigtighed.

Notaterne med supplerende regnskabsmæssige forklaringer til årsrapporterne omfattede endvidere oplysninger om konstaterede fejl, som ikke blev indregnet i regnskabet inden regnskabsaflæggelsen.

Rigsrevisionen finder, at ændringerne i regnskabspraksis burde være oplyst og behandlet i henhold til det gældende regelsæt. Rigsrevisionen finder desuden, at selv om de konstaterede fejl ikke er væsentlige for regnskabernes rigtighed, bør oplysninger om større, konstaterede fejl omtales i årsrapporten.

Medarbejdere i Statens Administration havde fuld råderet over pensionssystemet

93. Statens Administration varetager udbetalinger af tjenestemandspensioner på vegne af hovedparten af de statslige virksomheder. Rigsrevisionen konstaterede væsentlige svagheder i kontrollerne i pensionssystemet. Alle indtastninger i systemet skal godkendes af en anden medarbejder inden beregningen i systemet for at sikre, at indtastningen er korrekt og sker på baggrund af en korrekt disponering. Denne personadskilte kontrol er dog ikke systemunderstøttet, og medarbejderen har dermed i princippet mulighed for at igangsætte uretmæssige udbetalinger, hvis indtastningen ikke godkendes af en anden medarbejder.

I Statens Pensionssystem foretog Statens Administration kun kontrol af tjenestemandspensioner, hvor der forelå et bilag. Systemet tillader, at pensioner og pensionsudbetalinger oprettes uden bilag. Der har i dele af 2013 hverken været foretaget kontrol af, om alle udbetalinger var dokumenterede, eller om alle indtastninger var kontrolleret inden kørslen. I juni 2013 var der fx 146 indtastninger i Statens Pensionssystem, der ikke var kontrolleret inden pensionskørslen. Disse indtastninger kan bl.a. være nyoprettede tjenestemandspensioner. Statens Administration havde i august 2014 endnu ikke kontrolleret indtastningerne, på trods af at Rigsrevisionen påpegede fejlen i marts 2014. De enkelte medarbejdere havde således fået fuld råderet over systemet, og der var ingen kontrol af, om indtastningerne medførte tilsigtede eller utilsigtede fejl. Dette forhold finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende, da den manglende kontrol betyder, at tjenestemandspensioner tilsigtet eller utilsigtet kan oprettes og udbetales uretmæssigt.

Finansministeriet har oplyst, at Statens Administration har ændret kontrolrutinerne i januar 2014, så alle indtastninger i pensionssystemet godkendes af en anden medarbejder inden pensionskørslen. Ministeriet oplyser videre, at Statens Administration 2 gange har gennemgået de 146 indtastninger i pensionssystemet, der ikke var blevet kontrolleret før pensionskørslen, og at Statens Administration i august 2014 også har dokumenteret gennemgangen.

Rigsrevisionen finder Statens Administrations ændringer i kontrolrutinerne nødvendige.

Fortsat manglende funktionsadskilt kontrol ved Økonomiservicecentrets udbetaling af tilskud mv. via den generiske integrationssnitflade

94. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om manglende funktionsadskilt kontrol ved Økonomiservicecentrets (ØSC) tilskudsudbetalinger. Revisionen af ØSC's opgavevaretagelse i 2012 viste, at ØSC ikke havde iværksat en funktionsadskilt kontrol til grunddokumentationen fra kunderne som led i den regnskabsmæssige behandling af tilskudstransaktioner via den generiske integrationssnitflade (GIS). Dette medførte en betydelig risiko for såvel fejl som besvigelser i tilskudsudbetalingerne. Tilskudsudbetalingerne udgør årligt flere milliarder kroner. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at Statens Administration arbejdede på at implementere en systemunderstøttet kontrol af udbetalingerne af tilskud mv. via GIS. Ministeren oplyste videre, at der ville blive foretaget en bagudrettet afdækning af, om den mangelfulde kontrol havde medført fejl eller besvigelser i kundernes regnskaber. Rigsrevisionen har senest omtalt sagen i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 81.

Rigsrevisionen fulgte i juni 2014 op på status for implementeringen af den systemunderstøttede kontrol af udbetalinger via GIS. Statens Administration oplyste, at der var udarbejdet en kontrolrapport i Navision Stat, der kan kontrollere, om der er overensstemmelse mellem data i kundens fagsystem og data, som indlæses og bogføres i Navision Stat. Det havde imidlertid af systemtekniske årsager kun været muligt at implementere den systemunderstøttede kontrol for 17 af 38 aktive datastrømme. For de resterende 21 datastrømme, der vedrørte 12 virksomheder, ville det kun være muligt at anvende kontrolrapporten, hvis der blev foretaget ændringer i kundernes it-systemer. Det var Statens Administrations forventning, at datastrømmene kan tilpasses det nye kontrolsystem, eller at der kan etableres kompenserende, manuelle kontrolforanstaltninger ultimo 3. kvartal 2014. Kundernes fagsystemer skal kunne leve op til kravene til automatiseret systemunderstøttet betalingskontrol senest ved udgangen af 1. halvår 2015.

Økonomiservicecentret (ØSC)
i Statens Administration varetager løn- og regnskabsopgaver for en stor del af statens virksomheder.

Den generiske integrations-snitflade (GIS) er en integrationsløsning, der benyttes ved udveksling af data mellem kundernes forskellige lokale fagsystemer og Navision Stat, fx hos ØSC. Data overført via GIS anvendes af ØSC som baggrund for årligt at udbetale flere milliarder kroner, fx tilskud.

Statens Administration oplyste desuden, at de var i gang med at afprøve en teknisk løsning til brug for en bagudrettet afdækning af, om den mangelfulde kontrol havde medført fejl eller besvigelser i kundernes regnskaber.

Rigsrevisionen var ved revisionen for 2013 af de virksomheder, der anvendte GIS, særligt opmærksom på problemstillingen og konstaterede ikke væsentlige fejl som følge af den mangelfulde kontrol med udbetalinger via GIS.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der stadig ikke er tilvejebragt en funktionsadskilt kontrol til grunddokumentation fra kunderne, som kan sikre korrekt udbetaling af tilskud via GIS, selv om Statens Administration blev gjort opmærksom på problemet allerede i 2012. Rigsrevisionen finder det endvidere ikke tilfredsstillende, at der ikke – som ministeren havde stillet i udsigt – er foretaget en bagudrettet afdækning af, om den mangelfulde kontrol har medført fejl eller besvigelser i kundernes regnskaber.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Moderniseringen af forældede it-systemer i Statens Administration forløber planmæssigt

95. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om forældede it-systemer, hvor Statens Administration fortsat er afhængig af teknologi, der har vist sig at være vanskelig at vedligeholde vedrørende sagsbehandling og selvbetjening i studielånssystemet. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at idriftsættelsestidspunktet for selvbetjeningsløsningen for studielånssystemet var fremrykket til 1. kvartal 2014, og at vedligeholdelse og videreudvikling af applikationerne overdrages til en ny leverandør, hvorved personafhængigheden reduceres. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 84.

Vi har konstateret, at selvbetjeningsløsningen er implementeret som lovet i 1. kvartal 2014. Statens Administration forventer at sætte en moderniseret sagsbehandlerløsning i produktion i efteråret 2014, der samtidig adresserer personafhængigheden, hvorefter projektet kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Manglende oplysning om ændret regnskabspraksis for håndtering af softwarelicenser i Statens It

96. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om en supplerende oplysning om ukorrekt regnskabspraksis i Statens It. Statens It havde i 2012 valgt ikke at foretage periodisering ved årsafslutningen af tilbagevendende omkostninger – herunder licensomkostninger. Dette var ikke i overensstemmelse med de gældende regnskabsregler og -principper i regnskabsbekendtgørelsen, hvorefter forudbetalte omkostninger skal henføres til det år, som omkostningerne vedrører. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 85.

Ved revisionen af regnskabet for 2013 konstaterede Rigsrevisionen, at Statens It havde ændret regnskabspraksis for håndtering af årlige licensbetalinger. Statens It havde imidlertid ikke foretaget de foreskrevne korrektioner af primosaldi for aktiver og passiver i regnskabet for 2013, ligesom der heller ikke var oplysninger i årsrapportens afsnit om anvendt regnskabspraksis om ændringen og den beløbsmæssige effekt af den ændrede regnskabspraksis.

Statens It har som forklaring på de manglende korrektioner af primosaldi oplyst, at Statens It ikke har været tilstrækkeligt opmærksom på reglerne herom i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning.

Revisionen viste, at hvis korrektionerne af primosaldi var blevet gennemført som foreskrevet, ville årets resultat for 2013 have været forringet med ca. 9 mio. kr. til et underskud på ca. 27,3 mio. kr. i stedet for det underskud på 18,3 mio. kr., som fremgår af det aflagte regnskab. Forringelsen svarede til de licensomkostninger, som var betalt i 2012, men som vedrørte 2013.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at Statens It ikke har foretaget de foreskrevne korrektioner af primosaldi for aktiver og passiver i regnskabet for 2013 i forbindelse med den ændrede regnskabspraksis for håndtering af årlige licensbetalinger.

For så vidt angår de manglende oplysninger i årsrapporten om den ændrede regnskabspraksis og den beløbsmæssige effekt af ændringen i regnskabspraksis henvises i øvrigt til pkt. 92 om mangelfuld håndtering af ændret regnskabspraksis og konstaterede fejl i Finansministeriets årsrapporter.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes, idet regnskabspraksis er ændret fra og med 2013.

Ikke tilstrækkelig forbedring af it-sikkerheden i Statens It

97. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om utilstrækkelig forbedring af it-sikkerheden i Statens It. Finansministeren oplyste bl.a. i sin redegørelse, at Statens It havde omprioriteret yderligere resurser til at opnå det ønskede modenhedsniveau hurtigere end tidligere planlagt, og at der blev arbejdet med at få en anerkendt ekstern sikkerhedscertificering i 2013. Ministeren oplyste endvidere, at Statens It ville udarbejde en koordineret tidsplan, der skal sikre tilfredsstillende it-sikkerhed for de tilsluttede ministerier inden for en rimelig tidshorisont, samtidig med at der leveres en tilstrækkelig driftsstabilitet og service til kunderne. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 86.

Rigsrevisionens opfølgning har vist, at Statens It har fortsat den igangværende proces for at styrke it-sikkerheden. Statens It var som led i dette arbejde i februar 2014 blevet certificeret efter den internationale standard for styring af it-sikkerhed, ISO 27001. Statens It havde endvidere udarbejdet en samlet sikkerhedsplan for 2014/2015 med det formål at forbedre it-sikkerheden i Statens It og hos kunderne. Rigsrevisionen vurderer, at disse tiltag samlet set kan medvirke til at fastholde fokus på arbejdet med at forbedre it-sikkerheden.

Revisionen viste, at Statens It havde udarbejdet en teknisk beredskabsplan, som forventes testet i 2014 i samarbejde med én eller flere kunder. Vi konstaterede, at afprøvning af reetablering af udvalgte fagapplikationer, som skal tilkøbes af Statens It's kunder, kun blev foretaget i meget begrænset omfang. Dette øger risikoen for, at kundernes fagapplikationer ikke kan reetableres som forventet i tilfælde af alvorlige systemnedbrud. Revisionen viste dog, at Statens It som led i den daglige drift rutinemæssigt foretog genskabelse af filer og e-mails for kunder samt data i kundesystemer.

Rigsrevisionen vurderer, at Statens It's sikkerhedsopdatering af servere og infrastruktur for de fælles løsninger via SIA-plattformen (Statens It-arbejdsplads) fungerer tilfredsstillende. Dog er nogle af de servere, der understøtter kundernes fagapplikationer, ikke omfattet af de rutinemæssige sikkerhedsopdateringer, fx hvis kunderne har fravalgt at opdatere teknisk forældede fagapplikationer. Dette medfører, at Statens It ikke kan opdatere de servere, der understøtter kundernes fagapplikationer, da de ikke er kompatible med nyere versioner af servernes systemsoftware. Rigsrevisionen finder, at dette øger sårbarheden i forhold til hacking og systemnedbrud og kan have betydning for den samlede system-, data- og driftssikkerhed i Statens It og hos kunderne.

Test af reetablering af systemer og sikkerhedsopdatering af fagapplikationer er kundernes ansvar ifølge aftalen med Statens It. Da Statens It har den tekniske indsigt og kompetence, finder Rigsrevisionen, at Statens It bør være mere opsøgende over for kunderne og oplyse dem om de risici, der er forbundet med ikke at få testet reetablering af væsentlige fagapplikationer eller med manglende sikkerhedsopdatering.

Ved it-revisionerne i Statens It i perioden 2012-2013 har Rigsrevisionen fastholdt en anbefaling om, at Statens It skulle udarbejde vejledninger for kundernes opgaver og ansvar, når kunden har overdraget databehandlingen af følsomme persondata til Statens It. It-revisionen i 2014 har vist, at dette vejledningsmateriale og koncept for databehandleraftaler fortsat ikke foreligger, men at færdiggørelsen af databehandleraftaler er indarbejdet i sikkerhedsplanen for 2014/2015 med en forventet afslutning i december 2014.

Revisionen viste herudover, at der fortsat er væsentlige svagheder i it-sikkerheden. Disse vedrører fx utilstrækkelig beskyttelse af databaser og systemsoftware samt mangelfuld efterkontrol af backupkørsler og manglende periodisk kontrol med medarbejdernes rettigheder i backupsystemerne, hvilket bl.a. kan medføre risiko for uautoriseret adgang til og kompromittering af kundernes fortrolige data.

Rigsrevisionen finder, at forbedringerne af it-sikkerheden fortsat ikke er tilstrækkelig, ligesom fremdriften på området ikke har været tilstrækkelig, ikke mindst på baggrund af, at det nu er mere end 2 år siden, Rigsrevisionen første gang pegede på problemet. Rigsrevisionen vil følge sagen.

Manglende færdiggørelse af en fællesoffentlig standard for styring af it-sikkerheden i Statens It

98. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om manglende færdiggørelse af en fællesoffentlig standard for styring af it-sikkerheden i Statens It. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 87.

Staten It har i april 2014, som lovet, publiceret de konkrete fællesoffentlige standarder for informationssikkerhedspolitik, it-risikoanalyse og -vurdering samt it-beredskab, der kan støtte virksomhederne ved tilslutning til Statens It. Statens It's kunder vil blive tilbudt workshops i efteråret 2014 som en del af Statens It's sikkerhedsplan for 2014/2015. Statens It vil gennemføre en evaluering af det udarbejdede aftale- og vejledningsmateriale i oktober 2014.

Rigsrevisionen afventer Statens It's evaluering og vil følge sagen.

4.4. § 8. Erhvervs- og Vækstministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Erhvervs- og Vækstministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Der var mange fejl i lønudbetalingerne hos 4 virksomheder på Erhvervs- og Vækstministeriets område. Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at ministeriet efterfølgende har rettet fejl ved bl.a. at opkræve for meget udbetalt løn og ved at efterbetale knap 1,4 mio. kr. til tjenestemandspension på finanslovens § 36.

Rigsrevisionen har i samarbejde med medrevisor afgivet en supplerende oplysning i DanPilots årsrapport om økonomien ved fremtidige strukturelle ændringer.

4.4.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

99. Erhvervs- og Vækstministeriet bestod i 2013 af 8 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 11 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Oversigt over revisionen af Erhvervs- og Vækstministeriet

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Nordsøenheden	3.323	
Departementet	2.792	Usikkerhed om håndtering af gældsforpligtelse, jf. pkt. 101. Manglende pensionsindbetaling på knap 1,4 mio. kr. for tjenestemænd, jf. pkt. 102. Flere fejl i løbende lønudbetalinger og mangelfuld dokumentation i Koncern-HR, jf. pkt. 103.
Erhvervsstyrelsen	2.320	
Finanstilsynet	527	
Søfartsstyrelsen	446	
Patent- og Varemærkestyrelsen	299	
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	257	
Sikkerhedsstyrelsen	183	It-sikkerheden var ikke helt tilfredsstillende, jf. pkt. 104.
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Nordsøfonden ²⁾	16.754	
Garantifonden for Indskydere og Investorer ²⁾	1.812	
Vækstfonden ²⁾	917	
DanPilot ³⁾	717	DanPilots økonomi ved fremtidige strukturelle ændringer, jf. pkt. 105.
Eksportlåneordningen ²⁾	704	
Eksport Kredit Fonden ²⁾	595	
Rejsegarantifonden	69	
Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond (DANAK)	60	
Nordisk Patent Institut	35	
Danmarks Erhvervsfond ²⁾	18	
Garantifonden for skadesforsikringsselskaber ²⁾	9	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision eller medrevisor.

Note: Erhvervs- og Vækstministeriet havde endvidere indtægter på 6.978 mio. kr. på § 40. Genudlån mv. og § 37. Renter. Indtægterne kom hovedsageligt fra indfrielse af statslige kapitalindskud i kreditinstitutter og renteindtægter af statslige kapitalindskud i kreditinstitutter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

100. Rigsrevisionen har i 2013 haft fokus på revisionen af Nordsøenheden, departementet og Erhvervsstyrelsen, der var de største virksomheder på Erhvervs- og Vækstministeriets område i 2013 målt efter finansiell væsentlighed. Revisionen har også haft særligt fokus på Erhvervsstyrelsens og Sikkerhedsstyrelsens fastsættelse af gebyrer. Resultatet af denne revision er rapporteret i den tværgående undersøgelse af fastsættelse af gebyrer, jf. afsnit 3.4.

Endelig har vi fulgt op på en sag om svagt kontrolmiljø i Koncern-HR, som vi følger fra en tidligere beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2.

4.4.2. Udvalgte revisionsresultater

Usikkerhed om håndtering af gældsforpligtelse i departementet

101. Departementet har registreret et mellemværende på 3,5 mia. kr. med Finansiell Stabilitet A/S som en kortfristet gældsforpligtelse. Forpligtelsen vedrører tab på de individuelle statsgarantier, og den opstod i 2011, hvor bevillingen er givet ved Akt 34 8/12 2011.

Departementet har oplyst, at placeringen i sin tid blev foretaget på anvisning af Finansministeriet. Departementet har ligeledes oplyst, at man er opmærksom på, at forpligtelsen ikke bør være registreret som en kortfristet gældsforpligtelse, men da det ikke fremgår entydigt af aktstykket, om der skal ske en likviditetsmæssig overførsel til Finansiell Stabilitet A/S, har departementet været usikker på, hvordan forpligtelsen skulle håndteres. Departementet har derfor i januar 2014 kontaktet Moderniseringsstyrelsen for at få afklaret, hvordan forpligtelsen skal håndteres. Departementet har efterfølgende oplyst, at posteringen skal være registreret som en gældsforpligtelse på balancen, og at den løbende vil blive modregnet udbytte fra Finansiell Stabilitet A/S.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at det ud fra aktstykket er vanskeligt at vurdere, hvordan forpligtelsen skal håndteres, men finder det ikke tilfredsstillende, at departementet ikke tidligere har forsøgt at få en afklaring af spørgsmålet.

Manglende pensionsindbetaling på knap 1,4 mio. kr. for tjenestemænd

102. Når tjenestemænd pensioneres, afholdes udgiften til tjenestemandspensionen ikke af virksomheden, men af finanslovens § 36. For at ligestille virksomhedernes udgifter til overenskomstansættelse og tjenstemandsansættelse er der krav om, at virksomhederne skal indbetale pensionsbidrag til finanslovens § 36. De statslige arbejdsgivere er således underlagt en incitamentsstruktur for anvendelsen af tjenstemandsansættelse, der er med til at synliggøre omkostningen ved ansættelsesformen, og som samtidig bidrager til at finansiere tjenstemandspensionerne.

For 10 tjenstemandsansatte chefer i Søfartsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen og Finanstilsynet var der fejlagtigt indbetalt 15 % af deres løn i pensionsbidrag til finanslovens § 36 i stedet for 20,3 %. Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at virksomhederne pr. marts 2014 sammenlagt har efterbetalt knap 1,4 mio. kr. til finanslovens § 36.

Der manglede også pensionsindbetaling for de 4 tjenstemænd, som var afskediget fra Erhvervsstyrelsen med 3 års rådighedsløn, idet der manglede at blive indbetalt 18 % i pension af deres pensionsgivende tillæg.

Fejlene indebærer, at Erhvervs- og Vækstministeriet i disse tilfælde ikke har indbetalt korrekt bidrag til finanslovens § 36. Da ansættelse af tjenstemænd indebærer store udgifter for staten langt frem i tiden, finder Rigsrevisionen, at det er særligt vigtigt, at statens virksomheder indbetaler korrekte bidrag til finanslovens § 36.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Erhvervs- og Vækstministeriet efterfølgende har rettet fejlene og har foretaget efterbetaling til finanslovens § 36.

Fejl i løbende lønudbetalinger og mangelfuld dokumentation i Koncern-HR

103. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag fra beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2012, hvor vi konstaterede, at kontrolmiljøet i Koncern-HR var svagt, og at sagsbehandlingen ikke i tilstrækkelig grad medvirkede til at sikre korrekt lønudbetaling. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 22.

Vores opfølgning har vist, at der fortsat er fejl i lønudbetalingerne. I en sag vedrørende lønudbetalinger havde en medarbejder siden 2005 fået ca. 500 kr. for meget i løn hver måned i knap 8 år, og en anden medarbejder havde siden juni 2012 fået ca. 2.800 kr. for meget i løn hver måned i 10 måneder. Andre fejl var på meget lave beløb, men vedrørte den løbende løn og blev gentaget for hver lønudbetaling. I enkelte tilfælde var dokumentationen for udbetalingerne mangelfuld, og de kunne derfor ikke revideres. Videre var nogle fejl systematiske for grupper af medarbejdere og omfattede derfor flere medarbejdere end i Rigsrevisionens stikprøve.

Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at der er gennemført organisatoriske ændringer i det administrative team i Koncern-HR for at styrke kontrolmiljøet, ligesom der er blevet ændret i proceduren for lønkontrol, som er blevet systematiseret og nu fast udføres efter hver lønkørsel.

Rigsrevisionen finder, at de etablerede forretningsgange og interne kontroller ved lønadministrationen ikke i tilstrækkelig grad medvirkede til at sikre korrekt løn, men har bemærket, at Koncern-HR har rettet op på nogle svagheder. Rigsrevisionen vil følge sagen.

It-sikkerheden i Sikkerhedsstyrelsen var ikke helt tilfredsstillende

104. Revisionen af it-sikkerheden viste, at Sikkerhedsstyrelsen ikke havde beskrevet procedurerne for adgangsstyring til styrelsens it-systemer, og at tildelingen af rettigheder til medarbejderne ikke skete ud fra et arbejdsmæssigt behov. Revisionen viste samtidig, at styrelsen havde tildelt alle medarbejderne lokale administratorrettigheder. Styrelsen løber dermed en væsentlig risiko for, at medarbejderne fx ved en fejl installerer skadelige programmer på deres computere, hvilket kan kompromittere system-, data- og driftssikkerheden i styrelsen. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at styrelsen begrænser tildelingen af lokale administratorrettigheder mest muligt.

Revisionen viste også, at Sikkerhedsstyrelsen manglede at udarbejde af en it-handlingsplan, der kan sikre, at informationssikkerhedsarbejdet bliver en integreret del af styrelsens processer. Revisionen viste endvidere, at Sikkerhedsstyrelsen ikke havde indgået en databehandlersaftale for sags- og journalsystemet, der indeholder følsomme personoplysninger. Styrelsen risikerer derved, at oplysningerne ikke er beskyttet i overensstemmelse med persondatalovens, herunder sikkerhedsbekendtgørelsens bestemmelser. Endelig viste revisionen, at Sikkerhedsstyrelsen ikke havde fulgt op på, om alle de stillede krav til sikkerhed vedrørende eftersynssystemet var opfyldt af it-driftsleverandøren. Styrelsen risikerer derved, at systemet ikke opfylder det aftalte sikkerhedsniveau.

Vi konstaterede, at Sikkerhedsstyrelsen var i gang med at ajourføre it-sikkerhedsstyringen i overensstemmelse med ISO 27001 på baggrund af en risikovurdering af de væsentligste it-systemer.

Rigsrevisionen finder, at Sikkerhedsstyrelsen har iværksat initiativer, der kan medvirke til at forbedre it-sikkerheden, hvilket Rigsrevisionen finder hensigtsmæssigt og nødvendigt.

Sikkerhedsstyrelsen har det overordnede ansvar for sikkerheden i forbindelse med el- og gasinstallationer samt fyrværkeri og er koordinerende myndighed i forhold til produktsikkerhedsloven.

Skadeligt software er en fællesbetegnelse for computerprogrammer, der gør skadelige eller uønskede ting på brugerens computer. Skadeligt software betegnes også malware, der er en sammentrækning af de engelske ord malicious software.

DanPilots økonomi ved fremtidige strukturelle ændringer

105. DanPilots hovedaktivitet er lodsning af skibe i de danske farvande, herunder gennemsejlingslodsninger mellem Østersøen og Nordsøen og regionallodsninger ind og ud af danske havne. Siden DanPilots stiftelse som selvstændig offentlig virksomhed er der fremsat lovforslag til en ny lodslov, der bl.a. indeholder forudsætning om delvis konkurrenceudsættelse af området for gennemsejlingslodsningerne i 2016 med mulighed for fuld konkurrenceudsættelse af området i 2020. Det er Rigsrevisionens vurdering, at DanPilot står over for væsentlige økonomiske udfordringer ved eventuelle fremtidige strukturelle ændringer vedrørende den kommende lodslov og ved eventuel ændring af antallet af bådmænd i lodsådene.

DanPilot revideres af Rigsrevisionen i samarbejde med en revisor valgt af erhvervs- og vækstministeren. Revisorerne afgav i fællesskab en revisionspåtegning på DanPilots årsrapport for 2013 uden forbehold, men det var revisorerne vurdering, at de eventuelle fremtidige strukturelle ændringer var så væsentlige, at revisorerne afgav en supplerende oplysning herom. Den supplerende oplysning henviser til DanPilots årsrapports note 1 "Forretningsmæssige risici", hvori ledelsen redegør for, at stifter er opmærksom på de eventuelle strukturelle ændringer, som virksomheden kan komme til at stå over for, og at stifter er indstillet på at sikre gennemførelsen af fornødne tiltag for at sikre en bæredygtig økonomi. Det er revisorerne opfattelse, at ledelsen har redegjort tilfredsstillende for denne risiko i årsrapporten.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at eventuelle strukturelle ændringer stiller betydelige krav til fremtidige tilpasninger af omkostningerne.

DanPilot blev stiftet den 4. december 2013 som en selvstændig offentlig virksomhed med tilbagevirkende kraft til 1. januar 2013. DanPilot blev stiftet med egen bestyrelse og med Erhvervs- og Vækstministeriet som enejer, jf. lov nr. 600 af 12. juni 2013 om DanPilot.

4.5. § 9. Skatteministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKABER

Skatteministeriets regnskaber på §§ 9 og 38 er rigtige.

Forbehold vedrørende forvaltningen

Rigsrevisionen tager forbehold for, om forvaltningen af ejendomsvurderinger er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Rigsrevisionen tog også forbehold for dette i erklæringen om Skatteministeriets regnskab for 2012 på grundlag af beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering. Der var ved regnskabsårets afslutning endnu ikke iværksat forbedringer af vurderingssystemet.

Rigsrevisionen tager også forbehold for SKATs forvaltning af inddrivelsen af offentlige restancer. SKAT har ikke kunnet løse væsentlige inddrivelsesopgaver med den forventede og planlagte systemmæssige understøttelse som følge af betydelige problemer med implementeringen af Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI). Dette har bl.a. medført, at fordringer på i alt 902 mio. kr. er blevet utilsigtet forældet og dermed ikke kan inddrives. Opgørelsen af de samlede offentlige restancer er i højere grad end tidligere år behæftet med væsentlige usikkerheder og udgør potentielt 75 mia. kr. i 2013. Endelig har SKAT en udfordring i forhold til udviklingen i de offentlige restancer, som fortsat er stigende.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

SKATs forvaltning af debitorer i regnskabet vedrørende § 38 er fortsat ikke tilfredsstillende. Der er ikke procedurer for håndtering af afskrivning af ikke-retskraftige krav, tilskrivning af morarenter på alle forfaldne krav, udsendelse af rykkere ved manglende betaling og overdragelse af inddrivelsesmodne krav til SKAT som inddrivelsesmyndighed. På motorområdet havde SKAT ikke rykket forfaldne debitorer og periodisk gennemgået og behandlet debitorer af ældre dato. Manglende afskrivningsprocedurer medførte, at debitorerne pr. 31. december 2013 – i lighed med 2012 – indeholdt krav, der ikke var retskraftige og dermed burde have været afskrevet.

SKATs proces for regnskabsaflæggelse på § 38 har været præget af betydelig usikkerhed, og regnskabsforvaltningen har efter 1. august 2013 været usædvanlig svag og mangelfuld. Skatteministeriets ledelse godkendte regnskabet, selv om det indeholdt en del betydelige fejl og usikkerheder. Nogle af disse udlignede dog hinanden netto, så de samlede konstaterede fejl og usikkerheder medførte, at resultatopgørelsen er 4,6 mia. kr. for lav, mens status netto er 3,1 mia. kr. for høj. Samlet set er fejlene ikke så væsentlige, at der er grundlag for at tage forbehold for det samlede regnskab på § 38.

SKAT har fejlagtigt bogført 3,4 mia. kr. på § 38 i stedet for § 9. Fejlen opstod ved overdragelsen af studielånsområdet til Statens Administration og betyder, at den samlede status er 3,4 mia. kr. for lav i regnskabet på § 9 og tilsvarende for høj på § 38. Skatteministeriets regnskaber er samlet set ikke blevet påvirket af fejlen.

Skatteministeriet har gennem en årrække haft flere store organisationsændringer og krav om besparelser på lønsummen. Det har medført flere afskedigelsesrunder, som i flere tilfælde har indeholdt favorable vilkår for de afskedigede medarbejdere på ledelsesniveau. Rigsrevisionen finder, at ministeriet i den forbindelse ikke har udvist skyldige økonomiske hensyn.

4.5.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

106. Skatteministeriet bestod i 2013 af departementet, SKAT, Spillemyndigheden og Landskatteretten, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsråd, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 8. Skatteministeriet er både ansvarlig for ministeriets driftsregnskab på § 9. Skatteministeriet og på § 38. Skatter og afgifter.

Tabel 8. Oversigt over revisionen af Skatteministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
§ 38. Skatter og afgifter ²⁾	679.358	Forbehold for Skatteministeriets forvaltning på ejendoms-vurderingsområdet, jf. pkt. 108. Forbehold for SKATs forvaltning af inddrivelse af de offentlige restancer, jf. pkt. 109-113. Forvaltningen af debitorer var fortsat ikke tilfredsstillende, jf. pkt. 114. Svag og mangelfuld regnskabsforvaltning, jf. pkt. 115-116. Ændret anvendt regnskabspraksis, jf. pkt. 117. Fortsat arbejde med værdiansættelse af tilgodehavender, jf. pkt. 118.
SKAT ²⁾	7.502	Fejl i regnskabet på § 9 i forbindelse med overdragelse af studielånsområdet, jf. pkt. 119. Fortsat favorable vilkår for afskedigede medarbejdere på ledelsesniveau, jf. pkt. 120. Fortsat manglende sparsommelighed ved udbetaling af merarbejde, jf. pkt. 121. Manglende it-sikkerhed og adgangsstyring i flere af SKATs systemer, jf. pkt. 122.
Departementet	145	Fortsat manglende sparsommelighed ved udbetaling af merarbejde, jf. pkt. 121.
Spillemyndigheden ²⁾	116	
Landsskatteretten ²⁾	76	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsråd	2	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med Skatteministeriets Interne Revision.

Note: Skatteministeriet havde endvidere indtægter på 59 mio. kr. og udgifter på 15 mio. kr. vedrørende § 37. Renter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

107. Revisionen har haft særligt fokus på regnskabsforvaltningen, den regnskabsmæssige effekt af systemmoderniseringen i SKAT og SKATs inddrivelse af offentlige restancer.

Endelig har Rigsrevisionen fulgt op på 7 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2.

KOBRA

KOBRA er et system til kontering og opkrævning af personlige skatter og arbejdsmarkedsbidrag (B-skat, restskat, særlig indkomstskat, tillægsskat, arbejdsmarkedsbidrag og restarbejdsmarkedsbidrag samt ejendomsværdiskat og restejeendomsværdiskat) for staten.

SAP PS

Angivelser for punktafgifter, selskabsskatter m.m. registreres i systemet SAP PS. Systemet er fødesystem til DMO. De data, som virksomhederne angiver, registreres i SAP PS og oversendes til debitorhåndtering i DMO.

DR

Angivelser for moms, lønsum, told og A-skat/arbejdsmarkedsbidrag registreres i Debitorrestancesystemet (DR). DR er et fødesystem til DMO, de data, som virksomhederne angiver, registreres og opkræves i DR og oversendes til debitorhåndtering i DMO.

EFI og DMI

Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI) understøtter inddrivelsen af alle offentlige fordringer. EFI vurderer alle kunder (restanter) med hensyn til betalingsevne og -vilje, og herudfra fastlægges en inddrivelsesstrategi, som systemet iværksætter automatisk over for kunden, i det omfang det er muligt. Regnskabsmodulet i EFI hedder DMI og behandler regnskabsdata for EFI.

DMO

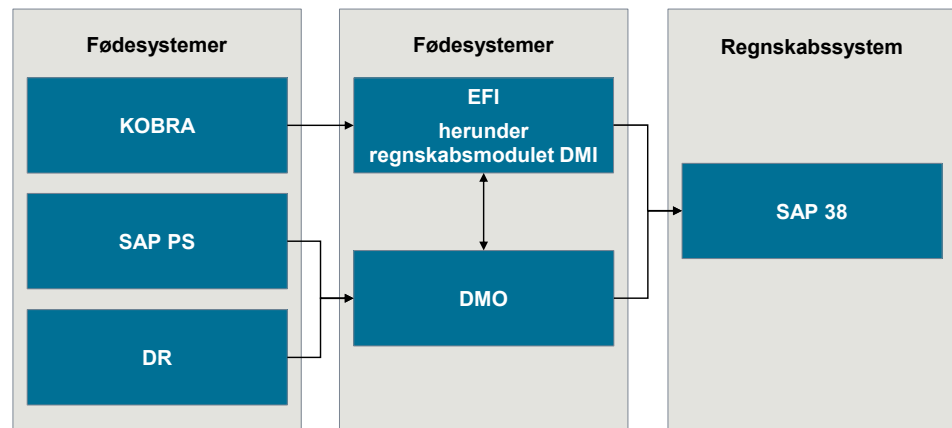
SKATs opkrævning af virksomhedskrav behandles af opkrævningsystemet En Skattekonto – også benævnt Debitor-Motor Opkrævning (DMO). En stor del af SKATs debitorhåndtering behandles i dette system. DMO har et integreret regnskabsmodul.

SAP 38

SAP 38 anvendes til regnskabsafreggelse af statens indtægter/udgifter og balanceposter for told, skatter og afgifter, der opkræves i henhold til finanslovens §§ 34, 37 og 38 mfl. SAP 38 leverer månedlige regnskabsoplysninger til Statens Koncernsystem.

Den regnskabsmæssige effekt af systemomlægningerne i SKAT har været et gennemgående tema i flere af vores revisioner på Skatteministeriets område. Figur 2 viser relevante systemer for revisionerne for 2013.

Figur 2. Relevante it-systemer for revisionerne vedrørende 2013



Kilde: Rigsrevisionen.

Figur 2 viser de it-systemer, som har været centrale i revisionen af SKAT. Figuren giver ikke et fuldstændigt billede af det komplekse systemsetup i SKAT, men den illustrerer sammenhængen mellem de systemer, som har været omdrejningspunkt i flere af revisionerne af SKAT.

4.5.2. Udvalgte revisionsresultater

Forbehold for Skatteministeriets forvaltning på ejendomsvurderingsområdet

108. Rigsrevisionen tog 2 forbehold i erklæringen om Skatteministeriets regnskaber for 2012 vedrørende ejendomsvurderingen. Dels et forbehold for, om forvaltningen af ejendomsvurderinger var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis, dels om forvaltningen var varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Forbeholdene var baseret på beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering. Rigsrevisionen har fulgt sagen i notat til Statsrevisorerne af 2. februar 2014 om beretning om den offentlige ejendomsvurdering.

Det fremgår af notatet, at SKAT har rettet op på forholdene vedrørende vurderinger af erhvervsjendomme og andelsboliger, hvor SKAT i 2010 havde taget usaglige hensyn. Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at SKAT tog kritikken til efterretning og rettede op på forholdene. Det fremgår desuden af notatet, at SKAT har oplyst, at SKAT har iværksat en række konkrete initiativer for at højne kvaliteten og ensartetheden i sagsbehandlingen af klager.

Rigsrevisionen finder på baggrund af notatet, at der ikke er grundlag for at tage forbehold for, om forvaltningen af ejendomsvurderinger i 2013 var i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Skatteministeren har i forlængelse af beretningen iværksat en række initiativer for at få genoprettet ejendomsvurderingsområdet, genskabt borgernes tillid til forvaltningen af området og højnet vurderingernes kvalitet. Et nedsat eksternt ekspertudvalg kom den 11. september 2014 med anbefalinger til, hvordan et nyt vurderingssystem vil kunne etableres.

Vi finder det tilfredsstillende, at skatteministeren har taget initiativ til at genoprette ejendomsvurderingsområdet. Da ekspertudvalget først offentliggjorde sine anbefalinger den 11. september 2014, var der ved regnskabsårets afslutning endnu ikke iværksat forbedringer af vurderingssystemet. Rigsrevisionen tager derfor igen forbehold for, om Skatteministeriets forvaltning af ejendomsvurderinger er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Vi vil fortsat følge sagen, herunder arbejdet med klagebehandling og arbejdet med at etablere det nye vurderingssystem med større træfsikkerhed, i regi af beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering.

Forbehold for SKATs forvaltning af inddrivelse af de offentlige restancer

109. Sætterigsrevisor tog i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2009 forbehold for Skatteministeriets forvaltning af inddrivelse af de offentlige restancer på grundlag af resultaterne i beretning til Statsrevisorerne om SKATs fusion af inddrivelsesområdet. Rigsrevisionen kritiserede forvaltningen af inddrivelsesstrategien første gang i 2008 og har siden løbende fulgt sagen. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 24.

Ikke tilfredsstillende forvaltning af inddrivelsesopgaven

110. Revisionen har vist, at SKAT har betydelige problemer med implementeringen af EFI, hvilket er én af hovedårsagerne til, at forvaltningen af inddrivelsesopgaven ikke er tilfredsstillende. SKAT har i 2013 ikke kunnet løse væsentlige inddrivelsesopgaver med den forventede og planlagte systemmæssige understøttelse. SKAT har i den forbindelse oplyst, at SKAT har løst inddrivelsesopgaverne ved tilpassede arbejdsgange og periodisk omdisponering af op mod 320 medarbejdere, så konsekvenserne af problemerne med EFI så vidt muligt blev minimeret. SKAT har også oplyst, at indtil EFI er fuldt implementeret, vil der fortsat i et vist omfang ad hoc være behov for at omdisponere resurser.

Problemerne med implementeringen af EFI skyldtes dels problemer med leverancer fra it-leverandørerne, dels problemer med de data, der skulle flyttes til EFI fra de gamle systemer, idet data var mangelfulde og fejlagtige. Endvidere var funktioner i EFI, som skulle understøtte de automatiske inddrivelsesprocesser, enten ikke implementeret eller fungerede ikke som forudsat efter implementeringen. SKAT har oplyst, at i perioden op til implementeringen blev inddrivelsesindsatser trinvis lukket ned (april-juli 2013), og under konverteringsperioden (august 2013) var systemet i en periode lukket helt ned. I perioden 1. september - 31. december 2013 blev der kun gennemført visse inddrivelsesopgaver og hovedsageligt med manuel sagsbehandling.

Den forsinkede idriftsættelse af EFI er fortsat ikke afsluttet pr. 31. december 2013.

Utilsigtet forældelse af restancer

111. Der har i perioden 1. oktober 2012 - 31. december 2013 været ca. 88.000 fordringer, svarende til ca. 902 mio. kr. i restancer, som er blevet utilsigtet forældet og dermed ikke længere kan inddrives. SKAT oplyste hertil, at årsagen var en kombination af fejl i sagsbehandlingen i forhold til gældende regler, manglende overholdelse af procedurer vedrørende opfølgning på krav i perioden før implementeringen af EFI og de mange betydelige problemer med implementeringen.

SKAT oplyste desuden, at selv hvis forældelsen havde været afbrudt, ville størsteparten af de forældede restancer ikke være kommet i statskassen, og at en del af disse fordringer ville udgøre et reelt tab for staten. Rigsrevisionen finder, at SKAT som inddrivelsesmyndighed i sin forvaltning bør sikre, at fordringerne ikke unødigt bliver forældet, uanset at de utilsigtede forældede fordringer kun i nogle tilfælde medfører reelle tab for staten. Kun hvis SKAT anser fortsættelse af inddrivelsen for åbenbart formålsløs eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger, kan SKAT undlade at afbryde forældelsen, og i så fald skal fordringen afskrives, jf. inddrivelseslovens § 16.

***Forældelse** opstår, når det ikke lovmæssigt er muligt at afbryde forældelsen eller udsætte forældelsestidspunktet ved forældelsesaftagende tiltag.*

Usikkerhed i opgørelsen af de offentlige restancer

112. Revisionen viste, at problemerne med EFI medførte, at opgørelsen af de samlede offentlige restancer pr. 31. december 2013 i endnu højere grad end i tidligere år var behæftet med væsentlige usikkerheder.

SKAT har oplyst, at de offentlige restancer pr. 31. december 2013 er opgjort til 64,5 mia. kr. Rigsrevisionen vurderer, at beløbet ikke er retvisende. SKAT tog selv forbehold for opgørelsen, idet der var en del inddrivelsesmodne fordringer, som burde være sendt til inddrivelse og dermed burde have indgået i opgørelsen af restancerne. SKAT oplyste, at de samlede offentlige restancer pr. 31. december 2013 potentielt kunne stige til ca. 75 mia. kr., når der tages højde for de særlige forhold vedrørende SKATs opkrævningssystemer.

Rigsrevisionen vurderer, at både restancetallet på 64,5 mia. kr. og det potentielle restancetallet på 75 mia. kr. er behæftet med usikkerhed. Dette skyldes SKATs igangværende oprydningssarbejde og arbejde med kvalitetssikring af data i EFI. Desuden skyldes usikkerheden, at der mangler dokumentation for afstemninger mellem systemerne, og dermed er der tvivl om fuldstændigheden i datagrundlaget til restancetallene. Endelig er årsagen til usikkerheden i restancetallet på ca. 75 mia. kr., at forskellen mellem 64,5 mia. kr. og 75 mia. kr. udgøres af estimater.

Stigende offentlige restancer

113. SKAT har stadig en udfordring i forhold til udviklingen i de offentlige restancer, som fortsat er stigende. SKAT har oplyst, at der årligt vil være en stigning på ca. 0,5 mia. kr. alene som følge af lovregulerede inddrivelsesrenter. Endvidere har opgørelsesmetoden for de offentlige restancer været ændret, hvorfor restancetallet ikke fuldt ud er sammenligneligt i forhold til tidligere. Til trods for dette konstaterede Rigsrevisionen, at der fortsat havde været stigning i de samlede offentlige restancer fra 64,9 mia. kr. i 2012 til potentielt 75 mia. kr. i 2013.

Rigsrevisionen finder, at SKATs forvaltning af området ikke har været tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil følge udviklingen i regi af beretningen om SKATs fusion af inddrivelsesområdet.

SKATs forvaltning af debitorer på § 38 var fortsat ikke tilfredsstillende

114. Rigsrevisionen har fulgt op på SKATs forvaltning af debitorer. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 28.

Regnskabsposten "Debitorer" er steget med 27,7 mia. kr. på 1 år, så den udgør 86,1 mia. kr. pr. 31. december 2013 mod 58,4 mia. kr. pr. 31. december 2012. Stigningen skyldes primært, at SKAT i 2013 har ændret anvendt regnskabspraksis, og debitorerne er i den forbindelse opskrevet med 25,9 mia. kr., jf. pkt. 244.

Revisionen viste, at regnskabsposten "Debitorer" i 2013 indeholdt en del betydelige fejl og usikkerheder. Nogle af disse udlignede hinanden netto og medførte derfor, at regnskabsposten var 0,5 mia. kr. for lav.

Revisionen viste, at der i SKAT fortsat ikke var etableret procedurer, som løbende sikrede, at der i nødvendigt omfang blev foretaget afskrivning af ikke-retskraftige krav. Endvidere viste revisionen, at der efter systemomlægningen ikke var etableret procedurer, som sikrede, at der dels blev tilskrevet morarenter på alle forfaldne krav, dels blev udsendt rykkere ved manglende betaling ved alle krav. Dette medførte bl.a., at krav utilsigtet blev forældet. SKAT manglede ligeledes at etablere procedurer for overdragelse af inddrivelsesmodne debitorer til SKAT som inddrivelsesmyndighed. De nævnte forhold medførte, at rentetilskrivningen, rykkerprocedurerne og oversendelse til inddrivelse ikke havde været gennemført siden idriftsættelsen af DMO i august 2013.

Ny opgørelsesmetode for restancer

I forbindelse med den igangværende implementering af EFI ændrede SKAT metode til opgørelsen af de offentlige restancer i 2013. Ændringen betød, at de offentlige restancer ultimo 2012 blev omregnet fra 81,1 mia. kr. til 64,9 mia. kr.

På motorområdet viste revisionen, at SKAT over en periode på ca. 1½ år ikke havde foretaget rykning af forfaldne debitorer, og at SKAT heller ikke havde gennemført en periodisk gennemgang af debitorer og behandling af debitorer af ældre dato. Endvidere blev der ikke foretaget afskrivning af forældede debitorer på området.

Skatteministeriet har oplyst, at SKAT på grund af tekniske problemer i EFI ikke har kunnet afskrive ikke-retskraftige krav pr. 31. december 2013, og det vil derfor ikke hjælpe at etablere afskrivningsprocedurer i en sådan situation. Rigsrevisionen understreger, at SKAT bør sikre, at afskrivningsprocedurerne etableres på en sådan måde, at ikke-retskraftige krav bliver rettidigt afskrevet, når den tekniske løsning er klar.

Manglende afskrivningsprocedurer medførte, at debitorerne pr. 31. december 2013 – i lighed med 2012 – indeholdt krav, der ikke var retskraftige og dermed burde have været afskrevet. For at tage højde for de manglende afskrivninger har SKAT i forbindelse med regnskabsafslutningen pr. 31. december 2013 foretaget efterposteringer af debitorerne med 1,8 mia. kr. SKATs efterposteringer var ikke tilstrækkelige, da revisionen viste, at der fortsat indgik ikke-retskraftige krav i regnskabsposten "Debitorer". Rigsrevisionen har konstateret fejl på 0,2 mia. kr. vedrørende manglende afskrivninger af ikke-retskraftige krav. Derudover har revisionen skønnet, at der yderligere er mellem 2 mia. kr. og 2,5 mia. kr. vedrørende ikke-retskraftige krav, der burde have været afskrevet. Disse fejl og usikkerheder indgår i beregningen af den samlede fejl på regnskabsposten "Debitorer" på 0,5 mia. kr.

Rigsrevisionen finder, at SKATs debitorforvaltning ikke er tilfredsstillende, idet forvaltningen af debitorerne generelt var mangelfuld i store dele af 2013, og at der i regnskabsposten "Debitorer" pr. 31. december 2013 indgik mange ikke-retskraftige krav. Rigsrevisionen vurderer, at SKAT – med den fortsat ikke tilfredsstillende debitorforvaltning – risikerer at udsende rykninger på ikke-retskraftige krav. Dermed kan retssikkerheden risikere at blive kompromitteret.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Svag og mangelfuld regnskabsforvaltning vedrørende § 38

115. Regnskabsforvaltningen vedrørende § 38 var i regnskabsåret 2013 påvirket af implementeringen af 2 it-systemer – DMO og EFI. Revisionen viste, at der ikke var etableret et kontrolmiljø omkring implementeringen af de 2 systemer, som sikrede, at forretningsgange og de interne kontroller fungerede betryggende efter konverteringen. Efter idriftsættelsen af DMO var der ikke etableret tilstrækkelige løbende kontroller og løbende afstemninger mellem DMO og øvrige fødesystemer, som sikrede fuldstændig og korrekt bogføring af regnskabsdata. Der var heller ikke gennemført løbende manuelle kontroller, som kompenserede for de manglende afstemninger.

SKAT var udfordret af, at regnskabsfunktionen både skulle håndtere og løse problemerne i DMO, samtidig med at de skulle gennemføre de daglige regnskabsmæssige driftsopgaver. Problemerne i DMO betød, at perioderegnskaberne i flere perioder i 2. halvår 2013 var behæftet med væsentlige fejl og mangler. SKAT tog selv forbehold for regnskabets rigtighed i flere af sine regnskabsgodkendelser til Moderniseringsstyrelsen. Rigsrevisionen konstaterede i den forbindelse, at regnskabsfunktionen løbende havde rettet op på fejl og mangler, så det endelige regnskab for 2013 samlet set blev rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.

SKAT havde kun i begrænset omfang foretaget opfølgning på de problemstillinger, som Rigsrevisionen tidligere har konstateret. Skatteministeriet har hertil oplyst, at SKAT i 2013 i stedet har prioriteret idriftsættelsen af DMO og EFI.

Revisionen viste, at de regnskabsaflæggelsesprocesser, der var berørt af systemomlægningen til DMO og EFI, ikke fungerede tilfredsstillende. Revisionen viste endvidere, at SKAT ikke havde en samlet proces for regnskabsafslutning og en entydig ansvarsplacering af opgaver, som på tilstrækkelig vis kunne understøtte aflæggelsen af et rigtigt regnskab. Grundlæggende afstemninger og kvalitetssikring var ikke i tilstrækkeligt omfang gennemført forud for aflæggelsen af regnskabet. Ledelserne i Skatteministeriet og SKAT godkendte således regnskabet, selv om det indeholdt en del betydelige fejl og usikkerheder. Flere væsentlige afstemninger forelå først i juni og juli 2014 efter flere anmodninger fra revisionen. En del af disse fejl udlignede dog hinanden netto, så fejlene samlet set ikke er så væsentlige, at der er grundlag for at tage et forbehold for det samlede regnskab på § 38.

Revisionen viste også, at SKAT ikke havde rettidig regnskabsmæssig styring i forbindelse med ændringer af anvendt regnskabspraksis. Den manglende styring medførte, at flere perioderegnskaber var unødigt fejlbehæftede og først blev rettet i forbindelse med primokorrekturene ved årsafslutningen.

116. De nævnte fejl og usikkerheder på § 38 medfører samlet set, at resultatopgørelsen (nettoindtægterne) er 4,6 mia. kr. for lav, og status er 3,1 mia. kr. for høj. Regnskabsposterne i status "Periodeafgrænsningsposter" og "Likvidbeholdninger" under aktiverne er henholdsvis 3,4 mia. kr. og 0,2 mia. kr. for høje, mens regnskabsposten "Debitorer" er 0,5 mia. kr. for lav. På passivsiden i status er regnskabsposterne "Egenkapital" og "Anden kortfristet gæld" henholdsvis 0,4 mia. kr. og 2,7 mia. kr. for høje.

Blandt de største fejl og usikkerheder kan nævnes:

- *Fejl i periodiseringen af indtægter fra A-skatter mv. udgør 4,3 mia. kr.*
A-skatten er angivet i 2013, men indtægtsført i 2014 på grund af den systemmæssige opsætning. Fejlen medfører, at resultatopgørelsen er 4,3 mia. kr. for lav, og at regnskabsposten "Debitorer" tilsvarende er for lav.
- *Manglende afskrivning af ikke-retskraftige fordringer*
I regnskabsposten "Debitorer" indgår fejlagtigt mange fordringer, som ikke er retskraftige pr. 31. december 2013, jf. pkt. 114. Omfanget af ikke-retskraftige fordringer blev estimeret til mellem 2 mia. kr. og 2,5 mia. kr. Af det estimerede beløb har de 1,5 mia. kr. ingen påvirkning på resultatopgørelsen for 2013. De 1,5 mia. kr. er fordringer, som er opskrevet i regnskabet via en primopostering som følge af ændring i anvendt praksis. Det resterende beløb, som er estimeret til mellem 0,5 mia. kr. og 1 mia. kr., påvirker derimod resultatopgørelsen. Årets resultat kan derfor være op til 1 mia. kr. for højt.
- *Fejlagtig bogføring af periodeafgrænsningspost vedrørende studielån*
I forbindelse med flytning af studielånsområdet fra SKAT til Statens Administration blev en periodeafgrænsningspost fejlagtigt bogført i regnskabet på § 38. Beløbet skulle i stedet have været bogført i regnskabet på § 9. Fejlen medfører, at regnskabsposten "Periodeafgrænsningsposter" under aktiver er 3,4 mia. kr. for høj, mens egenkapitalen er tilsvarende for høj. Fejlens betydning for § 9 er omtalt i pkt. 119.
- *Fejlagtig bogføring af indbetalinger på "Anden kortfristet gæld"*
Indbetalinger på 3,2 mia. kr. blev fejlagtigt bogført på interne mellemregningskonti, som relaterede sig til regnskabsposten "Anden kortfristet gæld". Disse interne mellemregningskonti skulle i stedet for indgå i regnskabsposten "Debitorer". Fejlen medfører, at såvel "Debitorer" som "Anden kortfristet gæld" er 3,2 mia. kr. for høje.

- *Usikkerhed vedrørende inddrivelsesrenter på ca. 1 mia. kr.*

Inddrivelsesrenterne vedrører 2013, men selve renteberegningen blev gennemført i januar 2014. Beløbet blev i første omgang indtægtsført i 2013, men blev senere tilbageført, da der var uklarhed om indregningstidspunktet. Beløbet er således ikke indregnet i regnskabet for 2013. Spørgsmålet er under afklaring i dialog mellem SKAT og Moderniseringsstyrelsen. Hvis inddrivelsesrenterne skulle have været indregnet i 2013, skulle indtægterne i resultatopgørelsen i 2013 være 1 mia. kr. større, mens regnskabsposten "Debitorer" tilsvarende skulle være 1 mia. kr. større.

Revisionen viste, at regnskabsafslæggelsesprocessen i 2013 var præget af usikkerhed, og at regnskabsforvaltningen i perioden efter 1. august 2013 var usædvanlig svag og mangelfuld. Rigsrevisionen finder, at dette ikke er tilfredsstillende.

Ændret anvendt regnskabspraksis på § 38

117. Rigsrevisionen har fulgt op på sagen om Skatteministeriets ændring af anvendt regnskabspraksis på de retskraftige og uerholdelige debitorer, uden at ministeriet foretog primokorrektion i egenkapitalen med godkendelse fra Moderniseringsstyrelsen. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 29.

Opfølgningen har vist, at SKAT har genoptaget de tidligere afskrevne retskraftige debitorer til kurs 100 i regnskabet for 2013. Genoptagelsen blev foretaget via primokorrektion i egenkapitalen med godkendelse fra Moderniseringsstyrelsen. Vi konstaterede, at primokorrekturen i alt beløber sig til 11 mia. kr.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Fortsat arbejde med værdiansættelse af Skatteministeriets tilgodehavender

118. Rigsrevisionen har fulgt op på sagen om regnskabspraksis for værdiansættelse af tilgodehavender (debitorer). Vi konstaterede ved revisionen for regnskabsåret 2011, at de gældende regler medførte, at Skatteministeriet ikke regnskabsmæssigt kunne nedskrive tilgodehavender til den reelle værdi og dermed give et mere retvisende statsregnskab. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 30.

SKAT har oplyst, at SKAT fortsat er i dialog med Moderniseringsstyrelsen om værdiansættelsesmodellen. SKAT har endvidere oplyst, at den fortsatte udvikling af værdiansættelsesmodellen kræver, at den udviklede model, som er grundlaget for værdiansættelsesmodellen, er testet og fundet valid, og at der er afviklet afskrivningskørsler for de faktisk realiserede tab på debitorerne fra EFI. Værdiansættelsesmodellen kan derfor først færdigudvikles, når SKAT har gennemført den igangværende kvalitetssikring og oprydning af data i EFI. SKAT forventer, at sagen løber indtil udgangen af 2015.

Rigsrevisionens opfølgning har vist, at der ikke er sket fremdrift i arbejdet med anvendt regnskabspraksis, kontoanvendelse, kontobro og opdatering af konteringsvejledning mv. SKAT oplyste, at SKAT prioriterede resurserne til at forbedre og implementere såvel DMO som DMI og efterfølgende løse de mange problemstillinger, som implementeringen af DMO og DMI affødte. SKAT vil arbejde med ovenstående spørgsmål i et internt projekt med opstart i 2014. SKAT har oplyst, at projektets primære opgave er at beskrive og kvalitetssikre de overordnede indregningskriterier for hver skatte- og afgiftsart. Projektet omfatter også opdateringer af systemprocesser, arbejdsgange og interne kontroller samt vejledninger og beskrivelser heraf, herunder justering af kontobroer og konteringsvejledning.

Rigsrevisionen finder, at dette projekt er et nødvendigt skridt i det videre arbejde med fastsættelsen af overordnet anvendt regnskabspraksis mv. på § 38. Skatter og afgifter.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Fejl i regnskabet på § 9. Skatteministeriet i forbindelse med overdragelse af studielånsområdet

119. En fejlagtig bogføring af en periodeafgrænsningspost vedrørende studielån, jf. pkt. 116, udgjorde en enkeltstående væsentlig fejl i regnskabet på § 9. Fejlen medførte, at den samlede status i regnskabet på § 9 var 3,4 mia. kr. for lav.

I forbindelse med flytningen af studielånsområdet fra SKAT til Statens Administration opstod der en bogføringsfejl, som havde indvirkning på både regnskabet på § 9. Skatteministeriet og regnskabet på § 38. Skatter og afgifter. SKAT bogførte på § 9 med modpost på § 38, hvor modposten skulle have været på § 9. Dette havde indvirkning på de respektive regnskabs egenkapital, hvorfor status blev 3,4 mia. kr. for lav på regnskabet på § 9 og tilsvarende for høj i regnskabet på § 38.

Fortsat favorable vilkår for afskedigede medarbejdere på ledelsesniveau

120. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om manglende sparsommelighed i forbindelse med åremålsansættelser. Sagen handlede om, at Skatteministeriet i forbindelse med en organisationsændring havde suspenderet 4 åremålskontrakter og samtidig havde udbetalt fratrædelsesgodtgørelse til medarbejderne, som derefter var blevet ansat i nye åremålsstillinger. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 26.

Ved revisionen i 2013 konstaterede Rigsrevisionen, at Skatteministeriet igennem en årrække havde haft flere store organisationsændringer, der alle har haft stor påvirkning på løn- og personaleadministrationen på tværs af ministerområdet. De fortsatte organisationsændringer og krav om besparelser på lønsummen har i 2013 medført flere afskedigelsesrunder, som i flere tilfælde har indeholdt favorable vilkår for de afskedigede medarbejdere på ledelsesniveau. I ét tilfælde blev det aftalt, at en medarbejder på åremål fik udbetalt fratrædelsesgodtgørelse for de første 5 års åremålsansættelse, selv om det var den pågældende, der selv havde ønsket at fratræde 1 år før åremålsaftalens ophør. Rigsrevisionen finder, at SKAT fortsat udviser manglende skyldige økonomiske hensyn ved at udmønte en del af finanslovsbevillingerne til favorable fratrædelsesgodtgørelser og åremålsansættelser.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet fra og med 1. januar 2014 har indført ny politik for åremålsansættelser, hvor der fremadrettet tages stilling til anvendelsen af åremålsansættelser. Ministeriet har videre oplyst, at der i SKAT og departementet fortsat anvendes åremålsansættelser, når det findes hensigtsmæssigt. Der er sket en væsentlig nedjustering i forhold til, i hvilke tilfælde der kan udbetales godtgørelser, og hvor store disse kan være.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Fortsat manglende sparsommelighed ved udbetaling af merarbejde i SKAT og Skatteministeriets departement

121. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om manglende sparsommelighed i forbindelse med udbetaling af merarbejde. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 27.

Opfølgningen har vist, at SKAT og Skatteministeriets departement fortsat i 2013 har udbetalt merarbejde med tillæg af 50 % til special- og chefkonsulenter, selv om Rigsrevisionen allerede i 2012 bemærkede, at dette var i strid med overenskomsten. Skatteministeriet har oplyst, at der fra den 1. januar 2014 er indført nye regler, så denne praksis fremover ophører. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ministeriet i 2013 fastholdt den overenskomststridige praksis, men finder det tilfredsstillende, at ministeriet fremadrettet vil overholde overenskomsten.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Manglende it-sikkerhed og adgangsstyring i flere af SKATs systemer

122. Rigsrevisionen havde ved it-revisionerne fokus på væsentlige, forretningskritiske systemer, herunder bl.a. eIndkomst, Debitorrestancesystemet (DR) og SAP. Adgangsstyring til systemerne var et gennemgående tema ved revisionerne.

Vi konstaterede ved flere af revisionerne, at det var muligt at tildele adgang til systemerne ved opsætning af roller, så brugernes adgang til systemerne var begrænset til de funktioner, som brugerne havde et arbejdsbetinget behov for. Kontrollen, der skulle sikre, at adgangen til systemerne løbende blev tilpasset i overensstemmelse med brugernes ændrede arbejdsopgaver, var dog mangelfuldt udført.

It-revisionen af eIndkomst viste, at der var etableret flere gode kontroller i og omkring systemet, bl.a. feltvalideringer og automatisk beregning af eSkattekort, som medvirkede til at sikre, at data i systemet var fuldstændige og nøjagtige.

Revisionen af DR viste, at der blev anvendt ikke-personhenførbare brugerkonti på systemets servere, og at systemet ikke var sikkerhedsopdateret siden 1997. Samtidig konstaterede vi, at funktionsadskillelsen ikke var opretholdt for et større antal brugere. En stikprøvevis gennemgang af transaktioner, hvor funktionsadskillelsen ikke havde været overholdt, viste dog ikke uregelmæssigheder som følge af den manglende funktionsadskillelse. Den manglende funktionsadskillelse vil fremadrettet ikke udgøre en risiko, da DR fra og med 2014 alene anvendes som angivelsessystem.

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriets styring af brugernes og administratorernes adgange og kontrollen hermed ikke var helt tilfredsstillende.

4.6. § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Økonomi- og Indenrigsministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Regionernes senest reviderede regnskaber for 2012 er retvisende og påtegnet uden forbehold af regionernes revisorer. Region Hovedstadens revisor har dog gentaget de seneste års forbehold på flere underliggende investeringsregnskaber.

Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning (KORA) havde et underskud på den indtægtsdækkede virksomhed på 10,4 mio. kr. Ledelsen vurderede, at området vanskeligt kan komme i balance over en 4-årig periode. KORA havde mangelfulde projektstyringsprocedurer vedrørende indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter. Dette har dog ikke ført til væsentlige fejl i regnskabet.

KORA har ikke handlet sparsommeligt, da de indgik en kontrakt med et konsulentfirma om økonomistyringsassistance og implementering af ny omkostningsfordelingsmodel mv. Kontrakten indeholdt ikke en entydig beskrivelse af de ydelser, som konsulenterne skulle levere, og der var ikke angivet periode for arbejdets udførelse eller en samlet maksimal kontraktsum. Hertil kommer, at kontrakten ikke havde været i EU-udbud, selv om KORA brugte mere end 3 mio. kr. på opgaver omfattet af kontrakten i 2013.

4.6.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

123. Økonomi- og Indenrigsministeriet bestod i 2013 af 6 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Virksomhederne fremgår af tabel 9.

Tabel 9. Oversigt over revisionen af Økonomi- og Indenrigsministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Departementet	197.200	Tilfredsstillende administration af partistøtten, jf. pkt. 126. Tilfredsstillende regnskaber for 2012 i regionerne, jf. pkt. 127-129.
Regional Statsforvaltning	541	
Danmarks Statistik	524	
CPR-administrationen	164	
Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA)	137	Mangelfulde projektstyringsprocedurer, jf. pkt. 130. Manglende sparsommelighed ved anvendelsen af ekstern konsulent, jf. pkt. 131.
De Økonomiske Råd	28	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

Note: Økonomi- og Indenrigsministeriet havde endvidere indtægter på 61 mio. kr. vedrørende § 37. Renter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

124. Departementet administrerer bloktilskud og øvrige tilskud til kommuner og regioner, herunder statstilskud til sundhedsområdet i regionerne for 83 mia. kr. samt statstilskud og beskæftigelsestilskud til kommunerne for henholdsvis 69,5 mia. kr. og 11,8 mia. kr. Rigsrevisionen har haft særligt fokus på generel regnskabsforvaltning og interne kontroller i alle virksomheder. Vi har desuden haft fokus på revisionen af områder, hvor der er sket større omorganiseringer eller ressortændringer, da disse områder vurderes at være risikofyldte. I KORA havde vi særligt fokus på styring af projekter under indtægtsdækket virksomhed og under tilskudsfinansierede forskningsprojekter.

Endelig har vi fulgt op på en sag om regionernes regnskaber, som vi følger fra en tidligere beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2.

Ressortændringer mv.

125. Pr. 1. juli 2013 gennemgik statsforvaltningerne en omstrukturering, hvor de tidligere 5 regionale statsforvaltninger blev samlet til én enhedsforvaltning, benævnt Statsforvaltningen. Sammenlægningen blev foretaget med baggrund i en politisk aftale indgået i forbindelse med finansloven for 2013. Som led i en forenkling af klagesystemet blev klagesagsbehandlingen i de sociale nævn og beskæftigelsesankenævne herved udskilt fra Statsforvaltningen og overført til Ankestyrelsen.

*Det fremgår af **partistøtteloven**, at rigsrevisor kan gennemgå regnskabsmateriale vedrørende det ydede tilskud, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for gennemgangen af, om betingelserne for tilskud er opfyldt, og om tilskuddet er anvendt i overensstemmelse med loven.*

4.6.2. Udvalgte revisionsresultater

Tilfredsstillende administration af partistøtten i departementet

126. Økonomi- og Indenrigsministeriets departement administrerer partistøtten. Partistøtten udbetales til de partier eller kandidater uden for partierne, som ved det seneste folketingsvalg har opnået mindst 1.000 stemmer. Støtten, der udgør 29,50 kr. pr. stemme, skal anvendes til politisk arbejde i Danmark. Støtten udgjorde i alt 105,7 mio. kr. i 2013. Rigsrevisionen reviderer ikke partiernes anvendelse af partistøtten.

Revisionen viste, at departementet havde opgjort støttebeløbet pr. stemme og pr. parti korrekt i 2013, ligesom midlerne var udbetalt korrekt til tilskudsmodtager. Departementet havde kontrolleret, om de krævede ansøgninger, erklæringer og regnskaber var indsendt i rette tid, ligesom departementet havde gennemgået og vurderet det indsendte materiale. Revisionen viste, at der i alle sagerne var de krævede erklæringer og underskrifter.

Alle årsregnskaber modtaget fra partierne var forsynet med en påtegning afgivet af en revisor, selv om det ikke er et krav i partiregnskabsloven eller i partistøtteloven. Alle påtegninger var afgivet uden forbehold. I ét af partiernes regnskab var der i påtegningen anført en supplerende oplysning om risici for den fortsatte drift (going concern) i regnskabet for 2011. I forbindelse med valget i 2011 havde partiet afholdt ekstraordinære administrationsudgifter, hvilket medførte en negativ egenkapital på knap 0,5 mio. kr. Det var ledelsens opfattelse, at nødvendige midler ville blive tilvejebragt, så foreningen kan fortsætte. Den private revisor tilkendegav, at man var enig i ledelsens vurdering.

Partierne er forpligtet til selv at oplyse navne og adresser på tilskudsydere, hvis bidrag overstiger 20.000 kr. Rigsrevisionen har ikke revideret partiernes oplysninger om ydelser over 20.000 kr.

Tilfredsstillende regnskaber for 2012 i regionerne

127. Rigsrevisionen har gennemgået regionernes senest reviderede regnskaber, der vedrører regnskabsåret 2012, og regionernes revisorers beretninger om resultatet af de gennemførte revisioner.

Vi konstaterede, at alle regionernes regnskaber var påtegnet uden forbehold af revisorerne. Vi konstaterede desuden, at revisorerne generelt konkluderede, at regionerne havde hensigtsmæssige forretningsgange og kontrolmiljøer. Endelig konstaterede vi, at alle regionsråd – som påkrævet – havde behandlet revisionsberetningerne og taget stilling til de revisionsbemærkninger, der fremgik af revisionsberetningerne om regnskabet for 2012.

Regionernes revisorer har alle erklæret, at revisionen er udført i overensstemmelse med internationale standarder om revision og yderligere krav ifølge dansk lovgivning og god offentlig revisionsskik. Rigsrevisionen vurderer, at regionerne i det væsentlige har en tilfredsstillende opfølgning på den udførte revision.

128. Rigsrevisionen har ved gennemgangen haft særligt fokus på, om regionerne følger kravene til regnskabsopstilling mv. i Økonomi- og Indenrigsministeriets budget- og regnskabsystem. Ifølge budget- og regnskabssystemet er resultatopgørelsen og balancen oversigter, der skal give regnskabsbrugeren et overordnet indtryk af regnskabet og sikre sammenlignelighed mellem de 5 regioner.

Vi konstaterede, at kun Region Hovedstaden overordnet følger kravene til regnskabsopstillingen. De 4 øvrige regioner afviger fra skabelonen på større eller mindre forhold. Rigsrevisionen finder, at de 4 regioner bør følge budget- og regnskabssystemets skabeloner.

Opfølgning på gennemgang af regionernes regnskaber for 2011

129. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om gentagne revisionsbemærkninger på 4 af regionernes projekt-, investerings- og anlægsregnskaber, jf. notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 32.

Opfølgningen viste, at Region Hovedstaden også i 2012 fik revisionsbemærkninger, og at revisor har taget forbehold på flere underliggende investeringsregnskaber – forbehold, der er videreført fra tidligere år.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Region Nordjylland, Region Syddanmark og Region Midtjylland ikke længere får bemærkninger for deres projekt-, investerings- og anlægsregnskaber. Rigsrevisionen vil følge udviklingen i Region Hovedstaden.

Mangelfulde projektstyringsprocedurer i KORA

130. KORA havde et underskud på 10,4 mio. kr. på den indtægtsdækkede virksomhed i 2013. Det var ledelsens vurdering, at KORA ville have vanskeligt ved at efterleve budgetvejledningens krav om, at det akkumulerede resultat på området skal balancere over 4 år. Departementet har efterfølgende oplyst, at Finansministeriet har godkendt, at KORA kan flytte egenkapital på 7,2 mio. kr. fra den ordinære virksomhed til den indtægtsdækkede virksomhed.

Revisionen viste, at forskellig praksis vedrørende økonomistyringsprincipper og kalkulationsmetoder mv. for de fusionerede virksomheder medførte udfordringer for KORA i forhold til at få implementeret en ny sammenhængende projektstyringsmodel. Udfordringerne gik særligt på at få skabt sammenhænge mellem indtægter og omkostninger i projekterne samt løbende at få afregnet indtægter for arbejder, som KORA allerede havde udført på de enkelte projekter, men hvor der endnu ikke var foretaget en endelig afregning. Manglende projekt-afregninger medfører en øget risiko for, at KORA løbende kommer til at overvurdere fremdriften i de igangværende projekter og dermed også de tilhørende indtægter.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at KORA stadig har en del oprydningsarbejde i forhold til styringen af indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede projekter. Desuden har KORA udfordringer med at få implementeret en ny omkostningsfordelingsmodel integreret med et nyt tidsregistreringssystem og at få dækket det nuværende underskud på den indtægtsdækkede virksomhed.

Manglende sparsommelighed ved anvendelsen af ekstern konsulent i KORA

131. KORA indgik i 2013 en kontrakt med et konsulentfirma om assistance til økonomistyring og implementering af ny omkostningsfordelingsmodel mv.

Rigsrevisionen konstaterede, at de leverede ydelser fra konsulentfirmaet ikke var entydigt beskrevet i kontrakten i forhold til angivelse af periode for arbejdets udførelse, samlet maksimal kontraktsum samt angivelse af ydelsernes art og omfang. Af kontrakten fremgik det blot, at der blev stillet konsulenter til rådighed til assistance og konkret opgaveløsning på økonomi- og ledelsesområdet i KORA, og at opgaverne aftaltes nærmere mellem KORA og konsulenterne.

KORA havde desuden ikke haft opgaven i EU-udbud, på trods af at KORA brugte mere end 3 mio. kr. på opgaver omfattet af kontrakten i 2013. EU's tærskelværdi for, hvornår opgaver skal i udbud, er ca. 1 mio. kr.

KORA har oplyst, at de fra 2014 kun vil gøre brug af konsulentfirmaet i et begrænset omfang, da KORA's medarbejdere herefter i større grad vil skulle varetage opgaverne på økonomi- og ledelsesområdet.

Rigsrevisionen finder, at KORA ikke har taget fornødne skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med konsulentkøbet.

Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning (KORA) blev etableret i 2012 som en fusion af Dansk Sundhedsinstitut, Anvendt Kommunal Forskning og Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.

KORA's kerneforretning vedrører altovervejende produktion af analyse- og forskningsresultater, som bliver finansieret af bl.a. kommuner, regioner og styrelser under indtægtsdækket virksomhed. KORA finansieres desuden af forskellige forskningsråd, fonde, programmer og puljer mv. for så vidt angår tilskudsfinansierede aktiviteter.

4.7. § 11. Justitsministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Justitsministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Der var systematiske fejl i politiet og anklagemyndighedens udbetaling af løn under fravær, hvilket betød, at mere end 10.000 medarbejdere ikke havde modtaget korrekt løn i forbindelse med fx særlige feriedage og omsorgsdage. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Rigspolitiet har i regnskabet for 2013 hensat ca. 30 mio. kr. til efterbetaling.

Der var væsentlige sårbarheder i beskyttelsen af adgangen til politiets netværk. Mange af de tilgængelige sikkerhedsopdateringer blev ikke installeret korrekt eller blev slet ikke installeret på centrale systemer. Dette indebærer en risiko for, at hackere og skadeligt software kan udnytte programsvagheder og inficere computere og servere. Endvidere førte Rigspolitiets Koncern IT ikke systematisk kontrol med medarbejdere, der var tildelt administratorrettigheder på de kritiske systemer.

4.7.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

132. Justitsministeriet bestod i 2013 af 10 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 3 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 10.

Tabel 10. Oversigt over revisionen af Justitsministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ , (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Politiet og anklagemyndigheden ²⁾	14.334	Systematiske fejl i løn under fravær jf. pkt. 134. Væsentlige sårbarheder i it-driften i Rigspolitiets Koncern IT, jf. pkt. 135. Bogføringstekniske fejl fra tidligere år er nu rettet, jf. pkt. 136. Opfølgning på sag om manglende hjemmel til afholdelse af merudgifter, jf. pkt. 137.
Kriminalforsorgen	3.343	
Domstolsstyrelsen	2.998	Opfølgning på sag om manglende hjemmel til afholdelse af merudgifter, jf. pkt. 137.
Udlændingestyrelsen	1.501	Fortsat ikke tilstrækkelig beskyttelse af følsomme personoplysninger, jf. pkt. 138.
Departementet	298	
Civilstyrelsen	174	
Digitaliseringsinitiativer	107	
Datatilsynet	23	
Politiklagemyndigheden	18	
Retslægerådet	13	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Dansk Røde Kors' Asylafdeling ²⁾	1.056	
Rådet for Sikker Trafik	134	
Det Kriminalpræventive Råd	50	Supplerende oplysning i revisionserklæring om rådets regnskab for 2013, jf. pkt. 139.

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

133. Ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko har Rigsrevisionen for 2013 haft særligt fokus på revisionen af politiet og anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen, Domstolsstyrelsen, Udlændingestyrelsen, departementet og Civilstyrelsen. På ministerområdet indgår en række store, relativt løntunge virksomheder med driftsmæssige opgaver. Revisionen har derfor haft fokus på den generelle regnskabsforvaltning og lønforvaltningen i udvalgte virksomheder, ligesom der er udført it-revision af væsentlige brugersystemer, bl.a. det digitale tinglysningssystem. Derudover har revisionen omfattet tværgående undersøgelser af udvalgte virksomheders budgetlægning og budgetopfølgning og anvendelsen af periodiseringer i regnskabet ved årsskiftet.

Endelig har vi fulgt op på 7 sager på Justitsministeriets område, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. 3 af sagerne bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.7.2. Udvalgte revisionsresultater

Systematiske fejl i løn under fravær i politiet og anklagemyndigheden

134. I politiet og anklagemyndigheden konstaterede Rigsrevisionen, at personale- og løn-administrationen var tilfredsstillende. Der var dog systematiske fejl i løn under fravær, som betød, at mange medarbejdere ikke havde modtaget korrekt løn i forbindelse med visse typer af fravær, fx særlige feriedage og omsorgsdage. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fejlen har berørt mere end 10.000 medarbejdere. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Rigspolitiet har efterfølgende gennemført et udredningsarbejde, der skal klarlægge, hvordan det sikres, at alle medarbejdere får udbetalt korrekte særlige ydelser under fravær. Analysen har inddraget erfaringer fra andre større statslige virksomheder, og Moderniseringsstyrelsen har bidraget i fortolkningsspørgsmål.

Efterbetalingernes størrelse er ikke endeligt opgjort, men Rigspolitiet har i regnskabet for 2013 hensat ca. 30 mio. kr. til formålet.

Rigspolitiet har oplyst, at udredningsarbejdet bl.a. har resulteret i en forbedret fremtidig metode til beregning og udbetaling af særlige ydelser under fravær, og at der er blevet udarbejdet en it-mæssig løsning, der kan understøtte beregning og udbetaling. Endelig er der fastlagt en procedure for efterbetaling af den manglende udbetaling af løn under fravær.

Rigsrevisionen finder Rigspolitiets initiativer tilfredsstillende og nødvendige.

Væsentlige sårbarheder i it-driften i Rigspolitiets Koncern IT

135. Rigsrevisionen foretog i 2014 en it-revision i Rigspolitiets Koncern IT, der er politiets centrale it-afdeling. Rigspolitiets Koncern IT har det overordnede ansvar for at sikre, at politiets kerneopgaver it-understøttes bedst muligt gennem udvikling af professionelle it-løsninger til dansk politi.

Rigsrevisionen konstaterede, at der var væsentlige sårbarheder i beskyttelsen af adgangen til politiets netværk. Revisionen viste, at mange af de tilgængelige sikkerhedsopdateringer ikke blev installeret korrekt eller slet ikke blev installeret på centrale systemer. Revisionen viste endvidere, at ledelsen ikke havde et tilstrækkeligt fokus på at sikkerhedsopdatere og konfigurere de underliggende centrale systemer. Disse mangler kan påvirke alle computere og medarbejdere, som anvender de centrale systemer. Fx er der risiko for, at hackere og skadeligt software kan udnytte programsvagheder og inficere computere og servere, hvis politiet bliver udsat for hackerangreb.

Revisionen viste endvidere, at Rigspolitiets Koncern IT ikke udførte systematisk kontrol af medarbejdere, der var tildelt udvidede administratorrettigheder på de kritiske systemer. Rigspolitiets Koncern IT's manglende kontrol af brugerrettigheder kan medføre, at nogle medarbejdere har administratorrettigheder uden at have et arbejdsmæssigt behov herfor. Dette kan øge risikoen for, at kritiske systemer kompromitteres, idet medarbejdere – bevidst eller ubevidst – kan lække, ændre eller slette data. En hacker eller skadeligt software kan også udnytte medarbejderens administratorrettigheder til at tilgå, ændre eller ødelægge data, hvis en medarbejders administrator-konto kompromitteres.

Endelig viste revisionen, at ledelsen ikke havde sikret, at alle medarbejdere i Rigspolitiets Koncern IT var bekendt med og efterlevede de gældende regler om fx funktionsadskillelse, logning og skift af password, som er beskrevet i sikkerhedshåndbogen, og som var relevante i udførelsen af arbejdsopgaverne. Rigsrevisionen finder, at politiets ledelse bør øge fokus på medarbejdernes efterlevelse af gældende regler på kritiske områder og it-sikkerhedsniveauet i Rigspolitiets Koncern IT.

Rigsrevisionen finder, at it-sikkerheden hos politiet ikke er tilfredsstillende.

Politiet og anklagemyndigheden har nu rettet bogføringstekniske fejl fra tidligere år

136. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om bogføringstekniske fejl. Ved revisionen af regnskabet for 2010 konstaterede Rigsrevisionen, at politiet og anklagemyndighedens egenkapital fortsat ikke var blevet fordelt korrekt på henholdsvis det omkostningsbaserede regnskab og det udgiftsbaserede regnskab. Sammenblandingen var opstået i tidligere år. Rigspolitiet gennemgik registreringer tilbage til 2007 og konstaterede, at den bogførte egenkapital i det omkostningsbaserede regnskab skulle reduceres med 21,3 mio. kr. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 36.

Rigspolitiet har nu modtaget Moderniseringsstyrelsens endelige godkendelse af de gennemførte rettelser. Rigsrevisionen har således konstateret, at oplysningerne om egenkapital i politiet og anklagemyndighedens årsrapport for 2013 for første gang i en årrække svarer til bogføringen, ligesom politiet og anklagemyndigheden har afregnet den overskydende egenkapital i januar 2014.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Opfølgning på sag om manglende hjemmel til afholdelse af merudgifter

137. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag fra bevillingskontrollen for 2010, hvor Rigsrevisionen bemærkede, at Justitsministeriet uden hjemmel havde afholdt væsentlige merudgifter på § 11.21.21. Strafferetspleje, § 11.23.02. Bøder, parkeringsafgifter, salg af pas, køreprøver og kørekort mv. og § 11.42.01. Sagsgodtgørelser mv. De 2 førstnævnte hovedkonti hørte under politiet og anklagemyndigheden, mens den sidstnævnte hørte under Domstolsstyrelsen. Ifølge ministeriet havde der – grundet karakteren af de afholdte udgifter – over tid udviklet sig en praksis, hvor det faktiske forbrug på disse hovedkonti afveg fra det budgetterede. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeriet ville håndtere hjemmelspørgsmålet for de 3 hovedkonti ved udarbejdelse af forslag til finansloven for 2013. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 22.

Ved bevillingskontrollen for 2013 konstaterede Rigsrevisionen, at der på finansloven for 2013 var tilvejebragt hjemmel til at afholde merudgifter ud over det budgetterede på § 11.21.21 og § 11.42.01. Der var ikke opnået en tilsvarende hjemmel for § 11.23.02, men Justitsministeriet oplyste, at udgifterne på denne hovedkonto vedrørte afskrivning af fordringer, som kan afholdes direkte på forventet efterbevilling i henhold til budgetvejledningen. Rigsrevisionen finder, at merudgifter uden for givne bevillinger bør optages på forslag til lov om tillægsbevilling.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet fremadrettet har sikret hjemmel til afholdelse af merudgifter på de omtalte hovedkonti. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Fortsat ikke tilstrækkelig beskyttelse af følsomme personoplysninger i Udlændingestyrelsen

138. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om beskyttelse af følsomme personoplysninger i et it-system i Udlændingestyrelsen. Systemet håndterer oplysninger om indkvartering af asylansøgere. Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at der var problemer med styrelsens tildeling af brugeradgange. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 36.

Udlændingestyrelsen har i januar 2012 indført et nyt it-system, IBS (Indkvarterings- og ydelsesBeregningsSystemet). Formålet med systemet er at understøtte styrelsens opgaver med at indkvartere og forsørge asylansøgere, mens deres ansøgninger om asyl bliver behandlet af myndighederne. Systemet anvendes både af styrelsen og en række eksterne indkvarteringsoperatører, der omfatter Røde Kors, som har 11 asylcentre, og kommunerne Thisted, Langeland, Jammerbugt og Vesthimmerland. Det samlede antal indkvarterede asylansøgere var ca. 6.000 personer i 2013.

Opfølgningen viste, at Udlændingestyrelsen ikke havde etableret tilstrækkelige muligheder for at spore, hvem der har anvendt systemet og med hvilke formål. Det gælder systemanvendelsen i styrelsen og hos operatørerne, men det gælder også medarbejdere hos driftsleverandøren (Koncern IT under Kriminalforsorgen), hvor et stort antal administratorer har mulighed for at tilgå data, uden at dette bliver logget. Rigsrevisionen konstaterede desuden, at operatørernes lokale brugeradministratorer har mulighed for at tildele sig selv eller deres kolleger administratorrettigheder, som bør være forbeholdt systemejereren i styrelsen. Der var ingen eksempler på, at dette i praksis havde fundet sted.

Rigsrevisionen fandt endvidere, at Udlændingestyrelsen manglede en risikovurdering af systemet, som kunne danne grundlag for at prioritere de it-sikkerhedsmæssige foranstaltninger. Desuden var det foreliggende vejledningsmateriale til brugerne i vidt omfang upræcist og utilstrækkeligt. Endelig var der ikke indgået en formel aftale mellem Udlændingestyrelsen og Koncern IT om drift af systemet.

Rigsrevisionen fandt det positivt, at Udlændingestyrelsen stort set var færdig med at indføre en løbende kontrol med, at de oprettede brugere og de tildelte rettigheder fortsat var aktuelle. Desuden var det positivt, at styrelsen havde gennemført tilsyn med operatører under Røde Kors, jf. persondatalovens krav om den dataansvarliges forpligtelser i forhold til en databehandler.

Udlændingestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og har udarbejdet en tidsplan for at imødegå de påpegede svagheder. Styrelsen forventer, at arbejdet er afsluttet ultimo 2014.

Rigsrevisionen vurderer, at it-sikkerheden i og omkring IBS samlet set ikke er helt tilfredsstillende, bl.a. fordi flere af sikkerhedsbekendtgørelsens bestemmelser ikke bliver efterlevet. Rigsrevisionen vil følge Udlændingestyrelsens bestræbelser på at forbedre it-sikkerheden.

Supplerende oplysning i revisionserklæringen om Det Kriminalpræventive Råds regnskab

139. Rigsrevisionen har i erklæringen om revisionen af Det Kriminalpræventive Råds regnskab for 2013 afgivet en supplerende oplysning om rådets overholdelse af gældende regler. Baggrunden herfor er, at rådet i ledelseserklæringen til regnskabet for 2013 oplyste, at rådet i 2014 havde anmodet Kammeradvokaten om at vurdere rådets samarbejdsaftale med TrygFonden. Rådet tog således forbehold for resultatet af Kammeradvokatens vurdering og behovet for at ændre ved samarbejdsaftalen.

Det Kriminalpræventive Råd indgik i 2011 en samarbejdsaftale med TrygFonden. Samarbejdsaftalen indebærer, at en række informationskampagner mv. finansieret af tilskud fra TrygFonden udføres i et nærmere samarbejde med fonden. I dette samarbejde er rådet som statslig myndighed imidlertid omfattet af krav til bl.a. udbud og valg af leverandører i henhold til EU-udbudsregler og tilbudslovgivningen, hvilket ikke gælder for TrygFonden. Rådet har ønsket at formulere oplysningen i ledelseserklæringen som et forbehold, fordi Kammeradvokatens udredning kan føre til ændringer i rådets samarbejdsaftale med TrygFonden. Kammeradvokatens endelige udtalelse i sagen foreligger ikke endnu.

Det Kriminalpræventive Råd erklærede over for Rigsrevisionen, at rådet i 2013 havde opfyldt alle indgåede aftaler, herunder samarbejdsaftalen med TrygFonden, og at rådet ikke havde kendskab til verserende eller truende erstatningskrav, retssager eller andre mulige forpligtelser. Rigsrevisionen har stikprøvevis gennemgået rådets omkostninger til kommunikationsydelser i 2013 og fandt ikke dispositioner, der stred mod gældende regler om udbud og annoncering af tjenesteydelser. Rigsrevisionen tog derfor ikke forbehold i revisionserklæringen.

4.8. § 12. Forsvarsministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Forsvarsministeriets regnskab er rigtigt.

Supplerende oplysning om forståelsen af regnskabet

Forsvarskommandoens hensatte forpligtelser er steget fra 1,1 mia. kr. til 1,6 mia. kr. Den primære årsag hertil er Forsvarskommandoens forventninger til ændringer i regler for anerkendelse af PTSD (posttraumatiske belastningsreaktioner) i arbejdsskadesystemet. På nuværende tidspunkt findes der ikke tilstrækkelige statistiske oplysninger på området, hvorfor beregningerne er behæftet med en vis usikkerhed. Forsvarskommandoen omtalte usikkerheden i årsrapporten for 2013. Hensættelsen til PTSD har ikke påvirket det udgiftsbaserede bevillingsregnskab.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Forsvarskommandoen aflægger både et udgiftsbaseret og et omkostningsbaseret regnskab. Forsvarskommandoen udfører en række kontroller og posteringer alene med det formål at håndtere 2 forskellige regnskabsprincipper. Rigsrevisionen finder, at dette øger risikoen for fejl betydeligt og mindsker gennemsigtigheden i regnskabet. Fx medførte det i 2013, at det udgiftsbaserede regnskab havde en regnskabsteknisk, men ikke reel indtægt på 592 mio. kr. Regnskabet havde en tilsvarende udgift på en anden konto, der udlignede indtægten. Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet bør tage initiativ til sammen med Finansministeriet at afklare, om der fortsat er behov for at aflægge regnskab efter 2 forskellige regnskabsprincipper, eller om det er muligt at finde en mindre kompleks og mere gennemsigtig praksis.

4.8.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

140. Forsvarsministeriet bestod i 2013 af 5 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen omfattede også Beredskabsforbundet, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 11.

Tabel 11. Oversigt over revisionen af Forsvarsministeriet

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Forsvarskommandoen inkl. Hjemmeværnet ^{2) 3)}	21.843	Supplerende oplysning om usikkerhed ved hensættelse til PTSD, jf. pkt. 141. Begrænset gennemsigtighed i det udgiftsbaserede bevillingsregnskab, jf. pkt. 142. Forbedrede regnskabsprocesser, jf. pkt. 143. Sanering af lagre skrider ikke planmæssigt frem, jf. pkt. 144. Der er efterbetalt pension til civilansatte, jf. pkt. 145.
Forsvarets Efterretningstjeneste	619	
Beredskabsstyrelsen	611	
Departementet	174	
Forsvarsministeriets Interne Revision	9	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Beredskabsforbundet	29	Momssag mellem Beredskabsforbundet og SKAT, jf. pkt. 146.

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter, omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

³⁾ Hjemmeværnets aktiver og passiver indgår i Forsvarskommandoens balance.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

Rigsrevisionen havde i 2013 fokus på Forsvarskommandoens regnskabsaflæggelse, som er ekstra kompleks, da der skal aflægges regnskab efter 2 forskellige regnskabsprincipper.

Endelig har vi fulgt op på 4 sager på Forsvarsministeriets område, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. 2 af sagerne bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.8.2. Udvalgte revisionsresultater

Supplerende oplysning om usikkerhed ved hensættelsen til PTSD (posttraumatiske belastningsreaktioner)

141. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med revisionen i 2013, at Forsvarskommandoen på baggrund af et lovforslag indregnede en ny type hensættelse i regnskabet for 2013 vedrørende erstatninger til tidligere udsendte soldater med sent diagnosticeret posttraumatisk stress. Den nye hensættelse betød en meromkostning i 2013 på knap 600 mio. kr. i virksomhedens omkostningsbaserede regnskab i forhold til 2012, og at de samlede hensættelser steg fra 1,1 mia. kr. til 1,6 mia. kr. Hensættelsen til PTSD har ikke påvirket det udgiftsbaserede bevillingsregnskab.

Den primære baggrund for hensættelsen var en konsekvens af beslutningsforslag V 57 om danske hjemvendte soldater og PTSD, som blev vedtaget den 16. april 2013. Desuden blev der fremsat et lovforslag L 104 den 20. december 2013, og der var ligeledes en tilkendegivelse i forsvarsforliget 2013-2017 om, at stressramte veteraners adgang til at få erstatning ville blive udvidet. Loven blev efterfølgende vedtaget i 2014.

Forsvarskommandoen begrundede hensættelsen med, at der fra politisk side var skabt forventninger om øget adgang til erstatning for veteraners psykiske arbejdsskader. Forsvarskommandoen oplyste desuden i sin årsrapport for 2013 om den væsentlige usikkerhed forbundet med hensættelsens størrelse, så regnskabslæseren var gjort opmærksom herpå. Rigsrevisionen finder, at Forsvarskommandoen har oplyst tilstrækkeligt om usikkerheden i forbindelse med opgørelsen af hensættelsen til PTSD. Da usikkerheden er af stor betydning for forståelsen af Forsvarskommandoens omkostningsbaserede regnskab, har Rigsrevisionen afgivet en supplerende oplysning for at gøre opmærksom på den betydelige usikkerhed.

Begrænset gennemsigtighed i Forsvarskommandoens udgiftsbaserede bevillingsregnskab

142. Forsvarskommandoen aflægger regnskab efter 2 forskellige regnskabsprincipper – et bevillingsregnskab efter det udgiftsbaserede princip og et regnskab i årsrapporten efter det omkostningsbaserede princip. Forsvarskommandoen har en udgiftsbaseret bevilling, da Forsvarskommandoen ikke er overgået til en omkostningsbaseret bevilling, som hovedparten af de statslige virksomheder.

For at håndtere de 2 regnskabsprincipper foretager Forsvarskommandoen en række særlige kontroller og posteringer alene for at håndtere konverteringen mellem de 2 forskellige regnskabsprincipper. Desuden afviger Forsvarskommandoen på flere punkter fra Moderniseringsstyrelsens konteringsregler. Forsvarskommandoen har efter regnskabsaflæggelsen indhentet godkendelse for de konstaterede afvigelser hos Moderniseringsstyrelsen. Rigsrevisionen finder kompleksiteten i regnskabsaflæggelsen ekstra stor.

Rigsrevisionen finder, at gennemsigtigheden i bevillingsregnskabet reduceres betydeligt som følge af ovennævnte problemstillinger, da det medfører flere regnskabstekniske posteringer i bevillingsregnskabet. Fx medførte de 2 regnskabsprincipper i 2013 en regnskabsteknisk, men ikke reel indtægt på 592 mio. kr. i bevillingsregnskabet. Regnskabet havde en tilsvarende udgift på en anden konto, der udlignede indtægten, så det udgiftsbaserede bevillingsregnskab samlet set var korrekt. Forsvarskommandoen oplyste om forholdet i årsrapporten.

Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet bør tage initiativ til sammen med Finansministeriet at afklare, om der fortsat er behov for at aflægge regnskab efter 2 forskellige regnskabsprincipper, eller om det er muligt at finde en mindre kompleks og mere gennemsigtig praksis.

Forbedrede regnskabsprocesser i Forsvarskommandoen

143. Rigsrevisionen har i en årrække fulgt Forsvarskommandoens arbejde med at forbedre regnskabspraksis og regnskabsprocesser for det omkostningsbaserede regnskab. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 42.

Rigsrevisionens opfølgning har vist, at der særligt de sidste 2 år har været en tilfredsstillende fremdrift i arbejdet med at forbedre regnskabspraksis og regnskabsprocesser for det omkostningsbaserede regnskab. Rigsrevisionen finder, at Forsvarskommandoen har forbedret kvaliteten i regnskabsaflæggelsen af det omkostningsbaserede regnskab væsentligt. Bl.a. er antallet af efterposteringer reduceret fra 14 i 2011 til 4 i 2013, og de væsentligste regnskabsprocesser er blevet beskrevet, vurderet og forbedret.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at Forsvarskommandoen nu har færdiggjort de væsentligste udeståender på tilfredsstillende vis. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Forsvarskommandoens sanering af lagre skrider ikke planmæssigt frem

144. Forsvarsministeriets Interne Revision har undersøgt Forsvarskommandoens sanering af lagre, der omfatter en systematisk gennemgang af lagre med henblik på kassation eller afhændelse af beholdninger, der ikke længere er behov for.

Undersøgelsen viste, at saneringen ikke skred frem som planlagt. I 2013 var målet, at 4.375 materialenumre skulle saneres, men det reelle antal primo december 2013 var 1.484, svarende til 34 %.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at saneringen ikke skrider planmæssigt frem.

Forsvarskommandoen har efterbetalt pension til civilansatte

145. Rigsrevisionen har fulgt en sag om forkert pensionsanciennitet. Fejlen opstod i forbindelse med overgangen til den nuværende overenskomst med Offentligt Ansattes Organisationer i 1999, hvor medarbejderne var blevet indplaceret i pensionssystemet med en forkert pensionsanciennitet. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 38.

Rigsrevisionen har løbende fulgt arbejdet med at rette fejlene. Forsvarets Personeltjeneste har oplyst, at gennemgangen af sager nu er afsluttet, og at 11.230 sager er gennemgået. Der er efterbetalt 47 mio. kr. til pensioner og morarenter, og der er betalt bod på ca. 3 mio. kr. til Offentligt Ansattes Organisationer.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Momssag mellem Beredskabsforbundet og SKAT

146. Beredskabsforbundet havde ved revisionens afslutning en verserende sag med SKAT vedrørende forbundets momsafløftning. Da sagsudfaldet kunne have haft væsentlige økonomiske konsekvenser for forbundet, afgav Rigsrevisionen en supplerende oplysning i revisionserklæringen om forholdet. Sagen er efterfølgende blevet afgjort af SKAT. Afgørelsen betyder at forbundet fra 2015 skal søge købsmomsen refunderet via den statslige refusionsordning. Sagens afgørelse har således ikke haft økonomisk konsekvens for forbundets regnskab for 2013.

4.9. § 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Departementet havde 2 år efter oprettelsen endnu ikke etableret en hensigtsmæssig tilskudsadministration. Departementet havde således ikke sikret sig det nødvendige materiale, der skal understøtte tilskudsadministrationen. Departementet havde ikke et tilstrækkeligt overblik over den samlede tilskudsforvaltning og havde heller ikke foretaget rettidig sagsbehandling af den faglige og økonomiske rapportering fra tilskudsmodtager.

Departementets administration af gebyrer i relation til ledningsregistret, huseftersynsordningen og digital adgang til oplysninger i forbindelse med ejendomshandel var ikke tilfredsstillende, idet departementet ikke havde foretaget for- og efterkalkulationer eller havde opgjort de direkte og indirekte udgifter i overensstemmelse med reglerne om prisfastsættelse.

4.9.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

147. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter bestod i 2013 af departementet, der indgik i statsregnskabet, jf. tabel 12.

Tabel 12. Oversigt over revisionen af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Departementet	4.194	Forbedrede forretningsgange og interne kontroller, jf. pkt. 149. Uhensigtsmæssig tilskudsadministration, jf. pkt. 150. Usikkerhed om fastsættelse af gebyrer, jf. pkt. 151.

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

Note: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter havde endvidere indtægter på 1.051 mio. kr. og udgifter på 2.563 mio. kr. på finanslovens § 37. Renter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

148. Rigsrevisionen har haft fokus på generel regnskabsforvaltning, revision af tilskud og fastsættelse af gebyrer, da områderne er særligt risikofyldte som følge af, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter er et relativt nyt ministerium.

Endelig har vi fulgt op på en sag om svage forretningsgange og interne kontroller i departementet, som vi følger fra en tidligere beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2.

4.9.2. Udvalgte revisionsresultater

Forbedrede forretningsgange og interne kontroller i departementets regnskabsforvaltning

149. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om svage forretningsgange og interne kontroller i departementets regnskabsforvaltning. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 43.

Vores opfølgning har vist, at departementet har styrket forretningsgangene og de interne kontroller i regnskabsforvaltningen, så den generelle regnskabsforvaltning nu vurderes tilfredsstillende. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Uhensigtsmæssig tilskudsadministration i departementet

150. Departementet havde 2 år efter oprettelsen endnu ikke fået etableret en hensigtsmæssig tilskudsadministration. Bl.a. havde departementet ikke fra den tidligere tilskudsadministrator sikret sig det nødvendige kendskab til betingelserne for tilskudsadministrationen og det nødvendige materiale, der skal understøtte tilskudsadministrationen.

Revisionen viste, at departementet ikke havde et tilstrækkeligt overblik over den samlede tilskudsforvaltning, hvilket bl.a. betød, at departementet ikke havde foretaget rettidig sagsbehandling af den faglige og økonomiske rapportering fra tilskudsmodtagere. Dette medførte, at departementet havde en ringere mulighed for at reagere over for tilskudsmodtager, hvis regnskabet ikke var fyldestgørende, eller hvis tilskudsmodtager ikke levede op til resultatkravene. Departementet havde heller ikke etableret funktionsadskillelse i forbindelse med udbetaling af tilskud.

Revisionen viste endvidere, at det tilskudsadministrative system (TAS) ikke var fuldt implementeret, og at en stor del af tilskudsadministrationen foregik i et Excel-ark. Systemet understøttede dermed endnu ikke en sikker og effektiv opgavevaretagelse.

Rigsrevisionen finder, at departementets tilskudsforvaltning ikke var helt tilfredsstillende.

Usikkerhed om fastsættelse af gebyrer i departementet

151. Departementet administrerer en række gebyrordninger, herunder ledningsregistret, hus eftersynsordningen og digital adgang til oplysninger i forbindelse med ejendomshandel (DIA-DEM). Revisionen af gebyrordningerne viste, at departementet ikke systematisk havde udarbejdet for- og efterkalkulationer. Departementet havde heller ikke systematisk opgjort balancetkravet i overensstemmelse med regler om fastsættelse for gebyrer eller særlige regler, der gælder for den enkelte gebyrordning. Ud af departementets samlede gebyrindtægter på 66 mio. kr. i 2013 udgjorde de gennemgåede gebyrordninger 58 mio. kr.

Rigsrevisionen vurderede, at der var risiko for, at gebyrsatserne var fastsat forkert, da departementet ikke havde et tilstrækkeligt overblik over de faktiske direkte og indirekte udgifter, eller om der var under- og/eller overdækning på gebyrordningerne.

Departementet har oplyst, at de har taget Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende gebyrordningerne til efterretning og har foretaget efterkalkulationer på alle gebyrordningerne. Som følge heraf reguleres flere gebyrer pr. 1. januar 2015. Rigsrevisionen finder, at departementet ikke har haft en tilfredsstillende administration af gebyrer, men finder de gennemførte tiltag hensigtsmæssige og nødvendige.

4.10. § 15. Social- og Integrationsministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Social- og Integrationsministeriets regnskab er rigtigt.

4.10.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

152. Social- og Integrationsministeriet (nu Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold) bestod i 2013 af 10 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet Helsefonden, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 13.

Tabel 13. Oversigt over revisionen af Social- og Integrationsministeriet

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Departementet	160.253	Korrekt brug af hensættelser, jf. pkt. 155. Tilskudsforvaltningen er ikke helt tilfredsstillende, jf. pkt. 156. Tilfredsstillende administration af refusion til kommuner, jf. pkt. 157.
Pensionsstyrelsen	1.087	Nedlagt i 2013, og opgaver er overgået til Udbetaling Danmark.
Socialstyrelsen	504	Korrekt brug af hensættelser, jf. pkt. 155.
Ankestyrelsen	466	Korrekt brug af hensættelser, jf. pkt. 155.
SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd	249	
Kofods Skole ²⁾	69	
Børnerådet	11	
Frivilligrådet	10	
Rådet for Socialt Udsatte	7	
Det Centrale Handicapråd	6	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Helsefonden	15.238	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

153. Rigsrevisionen har for 2013 haft særligt fokus på generel regnskabsforvaltning samt gennemgang og afstemning af boligudlån til kommuner. Baggrunden for revisionens fokus er, at en væsentlig del af departementets opgave er at udbetale og administrere refusioner til kommunerne på det sociale udgiftsområde. Departementet administrerer en række ordninger med statsrefusion på det sociale område, herunder boligydelse til pensionister for 7,6 mia. kr. og tabt arbejdsfortjeneste for 0,5 mia. kr. Desuden har departementet ansvaret for en del ordninger, der er overgået til Udbetaling Danmark. Udbetaling Danmark administrerede i 2013 ca. 100 mia. kr. for Social- og Integrationsministeriet, fx folke- og førtidspension for tilsammen 94 mia. kr.

Revisionen har også omfattet en tilskudsrevision som opfølgning på en tidligere revision. Fokus har været på at konstatere, om der var sket forbedringer på området. Resultatet af revisionen er bl.a. afrapporteret i den tværgående undersøgelse af forvaltning af statslige tilskud, jf. afsnit 3.3.

Revisionen for 2013 har desuden haft fokus på revisionen af områder, hvor der er sket større omorganiseringer eller ressortændringer, da disse områder vurderes at være risikofyldte. I 2013 fusionerede Ankestyrelsen med de 5 regionale sociale nævn og de 5 beskæftigelsesankenævn. Ankestyrelsen overtog behandlingen af klager over kommunernes afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet fra statsforvaltningerne. I Ankestyrelsen havde revisionen særligt fokus på generel regnskabsforvaltning, herunder den regnskabsmæssige integrering af Familiestyrelsen. Pensionsstyrelsen blev i 2013 nedlagt, og opgaverne overgik til Udbetaling Danmark. Vi har i den forbindelse kontrolleret, at regnskabet er korrekt afsluttet i Statens Koncernsystem.

Endelig har vi fulgt op på 2 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2.

Ressortændringer mv.

154. Rådet for Socialt Udsatte er fra og med 2013 drevet som en selvstændig virksomhed. Indtil den 31. december 2012 varetog departementet sekretariatsbetjeningen.

4.10.2. Udvalgte revisionsresultater

Korrekt brug af hensættelser i flere virksomheder

155. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om stigende brug af hensættelser i flere virksomheder på ministerområdet. Rigsrevisionen fandt ved revisionen af regnskaberne for 2012, at de øgede hensættelser havde karakter af ændret regnskabspraksis. Den umiddelbare konsekvens var, at overskuddet i Ankestyrelsen, Familiestyrelsen, Socialstyrelsen og departementet for regnskabsåret 2012 samlet blev reduceret med 13,45 mio. kr. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 44.

Social- og Integrationsministeriet har på baggrund af en dialog med Moderniseringsstyrelsen udarbejdet et notat om generelle hensættelser, hvori de væsentlige kriterier for indregning af hensættelser konkretiseres. Desuden informeres virksomhederne om, at de skal rådføre sig med departementet ved tvivl om indregningskriterierne, ligesom departementet løbende vil følge op på brugen af hensættelser i ministeriets virksomheder.

Rigsrevisionen har efterfølgende konstateret, at en del af hensættelserne er tilbageført i 2013. De øvrige gennemgåede hensættelser er tilfredsstillende, hvorfor Rigsrevisionen finder, at sagen kan afsluttes.

Tilskudsforvaltningen i departementet er ikke helt tilfredsstillende

156. Rigsrevisionen har fulgt op på departementets tilskudsforvaltning. Rigsrevisionen fandt ved revisionen for 2011, at tilskudsforvaltningen ikke helt opfyldte de krav, der kan stilles til en god og pålidelig tilskudsforvaltning. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 40.

Rigsrevisionens opfølgning har vist, at forholdene endnu ikke er helt tilfredsstillende, hvilket er nærmere uddybet i den tværgående undersøgelse af forvaltning af statslige tilskud, jf. afsnit 3.3.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Departementets administration af refusion til kommuner var tilfredsstillende

157. Social- og Integrationsministeriets departement overførte i 2013 refusion til kommunerne for i alt 48,1 mia. kr., fx støtte til forældres merudgifter til forsørgelse af handicappede børn i hjemmet for 0,5 mia. kr.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementet har registreret overførslerne af statsrefusion og tilskud til kommunerne korrekt i statsregnskabet for 2013.

Vurderingen er baseret på en gennemgang af Social- og Integrationsministeriets kontrol af refusionen og en gennemgang af ministeriets tilsyn med revisionsberetningerne i kommunerne. Vurderingen er endvidere baseret på besøg i 8 udvalgte kommuner, hvor deres procedurer for refusionshjemtagelsen er gennemgået.

158. Rigsrevisionen har fulgt op på vanskelighederne med at implementere ændringer i refusionssystemet i Social- og Integrationsministeriet som følge af ressortændringer i Beskæftigelsesministeriet i 2011. Opfølgningen fremgår af pkt. 170.

4.11. § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

National Sundheds-it i Statens Serum Institut har væsentlige sårbarheder i it-driften. Rigsrevisionen finder dette særlig problematisk, fordi National Sundheds-it har ansvaret for vitale sundhedsdata for hele Danmark, bl.a. flere sundhedsdataregistre. Gennemgangen af it-driften viste, at National Sundheds-it ikke har testet, om kritiske back-updata kan anvendes til at genetablere it-driften efter nedbrud. National Sundheds-it har en væsentlig risiko ved at have flere brugeradministrationssystemer, backupsystemer og opdateringssystemer, hvilket øger risikoen for fejl. Mange af de kritiske it-systemer er egenudviklede, af ældre dato og afhængige af nøglepersoner, hvilket vanskeliggør vedligeholdelse og muligheden for fx en øget brugeranvendelse.

Sundhedsstyrelsen opkræver årsafgifter, der bl.a. skal dække omkostninger til løbende kontrol. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at årsafgifterne ikke kan anses for at være gebyrer, og at styrelsen derfor opkræver årsafgifter uden eksplicit lovhjemmel hertil. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse fremadrettet vil præcisere retstilstanden på området.

Sundhedsstyrelsen har omgået bevillingsreglerne ved at afholde lønudgifter fra konti til øvrig drift.

4.11.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

159. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse bestod i 2013 af 5 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 3 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 14.

Tabel 14. Oversigt over revisionen af Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Departementet	4.973	Klar opgavefordeling mellem departementets tilsyn, koncernfunktionerne og virksomhederne, jf. pkt. 161.
Statens Serum Institut	2.927	Væsentlige sårbarheder i it-driften i National Sundheds-it, jf. pkt. 162. Opfølgning på urentabel produktion af vacciner, jf. pkt. 163. Forbedring af styringen af adgang til kritiske bygninger og rum, jf. pkt. 164.
Sundhedsstyrelsen	1.240	Omgåelse af bevillingsreglerne på lønområdet, jf. pkt. 165. Manglende hjemmel til opkrævning af årsafgifter, jf. pkt. 166.
Patientombuddet	611	
Fællessekretariat for Det Ethiske Råd og Den Nationale Videnskabsetiske Komité	10	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Sundhed.dk ²⁾	150	
MedCom ²⁾	104	
Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet ²⁾	72	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med medrevisor.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

160. Rigsrevisionen havde for 2013 særligt fokus på revisionen af de nye koncernfunktioner inden for koncernregnskab, tilskudsforvaltning og Koncern-HR samt revisionen af sundheds-it systemerne under Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, da tidligere revisioner havde vist, at disse områder var særligt risikofyldte. Ved revisionen havde vi endvidere fokus på Sundhedsstyrelsens fastsættelse af gebyrer. Resultatet af denne revision er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af fastsættelse af gebyrer, jf. afsnit 3.4.

Endelig har vi fulgt op på 4 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. 3 af sagerne bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.11.2. Udvalgte revisionsresultater

Klar opgavefordeling mellem departementets tilsyn, koncernfunktionerne og virksomhederne

161. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om manglende afklaring af ansvars- og opgavefordelingen mellem departementets tilsyn, koncernfunktionerne og virksomhederne. Departementet havde ikke udarbejdet skriftlige procedurer for fordelingen. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 50.

Departementet har nu fastlagt ansvars- og opgavefordelingen mellem koncernfunktionerne. De har udarbejdet en koncern it-strategi og opdateret tilskudsvejledningen samt ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstruksen i forhold til ansvars- og opgavefordelingen. Rigsrevisionen vurderer, at departementets initiativer er tilfredsstillende.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Væsentlige sårbarheder i it-driften i National Sundheds-it

162. National Sundheds-it (NSI) er en del af Statens Serum Institut og har til opgave at koordinere it-understøttelsen af sundhedsområdet samt varetage drift og udvikling af sundheds-it-systemerne under Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

Revisionen viste, at NSI fx anvendte flere forskellige brugeradministrationssystemer, back-upsystemer og opdateringssystemer mv., hvilket øger personafhængigheden og risikoen for fejl. Rigsrevisionen vurderer, at NSI bruger uforholdsmæssigt mange resurser på at sikre en stabil og sikker it-drift.

Gennemgangen af it-driften viste også, at NSI fx ikke testede, om kritiske backupdata kunne anvendes til at genetablere it-driften efter et nedbrud. NSI drifter selv flere kritiske systemer, fx it-infrastruktur, LIMS-systemer (laboratorieanalyseprøver/laboratoriesvar) og mange sundhedsdataregistre.

NSI blev ikke systematisk informeret om, hvilke systemer de tilsluttede institutioner kobled til koncernnetværket, hvilket forringer NSI's muligheder for at etablere en sikker styring af netværket på ministerområdet.

Revisionen viste endvidere, at alle medarbejdere i Statens Serum Institut har lokale administratorrettigheder på deres computere. Instituttet har derved en væsentlig risiko, idet medarbejdere fx ved en fejl installerer skadelige programmer på deres computere, hvilket kan kompromittere system-, data- og driftssikkerheden i instituttet.

Endelig viste revisionen, at NSI har mange systemer, der tidligere blev driftet og udviklet i forskellige afdelinger. Mange af de kritiske it-systemer er egenudviklede, af ældre dato og afhængige af nøglepersoner, hvilket øger risikoen for, at de ikke er tilstrækkeligt dokumenterede, vanskelige at vedligeholde og ikke kan imødekomme krav om fx en øget brugervendelse.

Rigsrevisionen har efterfølgende konstateret, at NSI har igangsat en betydelig indsats for at sikre, at it-driften er dokumenteret, standardiseret og konsolideret.

Rigsrevisionen finder samlet set, at NSI har væsentlige sårbarheder i it-driften. Rigsrevisionen finder dette særligt problematisk, fordi NSI har ansvaret for vitale sundhedsdata for hele Danmark.

Opfølgning på urentabel produktion af vacciner i Statens Serum Institut

163. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om manglende tilpasning af produktionsomkostningerne i Statens Serum Institut, der betød årlige underskud på børnevaccineproduktionen. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 46.

Regeringens økonomiudvalg besluttede i marts 2014 at sælge vaccineproduktionen og SSI Diagnostica i Statens Serum Institut. Beslutningen blev truffet på baggrund af en analyse, der viste, at det ikke længere var nødvendigt eller rentabelt, at staten producerer vacciner og produkter, der kunne købes hos private leverandører.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har oplyst, at der er igangsat en salgsproces, som forventes afsluttet i 1. halvår 2015.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Forbedring af styringen af adgang til kritiske bygninger og rum i Statens Serum Institut

164. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om it-sikkerhed i Statens Serum Institut, hvor instituttets styring af adgangen til kritiske bygninger og rum ikke var tilfredsstillende. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 47.

Rigsrevisionen har fulgt op på den fysiske sikkerhed i Statens Serum Institut og har konstateret, at instituttet i februar 2014 har implementeret et nyt adgangskontrolsystem, som kan understøtte den fysiske sikkerhed, og i den forbindelse gennemgået og dokumenteret alle brugeres rettigheder til kritiske bygninger og rum. Institutet har endvidere etableret procedurer, der medvirker til at sikre, at kun medarbejdere med et arbejdsbetinget behov har adgang til kritiske bygninger og rum. Endelig er alle uidentificerbare gæstekort nu lukket.

Rigsrevisionen finder, at Statens Serum Institut nu har implementeret de nødvendige foranstaltninger, som kan sikre, at den fysiske sikkerhed er tilfredsstillende.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Omgåelse af bevillingsreglerne på lønområdet i Sundhedsstyrelsen

165. I Sundhedsstyrelsen var der en meget uens praksis for kontering af vederlag til sagkyndige rådgivere og medlemmer af råd og nævn. Fx viste en stikprøvevis gennemgang af området, at 2 rådgiveres vederlag ikke blev konteret på en lønkonto, selv om det fremgår af finansloven, at udgiften skal afholdes som lønudgift. Rigsrevisionen vurderer, at dette var en udbredt praksis på området i styrelsen. I ét tilfælde blev udgiften til en konsulent afholdt af midlerne til øvrig drift efter anmodning fra en chef i styrelsen, der begrundede dette med manglende lønsum.

Afholdelse af lønudgifter fra konti til øvrig drift er en omgåelse af bevillingsreglerne.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Sundhedsstyrelsen har omgået bevillingsreglerne ved at afholde lønudgifter fra konti til øvrig drift.

Manglende hjemmel til opkrævning af årsafgifter i Sundhedsstyrelsen

166. Sundhedsstyrelsen opkrævede årsafgifter for 123 mio. kr. i 2013, der bl.a. skulle dække omkostninger til løbende virksomheds-, bivirknings- og laboratoriekontrol. Størrelsen af årsafgifterne er fastsat i en bekendtgørelse udstedt med baggrund i lægemiddeloven.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at opkrævning af årsafgifter ikke har den fornødne hjemmel i lægemiddeloven. Loven giver efter sin ordlyd kun Sundhedsstyrelsen hjemmel til at opkræve gebyrer. Rigsrevisionen vurderer, at årsafgifterne skal være fastsat på grundlag af en kalkulation, der sikrer fuld dækning af omkostningerne for at kunne betegnes som gebyrer. Styrelsen oplyste, at kontrolbesøg mv. ikke i alle tilfælde skete årligt, og at omkostningerne ved et eventuelt besøg varierede, afhængigt af virksomhedens størrelse. Årsafgifterne er som følge heraf ikke fastsat på grundlag af en kalkulation, der sikrer fuld dækning af omkostningerne.

Det fremgår ikke af forarbejderne til lægemiddeloven, at begrebet "gebyr" skulle omfatte andet eller mere end et omkostningsdækkende vederlag for en enkeltstående myndigheds-handling. Det fremgår endvidere ikke af forarbejderne til loven, at årsafgifterne skal finansiere efterfølgende virksomheds-, bivirknings- og laboratoriekontrol, dvs. ydelser, der ligger ud over, hvad der eksplicit fremgår af lovteksten. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at årsafgifterne ikke kan anses for at være gebyrer, og at Sundhedsstyrelsen derfor opkræver årsafgifter uden lovhjemmel hertil.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har tilkendegivet, at ministeriet vil tage initiativ til at præcisere retstilstanden på området, hvilket Rigsrevisionen finder nødvendigt.

4.12. § 17. Beskæftigelsesministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Beskæftigelsesministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Arbejdsmarkedsstyrelsen (nu Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) har fra medio november 2012 til medio marts 2013 fremsendt fejlbehæftede data fra jobcentrene til a-kasserne vedrørende lediges afslag/ophør mv. De fejlbehæftede data blev ikke genoprettet og påførte statskassen et tab på op mod 15 mio. kr. Rigsrevisionen finder, at styrelsens håndtering af forløbet ikke har været tilfredsstillende. Hvis styrelsen på et tidligere tidspunkt havde taget endelig stilling til, om de fejlbehæftede data skulle søges genoprettet, havde styrelsen haft mulighed for at vurdere det økonomiske omfang af statens tab og medtage oplysningerne om den manglende fejlrettelse i årsrapporten. Endelig burde styrelsen have informeret de berørte kommuner direkte om forholdet.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø har ikke overholdt en særlig bevilningsbestemmelse og har dermed beholdt et overskud på 3,6 mio. kr., der burde være faldet bort ultimo 2013. Centret har endvidere reserveret bevillinger for 4 mio. kr. i 2013 på et utilstrækkeligt grundlag.

4.12.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

167. Beskæftigelsesministeriet bestod i 2013 af 7 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 11 branchearbejdsmiljøråd, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 15.

Tabel 15. Oversigt over revisionen af Beskæftigelsesministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Arbejdsmarkedsstyrelsen	74.429	Mangelfuld håndtering af fejlbehæftede data, jf. pkt. 169. Tilfredsstillende administration af refusion til kommuner, jf. pkt. 170.
Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering	30.630	
Arbejdsskadestyrelsen	1.000	
Arbejdstilsynet	805	
Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø	220	Manglende overholdelse af bevillingsbestemmelser, jf. pkt. 171-172.
Departementet	209	Manglende sparsommelighed ved aflønning af ministersekretær, jf. pkt. 173.
Tværgående it-understøtning i beskæftigelsesindsatsen	151	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
11 branchearbejdsmiljøråd	100	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

168. Rigsrevisionen har haft fokus på revisionen af Arbejdsmarkedsstyrelsen, Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering og Arbejdsskadestyrelsen, der var de største virksomheder på Beskæftigelsesministeriets område i 2013 målt efter finansiel væsentlighed. En væsentlig del af ministeriets opgave er at administrere refusioner til kommunerne på 28,1 mia. kr., herunder 6,2 mia. kr. vedrørende fleksjobordningen og 5,8 mia. kr. vedrørende kontanthjælpsordninger. Udbetaling Danmark administrerede i 2013 ca. 9,5 mia. kr. for ministeriet, primært barselsdagpenge på 9,4 mia. kr. Revisionen af Arbejdsmarkedsstyrelsen havde særligt fokus på forvaltningen af centrale puljer (tilskudsordninger). Revisionen af Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering havde særligt fokus på administrationen af gebyrer for opholdstilladelser i henhold til udlændingeloven. Resultatet af denne revision er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af fastsættelse af gebyrer, jf. afsnit 3.4.

Revisionen har også omfattet departementet og Arbejdsmarkedsstyrelsens ledelsesinformation. Resultatet af denne revision er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af ledelsesinformation på 6 ministerområder, jf. afsnit 3.5.

Endelig har vi fulgt op på en sag om refusionsbelagte ordninger i Arbejdsmarkedsstyrelsen, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorernes revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2.

4.12.2. Udvalgte revisionsresultater

Mangelfuld håndtering af fejlbehæftede data i Arbejdsmarkedsstyrelsen (nu Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering)

169. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har i maj 2014 oplyst, at den daværende Arbejdsmarkedsstyrelse i perioden november 2012 - marts 2013 har fremsendt fejlbehæftede underretninger om dagpengemodtagere fra jobcentrene til a-kasserne. Samtidig var der tilfælde, hvor dataene ikke blev sendt. A-kasserne skal bruge dataene til at træffe afgørelse om de lediges rådighed. Styrelsen har endvidere oplyst, at fejlen blev opdaget medio november 2012, men at det først lykkedes medio marts 2013 at rette fejlen med fremadrettet virkning.

I februar 2013 forsøgte styrelsen at rette fejlen i egne systemer, uden at dette lykkedes. I 1. og 2. kvartal 2013 arbejdede styrelsen og dataleverandøren forgæves med analyser og kodeændringer med henblik på at foretage datagenopretning af de fejlbehæftede data for perioden medio november 2012 - medio marts 2013. Rigsrevisionen konstaterede, at styrelsen først i maj 2014 traf beslutning om endeligt at opgive at genoprette disse data.

Som en konsekvens af fejlen er der for perioden november 2012 - medio marts 2013 i et vist omfang udbetalt dagpenge, midlertidig arbejdsmarkedsydelse mv., som ikke ville være blevet udbetalt, hvis sagerne var blevet sagsbehandlet. Styrelsen har oplyst, at det drejer sig om 3.076 hændelser fordelt på 57 kommuner, og at staten er blevet påført et tab på op til 15 mio. kr. Da de fejlbehæftede data ikke bliver genoprettet, kan a-kasserne ikke behandle de 3.076 hændelser, hvorfor de berørte a-kassemedlemmer ikke vil blive opkrævet de eventuelt for meget udbetalte beløb. Kommunerne, der som følge af ordningen medfinansierede en del af de op til 15 mio. kr., er ikke blevet informeret om deres tab. Styrelsen vurderede, at udbetalingerne af dagpenge ikke skulle annulleres, da a-kassernes manglende oplysninger skyldtes en myndighedsfejl fra styrelsens side. På den baggrund vurderede styrelsen, at kommunernes medfinansiering ikke er sket med urette, hvorfor kommunerne ikke er blevet informeret.

Styrelsen erkender, at opgaven med fejlrettelse burde have været prioriteret. Styrelsens tab var ikke omtalt i årsrapporten for 2013, da styrelsen på tidspunktet for udarbejdelsen af årsrapporten ikke havde truffet beslutning om, hvorvidt en genopretning kunne være mulig. Styrelsen har også oplyst, at der på daværende tidspunkt ikke var tilstrækkelige data til at foretage en beløbsmæssig vurdering.

Rigsrevisionen finder ikke, at styrelsen har håndteret forløbet tilfredsstillende, og finder, at opgaven med fejlrettelse burde have været prioriteret højere. Styrelsen burde på et tidligere tidspunkt have taget endelig stilling til, om de fejlbehæftede data skulle søges genoprettet, så a-kasserne kunne gennemføre sagsbehandling af de konkrete sager. Styrelsen kunne også – hvis opgaven var blevet prioriteret – på et tidligere tidspunkt have genereret det nødvendige datagrundlag for at vurdere det økonomiske omfang af statens tab og medtaget oplysningerne om den manglende fejlrettelse i årsrapporten. Endelig burde styrelsen have informeret de berørte kommuner direkte om forholdet.

Arbejdsmarkedsstyrelsens (nu Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) administration af refusion til kommuner var tilfredsstillende

170. Beskæftigelsesministeriet overførte refusion til kommunerne for i alt 28,1 mia. kr. i 2013. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at registreringerne i statsregnskabet af ministeriets overførsler til kommunerne på områder med statsrefusion og tilskud for 2013 samlet set er korrekte. Vurderingen er baseret på en gennemgang af Beskæftigelsesministeriets kontrol med og overførsel af refusion mellem Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold samt en gennemgang af ministeriets tilsyn med revisionsberetningerne i kommunerne. Vurderingen er endvidere baseret på besøg i 8 udvalgte kommuner, hvor procedurerne for refusionshjemtagelsen er gennemgået.

Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om vanskelighederne med fordelingen af hovedkonti mellem Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering og Arbejdsmarkedsstyrelsen efter ressortændringerne i 2011. Vanskelighederne medførte problemer med at implementere ændringer i refusionssystemet i Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 54.

Vores opfølgning viste, at en driftsaftale mellem de 2 ministerier om refusionssystemet nu er opdateret og indeholder et bilag, der opdateres løbende. Det fremgår nu tydeligt af bilaget, hvilke ændringer der er foretaget på baggrund af fx ændret lovgivning og personaleudskiftning. Samarbejdet mellem de 2 ministerier er desuden suppleret med kvartalsvise møder, hvor ordningerne drøftes.

Rigsrevisionen vurderer, at de foretagne ændringer i driftsaftalen og den løbende drøftelse mellem de 2 ministerier har afhjulpet problemerne med implementering af ændringer i refusionssystemet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Manglende overholdelse af bevillingsbestemmelser i Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø

For meget overført overskud

171. På finansloven for 2013 var der i de særlige bevillingsbestemmelser for § 17.21.02. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø en bestemmelse om overført overskud. Det akkumulerede overførte overskud måtte efter reglerne højst udgøre 17,1 mio. kr., svarende til 15 % af bruttoudgifterne. Ved udgangen af 2013 havde centret dog bogført 20,7 mio. kr. som overført overskud vedrørende hovedkontoen. Der er således videreført 3,6 mio. kr., som skulle være bortfaldet ved bevillingsafregningen for 2013.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø's videreførelse af overskud ikke var i overensstemmelse med bevillingsreglerne. Centret har oplyst, at de vil ændre praksis, hvilket Rigsrevisionen finder nødvendigt.

Ukorrekt reserveret bevilling

172. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø havde ved udgangen af 2013 en reserveret bevilling for i alt 38,7 mio. kr. fordelt på 3 hovedkonti.

Ifølge Budgetvejledning 2011 kan der reserveres bevilling til opgaver, der ikke er færdiggjort inden for finansåret, hvis de er aftalt i en skriftlig arbejdsplan og eksplicit er budgetteret i det interne budget.

På hovedkontoen vedrørende styrket indsats i Videncenter for Arbejdsmiljø var der et overskud på 19,7 mio. kr., der ikke vedrører projekter, som der ifølge reglerne kan reserveres bevilling til. Beskæftigelsesministeriet har hertil oplyst, at baggrunden for reservationen var, at overskuddet vedrørte en særskilt politisk aftale, og at reservationen synliggjorde opsparringen.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø havde endvidere i 2013 reserveret 2,8 mio. kr. til opgaver, uden at der forelå tilstrækkelig dokumentation for, at bevillingen var reserveret til opgaver, som var i overensstemmelse med budgetvejledningens forudsætninger for reservation af bevilling. Beskæftigelsesministeriet har som dokumentation fremsendt en beskrivelse af projektet. Rigsrevisionen finder dog ikke, at projektbeskrivelsen alene dokumenterer, at projektet indgik i en skriftlig arbejdsplan for centret.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø har en reserveret bevilling for i alt 22,5 mio. kr., som ikke er i overensstemmelse med budgetvejledningens regler. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at eventuelle afvigelser fra budgetvejledningens bestemmelser skal ske med dispensation fra Finansministeriet.

Manglende sparsommelighed ved aflønning af ministersekretærer i departementet

173. Revisionen viste, at en ministersekretær ansat i departementet fik udbetalt ca. 300.000 kr. for 721 timers merarbejde inden for 1 år, samtidig med at ministersekretæren i samme periode blev ydet et overenskomstmæssigt ministersekretærtillæg på ca. 100.000 kr. Ministersekretærtillægget blev bl.a. ydet som kompensation for et vist merarbejde i ministersekretariatet. Rigsrevisionen vurderer, at merarbejdsbetalingen ikke er udtryk for tilstrækkelige skyldige økonomiske hensyn, idet ministersekretærtillægget i forvejen blev ydet for et vist merarbejde. Departementet havde også et ønske om at ændre aflønningsformen og har efterfølgende ændret aflønningen for ministersekretærer, så de i stedet modtager et årligt fast tillæg på ca. 70.000 kr., der sammen med ministersekretærtillægget dækker merarbejdet, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

4.13. § 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelsers regnskab er rigtigt.

Forbehold vedrørende dispositioners lovlighed i Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering

Rigsrevisionen tager forbehold for dispositionernes lovlighed i forbindelse med ansættelser og lønudbetalinger ved Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering, fordi revisionen viste usædvanligt mange brud på love og regler, der gælder for statslige virksomheder. Fejlene omfattede brud på ferieloven, ansættelsesbevisloven, åremålscirkulæret, regnskabsbekendtgørelsen og minimum 5 forskellige overenskomster.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering blev i 2011 etableret ved en fusion mellem arkitekt-, design- og konservatorskolerne. Rigsrevisionen finder, at Kunstakademiet i perioden 2011-2013 ikke i tilstrækkeligt omfang har haft tilfredsstillende forretningsgange, der understøtter, at regnskabet bliver rigtigt. Kunstakademiet har i 2013 iværksat en række initiativer, der skal styrke regnskabsforvaltningen og regnskabsafregningen.

Aalborg Universitet har for 2. år i træk et underskud, der er større end budgetteret. Underskuddet skyldes primært uforudsete udgifter i forbindelse med etableringen af campusområdet AAU Sydhavnen. I 2013 var underskuddet på 57,2 mio. kr. mod et budgetteret underskud på 51 mio. kr. Universitetets egenkapital er følgelig faldet fra 388,5 mio. kr. ultimo 2011 til 164,9 mio. kr. ultimo 2013. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at universitetet ikke har tilrettelagt økonomirapporteringen, så de samlede omkostninger ved etableringen kunne opgøres. Ligeledes har budgetterings- og beslutningsgrundlaget for etableringen af AAU Sydhavnen været mangelfuldt.

4.13.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

174. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (nu Uddannelses- og Forskningsministeriet) bestod i 2013 af 11 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 38 institutioner under ministeriet, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 16.

Tabel 16. Oversigt over revisionen af Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser

	Finansiel væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Styrelsen for Videregående Uddannelser	39.602	Utilstrækkelig dokumentation for udbetaling af engangsvederlag til vicedirektør, jf. pkt. 181.
Styrelsen for Universiteter og Internationalisering	15.916	
Styrelsen for Forskning og Innovation	4.910	
Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering	384	Forbehold for dispositionernes lovlighed i forbindelse med ansættelse og lønudbetaling, jf. pkt. 176-179. Usikker regnskabsaflæggelse og regnskabsforvaltning, jf. pkt. 180.
Uddannelsesministeriets It	146	
Arkitektskolen Aarhus	123	
Departementet	111	
Dansk Dekommissionering	78	
Danmarks Akkrediteringsinstitution	29	
Studenterrådgivningen	25	
Det Administrative Bibliotek	17	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
8 universiteter ²⁾	53.750	Fortsat mangelfuld økonomistyring på Aalborg Universitet, jf. pkt. 182-185.
9 professionshøjskoler ²⁾	11.126	
9 erhvervsakademier ²⁾	3.374	
9 maritime uddannelsesinstitutioner ²⁾	751	
Danmarks Grundforskningsfond ²⁾	657	
Højteknologifonden	25	
Designskolen i Kolding	140	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med institutionsrevisor (intern revision).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

175. Ved revisionen havde Rigsrevisionen fokus på tilskudsadministrationen i Styrelsen for Forskning og Innovation. Resultatet af revisionen er rapporteret i den tværgående undersøgelse af forvaltning af statslige tilskud, jf. afsnit 3.3. Ved revisionen af departementet og Styrelsen for Videregående Uddannelser var der fokus på tilrettelæggelsen af ledelsesinformation. Resultatet af disse revisioner er rapporteret i den tværgående undersøgelse af ledelsesinformation på 6 ministerområder, jf. afsnit 3.5. Endvidere har revisionen omfattet større engangsbetalinger i staten, jf. afsnit 3.1.

Ministerområdet består herudover af en lang række videregående uddannelsesinstitutioner: universiteter, professionshøjskoler og erhvervsakademier, der alle modtager taxametertilskud fra staten. Tilskuddene indgår i statsregnskabet i form af tilskudsudbetalinger under § 19. Institutionerne har også andre indtægtskilder end statslige tilskud. Institutionerne aflægger selvstændige regnskaber for deres virksomhed.

Endelig har vi fulgt op på 2 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. Den ene sag bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.13.2. Udvalgte revisionsresultater

Forbehold for dispositionernes lovlighed i forbindelse med ansættelser og løn-udbetalinger i Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering

176. Rigsrevisionen tager forbehold for dispositionernes lovlighed vedrørende ansættelser og lønudbetalinger i Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (Kunstakademiet).

Forbeholdet skyldes, at revisionen afdækkede usædvanligt mange brud på cirkulærer, love, overenskomster og andre regler, der gælder for statslige virksomheder. De interne kontroller og forretningsgange fungerede ikke tilfredsstillende, og Kunstakademiets kendskab til de relevante regler var utilstrækkeligt. Rigsrevisionen vurderer derfor, at den høje andel af fejl er et gennemgående træk ved ansættelser og lønudbetalinger i Kunstakademiet, og at medarbejderne derfor ikke kan forvente at være ansat på korrekte vilkår eller være korrekt aflønnet.

Flere af de konstaterede fejl gik igen i den stikprøvevise gennemgang af sager, og i flere tilfælde var der forskellige typer af fejl ved én og samme ansættelse. Således var der fejl og/eller mangler i 17 ud af 25 af de gennemgåede engangsudbetalinger, og der var fejl og/eller mangler i 11 ud af 19 sager om løbende lønudbetalinger. Fejlene omfattede brud på ferieloven, ansættelsesbevisloven, åremåls-cirkulæret, regnskabsbekendtgørelsen og minimum 5 forskellige overenskomster. I enkelte af sagerne kunne Kunstakademiet hverken fremskaffe den relevante dokumentation eller sandsynliggøre, hvilken hjemmel der var anvendt ved udbetalingen, og disse sager kunne derfor ikke revideres.

Korrigerende af fejlene forudsætter både efterbetaling af løn til medarbejdere og opkrævning af for meget udbetalt løn. Desuden bør nogle ansættelsesaftaler annulleres med henblik på at indgå nye aftaler på baggrund af korrekt hjemmel.

Åremålsvilkår for rektor og prorektor i modstrid med statslige regler

177. Kunstakademiets bestyrelse har godkendt åremålsvilkår for rektor og prorektor, som dels overtræder åremåls-cirkulæret, dels ligger ud over de vilkår, som Styrelsen for Videregående Uddannelser havde godkendt.

Ved ansættelsen af skolens rektor i 2012 forelagde Kunstakademiet et udkast til åremåls-aftale for rektor for Styrelsen for Videregående Uddannelser, som styrelsen godkendte. Herefter indgik Kunstakademiet en åremåls-aftale med mere favorable vilkår end dem, som styrelsen havde godkendt. De ikke-godkendte vilkår vedrører primært fratrædelsesbeløb, som dog først vil få beløbsmæssig betydning ved en eventuel afsked (såvel uansøgt som ansøgt afsked).

En eventuel uansøgt afsked af rektor på grund af sygdom vil – ud over det almindelige overenskomstmæssige opsigelsesvarsel – udløse et fratrædelsesbeløb på ca. 1 mio. kr. ekskl. pension, svarende til 12 måneders løn. Men åremåls-cirkulæret giver kun mulighed for at aftale én måneders løn for hvert fulde års ansættelse ved en eventuel uansøgt afsked på grund af sygdom, hvilket i denne sag højst kan blive 4 måneders løn.

Hvis rektor selv ansøger om afsked, før åremålet udløber, vil det udløse et fratrædelsesbeløb på op til 4 måneders løn i stedet for intet fratrædelsesbeløb. Ud over rektor, der indgik i Rigsrevisionens stikprøve, havde Kunstakademiet på tilsvarende vis indgået åremålsvilkår for prorektor, der ligger ud over ministeriets praksis.

Styrelsen for Videregående Uddannelser har taget afstand fra de ikke-godkendte åremålsvilkår, som Kunstakademiet indgik, og har derudover indskærpet over for Kunstakademiet, at reglerne for statslige virksomheder skal overholdes. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at der ikke findes retspraksis for korrigerende af åremålsvilkår, som er i strid med åremålsregulæret, og har vurderet, at Kunstakademiet er bundet af de indgåede aftaler. Korrigerende af åremålsvilkårene afhænger derfor af individuelle forhandlinger mellem Kunstakademiet og henholdsvis rektor og prorektor.

Rigsrevisionen finder det meget utilfredsstillende, at bestyrelsen for Kunstakademiet har indgået åremålsvilkår for Kunstakademiets øverste daglige ledelse, som er i modstrid med gældende statslige regler. Rigsrevisionen finder, at Kunstakademiet snarest bør søge at få bragt aftalerne i overensstemmelse med gældende regler.

Øvrige konsekvenser af fejlene i løn- og personaleadministrationen

178. Rigsrevisionen kan ikke vurdere, hvor stor betydning de mange brud på cirkulærer mv. samlet set har for regnskabet's rigtighed, bl.a. fordi nogle af fejlene i Kunstakademiet p.t. ikke kan opgøres i et beløb. Fx var en mindre faggruppe (op til 26 medarbejdere) som helhed ansat i henhold til forkert overenskomst. Kunstakademiet havde ansat disse medarbejdere i henhold til overenskomst med en faglig organisation, der ikke er berettiget til at forhandle løn for faggruppen. Kunstakademiet forsøger p.t. at indgå aftale om faggruppens aflønning med den nuværende og den forhandlingsberettigede faglige organisation.

Det har også betydning for den beløbsmæssige usikkerhed, at Kunstakademiet har beskæftiget mange ansatte midlertidigt. Erfaringen viser, at det kan være svært at inddrive for meget udbetalt løn, efter at en medarbejder er fratrådt. Rigsrevisionen vurderer derfor, at der er risiko for, at en del af den for meget udbetalte løn ikke kan inddrives, men er tabt. Derimod vil efterbetaling til fratrådte medarbejdere med sikkerhed belaste Kunstakademiets regnskab. Rigsrevisionen vurderer derfor, at der er risiko for, at de fejl, som har beløbsmæssige konsekvenser, sammenlagt har en negativ effekt på Kunstakademiets regnskab.

Kunstakademiets tiltag

179. På grund af de mange konstaterede fejl har Kunstakademiet iværksat en bagudrettet gennemgang af ansættelser og udbetalinger samt en gennemgang af de seneste års sager for at korrigere fejl. Herudover har Kunstakademiet foreløbig justeret organiseringen, så økonomi- og HR-området nu hører under én chef, ligesom Kunstakademiet vil sikre et tilstrækkeligt videns- og kompetenceniveau på HR-området. Rigsrevisionen finder det nødvendigt og velbegrundet, at Kunstakademiet bl.a. vil korrigere fejl i løn- og ansættelsesvilkår både bagudrettet og fremadrettet for alle berørte medarbejdere.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at Styrelsen for Videregående Uddannelser på baggrund af Rigsrevisionens kritik har intensiveret sit tilsyn med Kunstakademiet for at sikre, at Kunstakademiet foretager de nødvendige forbedringer og bl.a. gennemgår alle personalesager. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at styrelsen vil følge Kunstakademiet tæt og løbende vurdere behovet for yderligere initiativer.

Usikker regnskabsaflæggelse og regnskabsforvaltning i Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering

180. Rigsrevisionen finder, at Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (Kunstakademiet) i perioden 2011-2013 ikke har haft tilfredsstillende forretningsgange, der understøtter, at regnskabet bliver rigtigt.

Kunstakademiet blev dannet i 2011 på baggrund af en fusion mellem Kunstakademiets Arkitektskole, Danmarks Designskole og Kunstakademiets Konservatorskole. Rigsrevisionen konstaterer, at der ved fusionen af de 3 skoler generelt har været stor usikkerhed om Kunstakademiets økonomi, interne forretningsgange og regnskabsaflæggelse. Regnskabsaflæggelsen for 2012 var præget af usikkerhed. Skolerne havde haft forskellig regnskabsmæssig praksis og svingende niveau i regnskabsforvaltningen, hvilket påvirkede opgørelsen af statusposterne.

Kunstakademiet iværksatte i 2013 et oprydningsarbejde for at få et overblik over de afledte økonomiske konsekvenser som følge af usikkerheden om regnskabet. Usikkerheden vedrørte det økonomiske omfang af eksternt finansierede projekter, feriepengeforpligtelser, varelagre og debitorer. Oprydningen i 2013 afdækkede bl.a. tab på eksternt finansierede projekter på 6,8 mio. kr., efterregulering af feriepengeforpligtelsen på 5,7 mio. kr. og en nedskrivning af varelagre med en samlet driftspåvirkning på 3,8 mio. kr.

Rigsrevisionen vurderer, at der ikke har været tilstrækkeligt ledelsesmæssigt fokus på de eksternt finansierede projekter, men at der nu er fokus på området. Projektporteføljen er som følge af en oprydning ultimo 2013 nedbragt fra 373 til 118 aktive projekter. Gennemgangen af projektporteføljen er afsluttet medio 2014.

Ved revisionen konstaterede vi, at Kunstakademiets regnskab for 2013 viste et negativt resultat på 8,7 mio. kr.

Kunstakademiet havde ultimo 2013 en egenkapital på 8,7 mio. kr., hvoraf 5,4 mio. kr. udgør reguleret egenkapital (statsligt indskud). Kunstakademiet har budgetteret med et underskud i 2014 på 6,1 mio. kr., og merforbruget er godkendt af Styrelsen for Videregående Uddannelser. Hvis underskuddet realiseres, vil egenkapitalen blive yderligere reduceret. Kunstakademiet har efterfølgende oplyst, at det forventede underskud er nedjusteret til 2,5 mio. kr. som følge af engangsindtægter ved projektgennemgangen.

Den regulerede egenkapital er den kapital, som staten har skudt ind i institutionen. Modposten på balancen er en statsforskrivning.

Bevillingskontrollen viste, at Kunstakademiet har overholdt de givne bevillinger, men Rigsrevisionen konstaterede, at Kunstakademiet havde tilsidesat bevillingsreglen om, at den langfristede gæld ikke må overstige værdien af de immaterielle og materielle anlægsaktiver. Overskridelsen udgør 0,8 mio. kr.

Rigsrevisionen finder, at regnskabsforvaltningen og regnskabsaflæggelsen i perioden 2011-2013 ikke har fungeret tilfredsstillende.

Utilstrækkelig dokumentation for udbetaling af engangsvederlag til vicedirektør i Styrelsen for Videregående Uddannelser

181. Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte har udbetalt et engangsvederlag på 125.000 kr. til en vicedirektør for at varetage formandskabet for Rådet for Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser. Ministeriet for Børn og Undervisning, der var ansvarlig for rådet, havde opgjort arbejdsbelastningen til 425 timer og kompenseret styrelsen med 125.000 kr. herfor. Kompensationen ydes ifølge reglerne til arbejdsgiveren og ikke direkte til den udlånte medarbejder. Reglerne er fastlagt, så staten ikke skal betale dobbelt for ydelser og kompetencer, som staten i forvejen aflønner via medarbejdernes ordinære ansættelse. Medarbejderne kan dog eventuelt og efter individuel vurdering honoreres af hovedarbejdsgiveren for en merbelastning. I den konkrete sag havde styrelsen udbetalt det samme beløb til den pågældende vicedirektør, som styrelsen selv havde modtaget, og der forelå et brev til vicedirektøren om, at departementet havde vurderet, at vicedirektørens merbelastning svarede til 125.000 kr. Departementet havde samme år tillige udbetalt 75.000 kr. i resultatløn til vicedirektøren.

Rigsrevisionen finder, at der ved udbetaling af væsentlige beløb som i denne sag bør være skærpede krav til dokumentation for, at arbejdsbelastningen har ligget ud over det forventede i den ordinære stilling. Videre bør det fremgå, i hvilket omfang der er taget hensyn til andre udbetalinger, som også vedrører arbejdsbelastningen. Rigsrevisionen finder det dermed ikke tilstrækkeligt, når departementet vurderer, at vicedirektørens merbelastning svarer til det præcise beløb, der betales for varetagelsen af formandskabet for Rådet for Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser, og vicedirektørens samlede merbelastning i øvrigt ikke fremgår af vurderingen.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at der i den konkrete sag findes dokumentation for den øverste ledelses beslutning om at tildele engangsvederlaget på baggrund af en ekstraordinær arbejdsindsats. Styrelsen for Videregående Uddannelser tager dog Rigsrevisionens bemærkning til efterretning og vil fremadrettet i højere grad dokumentere den konkrete stillingtagen til omfanget af kompensation, og at der foretages en konkret og individuel vurdering af, om medarbejderen kan kompenseres inden for det lønsystem, som den pågældende er omfattet af.

Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende.

Fortsat mangelfuld økonomistyring på Aalborg Universitet

182. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om mangelfuld økonomistyringen på Aalborg Universitet. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 58.

Aalborg Universitets økonomistyring

183. Aalborg Universitets økonomi er i betydelig grad påvirket af de omkostninger, som etableringen af AAU Sydhavnen har medført. I 2012 havde universitetet et underskud på 165 mio. kr. mod et budgetteret underskud på 33 mio. kr. I 2013 var underskuddet på 57,2 mio. kr. mod et budgetteret underskud på 51 mio. kr. Universitetets egenkapital er følgelig faldet fra 388,5 mio. kr. ultimo 2011 til 166,6 mio. kr. ultimo 2013.

Aalborg Universitet har iværksat en række initiativer, der skal forbedre økonomistyringen. Universitetet vil bl.a. gennemgå og justere den nuværende økonomistyring, herunder standardisere rapporteringsformer og -værktøjer til at udarbejde bedre prognoser af indtægterne. Universitetet er ved at fastlægge krav til et centralt disponeringssystem og har indført attestationspligt for lederne af universitetets hovedområder, institutter og afdelinger i forbindelse med anskaffelser og anlægsinvesteringer over en fastsat beløbsgrænse.

AAU Sydhavnen er en afdeling af Aalborg Universitet, der blev etableret i sommeren 2012, hvor universitetet samlede sine aktiviteter i København i den tidligere Nokia-bygning i Sydhavnen.

Revisionen viste, at Aalborg Universitet i 2013 fortsat ikke kunne udarbejde en selvstændig økonomirapportering for universitetets aktiviteter på AAU Sydhavnen. Både Rigsrevisionen, institutionsrevisor og økonomiafdelingen på universitetet har tidligere peget på behovet for at kunne rapportere selvstændigt om økonomien for AAU Sydhavnen. Ledelsen har på trods heraf fravalgt en selvstændig økonomirapportering.

Rigsrevisionen finder, at Aalborg Universitets økonomirapportering har været utilstrækkelig.

Aalborg Universitets beslutnings- og budgetgrundlag for etablering af AAU Sydhavnen

184. Revisionen af Aalborg Universitets beslutnings- og budgetgrundlag for etableringen af AAU Sydhavnen viste, at universitetet fraveg de sædvanlige planlægnings- og budgetteringsprocesser. Den daværende chef for teknisk forvaltning forestod kontraktforhandlingerne, men med en meget høj grad af involvering fra rektors side. Rollefordelingen var i den sammenhæng ikke klart defineret, hvilket gjorde beslutningsprocessen uigennemsigtig.

Revisionen viste videre, at Aalborg Universitets økonomiafdeling og teknisk forvaltning havde forskellig opfattelse af visse poster i budgettet. Afdelingerne har efterfølgende erkendt, at budgettet var mangelfuldt. Uenigheden om budgettet påvirkede de periodeopfølgninger, som økonomiafdelingen forelagde bestyrelsen i 2012.

Rigsrevisionen kunne samtidig konstatere, at Aalborg Universitet generelt ikke har sikret en tilstrækkelig intern kommunikation mellem økonomiafdelingen og teknisk forvaltning og de disponeringsansvarlige ved de decentrale enheder.

Aalborg Universitet har i marts 2014 fremsendt en opgørelse, der viser, at etableringsomkostningerne i perioden 2012-2014 forventes at udgøre 105,8 mio. kr. Rigsrevisionen finder imidlertid ikke, at opgørelsen giver det fulde billede af de omkostninger, som etableringen af AAU Sydhavnen har medført. Årsagen er, at opgørelsen ikke fuldt ud viser de direkte og indirekte omkostninger, som projektet har medført i hele etableringsfasen.

Aalborg Universitet har i 2014 oplyst, at der nu arbejdes på at kunne opgøre resurseforbruget løbende på universitetets campusområder i henholdsvis Aalborg, København og Esbjerg.

Endelig viste revisionen, at anvendeligheden af bygningerne i AAU Sydhavnen til undervisningsbrug kun i mindre omfang var styrende for indgåelse af lejemålet. Kort forinden lejemålet skulle tages i brug, opdagede Aalborg Universitet, at bygningerne ikke måtte anvendes til undervisning/studerende i det omfang, som var forventet for at imødekomme meroptaget samme år. Dette medførte en række uforudsete udgifter for at gøre lokalerne egnede til undervisningsbrug og dermed yderligere omkostninger, fx udgifter på 1 mio. kr. pr. måned til vagtfunktion på grund af utilstrækkelig brandsikring.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Aalborg Universitet ikke løbende og fuldt ud har kunnet opgøre og dokumentere de direkte og indirekte omkostninger i forbindelse med etableringen af AAU Sydhavnen. Rigsrevisionen vurderer også, at universitetet ikke har foretaget det nødvendige forarbejde i forbindelse med etableringen af AAU Sydhavnen. Rigsrevisionen finder, at universitetet ved et projekt af denne størrelse burde have udarbejdet et mere udførligt beslutnings- og budgetgrundlag, fx i form af en businesscase.

185. Rigsrevisionen vil følge sagen.

4.14. § 20. Ministeriet for Børn og Undervisning

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Ministeriet for Børn og Undervisnings regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Sydslesvigudvalget har udbetalt tilskud i strid med egne procedurer. Udvalget har endvidere ikke stillet krav om overholdelse af de statslige regler og har ikke rykket tilskudsmodtagere rettidigt for manglende regnskabsmateriale.

ScienceTalenter på Sorø Akademis Skole har udgiftsført fastansat personale direkte på tilskudsfinansierede aktiviteter, uden at udgifterne kunne modsvares af indtægterne, hvilket er i strid med budgetvejledningens regler.

4.14.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

186. Ministeriet for Børn og Undervisning (nu Undervisningsministeriet) bestod i 2013 af 6 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet Sydslesvigudvalget og 236 statsfinansierede selvejende institutioner, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 17.

Tabel 17. Oversigt over revisionen af Ministeriet for Børn og Undervisning

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Departementet	41.601	Væsentlig opsparring på 1,4 mia. kr., jf. pkt. 188. Fortsat behov for at finansiere likviditetsunderskud i Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag, jf. pkt. 189.
UNI-C	495	
Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen	141	
Sorø Akademis Skole	95	Forretningsgange og interne kontroller hos ScienceTaler bør forbedres, jf. pkt. 190.
Danmarks Evalueringsinstitut	86	
Danmarks Center for Undervisningsmiljø	8	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
236 statsfinansierede selvejende virksomheder, herunder gymnasier, erhvervsrettede uddannelser ²⁾	24.567	Harmonisering af disponeringsregler i de statslige selvejende institutioner og fortsat behov for at overveje institutionernes anvendelse af finansielle sikringsinstrumenter, jf. pkt. 191-192.
Sydslesvigudvalget	456	Tilskudsforvaltningen bør forbedres, jf. pkt. 193.
Nationalt center for undervisning i natur, teknik og sundhed ²⁾	21	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med institutionsrevisor (intern revision).

Note: Ministeriet for Børn og Undervisning havde endvidere indtægter på 2 mio. kr. på finanslovens § 37. Renter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

187. Uddannelsesinstitutionerne modtager taxametertilskud fra staten. Tilskuddene indgår i statsregnskabet i form af tilskudsudbetalinger under departementet. Institutionerne aflægger selvstændige regnskaber for deres virksomhed, herunder for tilskuddene, som revideres af institutionsrevisor. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen varetager det faglige og økonomiske tilsyn med institutionerne, mens det regnskabsmæssige ansvar ligger hos departementet. Rigsrevisionen har især fokus på, om der udbetales korrekte taxametertilskud, og om ministeriets tilsyn understøtter korrekte udbetalinger. Revisionen har også omfattet departementets og Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens ledelsesinformation. Resultaterne af denne revision er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af ledelsesinformation på 6 ministerområder, jf. afsnit 3.5. Endvidere har revisionen omfattet større engangsbetalinger i staten, jf. afsnit 3.1.

Endelig har vi fulgt op på 3 sager fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. 2 af sagerne bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.14.2. Udvalgte revisionsresultater

Væsentlig opsparring på 1,4 mia. kr. i departementet

188. Departementets konto for deltagerstøtte har til formål at yde støtte til deltagere i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse i form af godtgørelse, tilskud til kost og logi samt befordringstilskud. Kontoen har over flere år haft en stigende saldo, som skyldes faldende elevtal. Ultimo 2011 udgjorde saldoen 437,3 mio. kr. og blev de følgende 2 år forøget med henholdsvis 443,3 mio. kr. og 544,8 mio. kr. til 1,4 mia. kr. ultimo 2013.

Departementet har oplyst, at mulighederne for fremtidig anvendelse af opsparringen er forelagt Finansministeriet.

Rigsrevisionen konstaterer, at bevillingen ikke er tilpasset de faldende elevtal.

Fortsat behov for at finansiere likviditetsunderskud i Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag

189. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om finansieringen af likviditetsunderskud i Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag. Rigsrevisionen fandt, at Ministeriet for Børn og Undervisning i samarbejde med Finansministeriet burde undersøge mulighederne for at anvende Statens Koncernbetalinger i stedet for at finansiere likviditetsunderskuddet gennem en bankkredit med statslig garanti. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 59.

Ministeriet for Børn og Undervisning har oplyst, at den nuværende betalingsformidlingsaftale for Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag løber frem til januar 2015. Ministeriet har i samarbejde med Finansministeriet og Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag udarbejdet et beslutningsoplæg, der sammenholder renteudgifterne ved forskellige løsninger inden for Statens Koncernbetalinger og det private bankmarked. Beslutningsoplægget forventes forelagt regeringens økonomiudvalg med henblik på, at et eventuelt udbud kan gennemføres i efteråret 2014.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Forretningsgange og interne kontroller hos ScienceTalenter på Sorø Akademis Skole bør forbedres

190. Revisionen af ScienceTalenter på Sorø Akademis Skole har i 2012 og 2013 vist flere mangler i administrationen af tilskudsfinansierede aktiviteter. ScienceTalenter havde i strid med budgetvejledningens regler udgiftsført fastansat personale direkte på tilskudsfinansierede aktiviteter. Ifølge budgetvejledningen skal tilskudsfinansierede aktiviteter kunne adskilles budget- og regnskabsmæssigt fra de driftsfinansierede aktiviteter. Herudover er der krav om, at udgifterne skal kunne dækkes af indtægter fra de tilskudsfinansierede aktiviteter. Revisionen viste, at ScienceTalenter udgiftsførte fastansat personale direkte på tilskudsfinansierede aktiviteter uden at kunne dokumentere, at udgifterne svarede til indtægterne. Derudover foretog ScienceTalenter ved registrering af udgifter og indtægter ikke en aktivitetsregistrering i regnskabet.

ScienceTalenter har i samarbejde med departementet taget initiativ til at rette op på regnskabsforvaltningen, så der ikke længere bliver udgiftsført fastansat personale under tilskudsfinansierede aktiviteter, medmindre udgifterne svarer til indtægterne.

Rigsrevisionen finder initiativerne hensigtsmæssige.

Opfølgning på uens disponeringsregler i de statslige selvejende institutioner og fortsat behov for at overveje institutionernes anvendelse af finansielle sikringsinstrumenter

191. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om uens disponeringsregler i de gymnasiale og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner. Rigsrevisionen anbefalede i den forbindelse, at Ministeriet for Børn og Undervisning overvejede at harmonisere reglerne. Desuden bemærkede Rigsrevisionen, at der havde været en vækst i institutionernes anvendelse af finansielle sikringsinstrumenter. Rigsrevisionen anbefalede i den forbindelse, at ministeriet overvejede, om der burde indføres begrænsninger i forhold til institutionernes muligheder for at anvende de finansielle sikringsinstrumenter. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 55.

Ministeriet for Børn og Undervisning har oplyst, at ministeriet vil harmonisere disponeringsreglerne mellem de gymnasiale og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, hvilket vil fremgå af finansloven for 2015, og at de særlige bevillingsbestemmelser for de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner vil udgå.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne del af sagen kan afsluttes.

192. Ministeriet for Børn og Undervisning har endvidere oplyst, at der er udarbejdet et udkast til analyse af de regulerede institutioners anvendelse af finansielle sikringsinstrumenter. Ministeriet forventer, at der foreligger en indstilling om anvendelse af finansielle sikringsinstrumenter på basis af den omtalte analyse ved udgangen af 3. kvartal 2014.

Rigsrevisionen vil følge denne del af sagen.

Sydslesvigudvalgets tilskudsforvaltning bør forbedres

193. Rigsrevisionen har revideret Sydslesvigudvalgets regnskab for 2013. Rigsrevisionen har fulgt op på udmøntningen af Sydslesvigloven, der trådte i kraft i april 2010, og som fastlægger formål og overordnede rammer for tilskud til danske kulturelle anliggender i Sydslesvig. Udvalget havde i 2013 udgifter på i alt 434,7 mio. kr. til bl.a. Dansk Skoleforening for Sydslesvig, Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger, Dansk Centralbibliotek og Sydslesvigsk Forening.

Revisionen viste, at forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder bør forbedres, da forretningsgangene og kontrollerne ikke i tilstrækkelig grad opfyldte de krav, der stilles til god statslig tilskudsforvaltning. Konsekvensen var bl.a. manglende efterlevelse af egne procedurer vedrørende forvaltning af tilskud.

Siden genforeningen i 1920 har den danske stat bevilget midler til at tilvejebringe bygningsmæssige rammer for det danske mindretal i Sydslesvigs foreninger og organisationer. Ministeriet for Børn og Undervisning har oplyst, at der tidligere blev tinglyst pant i ejendommene svarende til det ydede tilskud, men at tilskud til bygge- og anlægsprojekter i en årrække ikke har været sikret ved pant. Den samlede værdi af de tinglyste panter udgør 628,3 mio. kr. i henhold til statsregnskabet for 2013.

Rigsrevisionen konstaterede, at Sydslesvigsekretariatet efter revisionen har udarbejdet en ny vejledning om tilskud til bygge- og anlægsprojekter. Det fremgår heraf, at hvis Sydslesvigudvalget ønsker at støtte et byggeprojekt, hvor der ikke er et eksisterende pant, eller et pant ikke kan flyttes fra en anden bygning, vil der skulle lyses pant svarende til et beløb op til det bevilgede tilskud. Rigsrevisionen finder, at denne procedure vil sikre, at Sydslesvigudvalget får kendskab til eventuelle salg, og at indtægter fra salg ikke anvendes til andre formål end dem, der er ydet tilskud til.

Sydslesvigudvalget har ikke hjemmel på finansloven til at optage indtægter som følge af indfrielse af et pantelikret krav, eller at indtægterne kan genanvendes til aktiviteter, som ikke er bygge- og anlægstilskud. Ministeriet for Børn og Undervisning er i kontakt med Finansministeriet vedrørende regelgrundlaget på området.

Endvidere viste revisionen, at Sydslesvigudvalget havde udbetalt tilskud i strid med egne procedurer, fx engangsudbetaling af projektilskud frem for i rater. Vi konstaterede, at udvalget ikke havde stillet krav om, at de danske statslige regler skal følges i forbindelse med tilskudsmodtagers udgifter til fx rejser og repræsentation. Udvalget finder ikke, at der kan stilles krav om, at de danske statslige regler skal følges på alle områder, da der er tale om foreninger i et andet land. Da Sydslesvigloven ikke indeholder hjemmel til at fravige de danske regler, finder Rigsrevisionen, at udvalget bør stille krav om, at udgifter til fx rejser og repræsentation sker i overensstemmelse med de danske statslige regler.

Revisionen viste desuden, at Ministeriet for Børn og Undervisning i forbindelse med projektilskud og tilskud til bygge- og anlægsprojekter ikke havde fulgt rettidigt op på flere af tilskudsmodtagernes regnskabsaflæggelse og ikke havde rykket rettidigt for manglende regnskabsmateriale. Rigsrevisionen konstaterede i den forbindelse, at der ikke er krav om, at tilskudsmodtager skal indsende et revideret regnskab for projekter under 75.000 euro i de tilfælde, hvor en forening i forvejen modtager et driftstilskud. I de tilfælde, hvor foreningen ikke samtidig modtager et driftstilskud, skal der aflægges regnskab for projekterne. Ministeriet har efter revisionen udarbejdet en ny procedure for Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens gennemgang og afrapportering af årsregnskaber, projektregnskaber og revisionsprotokoller fra bl.a. Sydslesvigs foreninger. Det fremgår af proceduren, at tilskudsmodtager for tilskud under 75.000 euro fremadrettet skal anvende en standardiseret budget- og regnskabsskabelon, der skal ledelsespåtegnes, og tilskuddet skal særskilt fremgå af tilskudsmodtagers årsregnskab.

Ministeriet for Børn og Undervisning og Sydslesvigudvalget har iværksat en række initiativer på området, hvilket Rigsrevisionen finder nødvendigt.

4.15. § 21. Kulturministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Kulturministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Rigsrevisionen har fulgt op på beretning til Statsrevisorerne om møde- og repræsentationsudgifter i Kulturministeriets departementet. Revisionen viste, at departementet har styrket de interne kontroller og forretningsgange for møde- og repræsentationsudgifter og justeret den eksisterende vejledning om habilitet.

Nationalmuseet kunne ikke i alle tilfælde dokumentere, at der var taget skyldige økonomiske hensyn ved køb af varer og tjenesteydelser, da museet ikke anvendte forretningsgange, der sikrede valg af den økonomisk mest fordelagtige løsning.

TV2/Lorry havde indirekte finansieret seerklubben Club Lorry med bl.a. licensmidler, selv om driften af klubben ikke var en public service-aktivitet. Seerklubben havde siden 2009 givet et akkumuleret underskud på 177.000 kr.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning til DR's regnskab for at gøre opmærksom på usikkerhed vedrørende hensættelsen til det digitale sendenet DAB2. DR's ledelse omtaler i ledelsesberetningen, at den realiserede fremtidige nettoforpligtelse kan variere væsentligt fra skønnet.

4.15.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

194. Kulturministeriet bestod i 2013 af 28 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 8 virksomheder og 3 nævn, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 18.

Tabel 18. Oversigt over revisionen af Kulturministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Kulturstyrelsen	4.265	
Det Kongelige Teater og Kapel	1.082	
Departementet	873	Tilfredsstillende administration af møde- og repræsentationsudgifter, jf. pkt. 196. Opfølgning på mangelfuld mål- og resultatstyring, jf. pkt. 197.
Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme	665	
Det Danske Filminstitut	614	
Nationalmuseet	463	Manglende overholdelse af EU's udbudsregler, jf. pkt. 198.
Det Kongelige Bibliotek	439	
Statens Arkiver	268	
Statsbiblioteket og statens avissamling i Århus	231	
Statens Museum for Kunst	186	
Det Kgl. Danske Musikkonservatorium	113	
Det Jyske Musikkonservatorium	95	
Nota	71	
Kunstakademiets Billedkunstskoler	66	
Den Danske Filmskole	64	
Syddansk Musikkonservatorium og Skuespillerskole	56	
Statens Scenekunstscole	55	
Statens Forsvarshistoriske Museum	43	
Rytmask Musikkonservatorium	41	
Ordrupgaard	37	
Dansk Landbrugsmuseum	25	
Dansk Sprognævn	19	
Den Hirschsprungske Samling	15	
Danmarks Kunstbibliotek	14	
Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum	11	
Danish Crafts	10	
Statens Værksteder for Kunst	7	
Det Kongelige Akademi for Skønne Kunster	3	

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
DR ²⁾	8.963	Fortsat usikkerhed om hensættelse på 98,4 mio. kr., jf. pkt. 199.
TV2/NORD	141	
TV2/Lorry	157	TV2/Lorrys drift af seerklubben Club Lorry var ikke en public service-aktivitet, jf. pkt. 200.
TV MIDTVEST	150	
TV ØST	150	
TV 2 Østjylland	148	
TV 2/FYN	143	
TV 2/Bornholm	135	
Folkeuniversitetsnævnet	98	
Nævnet for Fremme af Debat og Oplysning om Europa	40	
Tipsungdomsnævnet	1	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter, omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Note: Kulturministeriet havde endvidere indtægter på 2 mio. kr. vedrørende § 37. Renter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

195. Rigsrevisionen havde for 2013 særligt fokus på revisionen af tilskud, da området er økonomisk væsentligt og risikofyldt. Revisionen af tilskud omfattede Kulturstyrelsen og Det Danske Filminstitut, der tilsammen administrerer tilskud for 3.581 mio. kr. Resultatet af denne revision er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af forvaltning af statslige tilskud, jf. afsnit 3.3.

Derudover fulgte vi op på departementets forvaltning af møde- og repræsentationsudgifter, som vi følger fra beretning til Statsrevisorerne om møde- og repræsentationsudgifter i Kulturministeriets departement.

Endelig har vi fulgt op på 3 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. 2 af sagerne bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.15.2. Udvalgte revisionsresultater

Tilfredsstillende administration af møde- og repræsentationsudgifter i departementet

196. Rigsrevisionen har fulgt op på de initiativer, som departementet tog på baggrund af beretningen om møde- og repræsentationsudgifter, jf. notat til Statsrevisorerne af 26. juni 2013.

Departementet oplyste, at de har iværksat følgende initiativer:

- indført Rigsrevisionens anbefalinger i relevante instrukser og vejledninger
- tilpasset departementets kontoopsætning
- korrigeret konteringsfejl for møde- og repræsentationsudgifter
- gennemført workshops i ministeriets regnskabs- og dispositionsregler
- revideret departementets vejledning i forvaltning, herunder reglerne om habilitet.

Revisionen viste, at departementet har samlet og præciseret de eksisterende retningslinjer for disponering i et notat, der dels tydeliggør retningslinjerne for møde- og repræsentationsudgifter, dels fastsætter, at det påhviler den enkelte medarbejder at udvise omtanke og konkret vurdere behovet for repræsentationens omfang. I notatet blev det desuden præciseret, at medarbejderne skal dokumentere overvejelserne ved større arrangementer i et sagsnotat, der skal godkendes af den pågældendes chef. Som led i implementeringen af dispositionsnotatet har departementet afholdt stormøder for alle medarbejdere i departementet.

Departementet har ændret opsætningen i regnskabssystemet, så der bliver afløftet korrekt moms, og de konstaterede fejlkonteringer er korrigeret.

Departementet har justeret den eksisterende vejledning om habilitet og præciseret, at der altid skal udarbejdes et sagsnotat, hvis en sagsbehandler bliver opmærksom på forhold, som er egnede til at vække tvivl om de involverede personers saglighed og upartiskhed.

Rigsrevisionen konstaterede ved en stikprøvevis gennemgang af udvalgte bilag vedrørende møde- og repræsentationsudgifter, at departementet har disponeret i overensstemmelse med retningslinjerne i det udarbejdede dispositionsnotat.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementets opfølgning vedrørende møde- og repræsentationsudgifter er tilfredsstillende, og at sagen kan afsluttes.

Opfølgning på mangelfuld mål- og resultatstyring

197. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om mangelfuld mål- og resultatstyring. Kulturministeriets departement havde ikke opstillet rammebetingelser for mål- og resultatstyringen, der i tilstrækkelig grad sikrede, at der blev opstillet operationelle mål og klare kriterier for opgørelsen og dokumentationen af målopfyldelsen. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 62.

Rigsrevisionen var i 2013 i dialog med departementet om justering af rammebetingelserne for mål- og resultatstyring på ministerområdet. Departementet har nu udarbejdet en ny politik for tilsyn og styring, hvor departementets rolle i forhold til mål- og resultatstyring er tydeliggjort. Der er udarbejdet et nyt koncept for rammeaftaler, som lægger op til, at resultatmålene opdeles i operationelle mål, der suppleres af nøgletal og indikatorer. Departementet har anvendt konceptet for rammeaftalen for Statens Museum for Kunst for perioden 2014-2017.

Departementet ønsker fortsat, at rapporteringen om de faglige resultater kun skal ske én gang årligt i årsrapporten, hvilket er i overensstemmelse med de minimumskrav, som der er lagt op til i Moderniseringsstyrelsen vejledninger. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at én årlig afrapportering og opfølgning ikke giver samme mulighed for at opnå de fordele og den fleksibilitet, som opstår ved en løbende opfølgning et par gange i løbet af året. De øvrige ministerområder har typisk en hyppigere kadence end minimumskravet på én gang årligt. Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriet i lighed med øvrige ministerområder vil være bedst tjent med at rapportere hyppigere end én gang om året.

Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriet har opstillet rammebetingelser for mål- og resultatstyringen, som sikrer, at der bliver opstillet operationelle og klare mål. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Manglende overholdelse af EU's udbudsregler

198. Revisionen for 2013 viste, at Nationalmuseet ved køb af varer og tjenesteydelser ikke i alle tilfælde kunne dokumentere, at der var taget skyldige økonomiske hensyn, idet der ikke var anvendt procedurer, der sikrede valg af den økonomisk mest fordelagtige løsning på grundlag af en afsøgning af markedet. I 3 tilfælde forelå der ikke dokumentation for, at kontraktindgåelse var indgået efter et forudgående EU-udbud, selv om kontraktsummen oversteg tærskelværdien på ca. 1 mio. kr. Desuden forelå der ikke dokumentation for forudgående overvejelser bag valget af leverandør.

Rigsrevisionen finder, at Nationalmuseet bør stramme op på forretningsgange og dokumentation for køb af varer og tjenesteydelser.

Fortsat usikkerhed om hensættelse på 98,4 mio. kr. i DR's regnskab

199. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om en hensættelse på 132 mio. kr. til dækning af det forventede tab ved driften af DAB-sendenettet frem til 2021. DR havde omtalt forholdet i relation til det digitale sendenet i ledelsesberetningen i årsrapporten for 2013. Heraf fremgik det, at ledelsens skøn var forbundet med væsentlig usikkerhed. Rigsrevisionen var enig heri. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 63.

Ved revisionen af regnskabet for 2013 konstaterede Rigsrevisionen, at DR's realiserede indtægter fra de kommercielle operatører på det digitale sendenet DAB2 var lavere end i den model, der var godkendt af Europa-Kommissionen i 2011. De kommercielle operatører betalte dermed ikke den andel af anvendelsen af sendenet, som Europa-Kommissionen havde lagt til grund ved vurderingen.

DR's ledelse omtalte forholdet i ledelsesberetningen i årsrapporten for 2013. Heraf fremgår det, at "den realiserede fremtidige nettoforpligtelse kan variere væsentligt fra skønnet, hvorfor ledelsens skøn er forbundet med væsentlig usikkerhed, herunder bl.a. afhængig af i hvilket omfang de kommercielle aktører betaler den fakturerede andel".

Rigsrevisionen anbefalede, at DR tog kontakt til Kulturministeriet for at afklare, om den lavere betaling fra de kommercielle operatører kunne rumme et element af mulig ulovlig statsstøtte.

I årsrapporten for 2013 har DR korrigeret hensættelsen fra 2012 på 94,2 mio. kr. og har i stedet indregnet en hensættelse på 98,4 mio. kr. for 2013.

Rigsrevisionen afgav revisionspåtegning på DR's årsrapport for 2013 uden forbehold, men med en supplerende oplysning om usikkerheden vedrørende hensættelsen.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

TV2/Lorrys drift af seerklubben Club Lorry var ikke en public service-aktivitet

200. Ved revisionen af TV2/Lorrys regnskab for 2013 konstaterede Rigsrevisionen, at seerklubben Club Lorry, der indgik i det samlede regnskab for TV2/Lorry, siden 2009 havde givet et akkumuleret underskud på i alt 177.000 kr. Underskuddet var indirekte blevet finansieret af bl.a. licensmidler. Rigsrevisionen bad Kulturministeriet om at afklare, om driften af Club Lorry var en del af TV2/Lorrys public service-forpligtelse, og om underskuddsdækningen var forenelig med lovgivningen. Ministeriet fandt, at driften af Club Lorry ikke kunne anses for at være en del af public service-forpligtelsen, og at TV2/Lorry ikke kunne anvende licensmidler til driften af støtteforeningen/seerklubben.

Kulturministeren meddelte samtidig formanden for TV2/Lorrys bestyrelse, at ministeren forventede, at driften af Club Lorry som en del af TV2/Lorrys public service-virksomhed ophørte. Ministeren fandt dog, at der ikke var noget til hinder for, at seerklubben kunne drives som en selvstændig forening, der organisatorisk og regnskabsmæssigt var adskilt fra TV2/Lorrys virksomhed, og som ikke blev finansieret af midler fra TV2/Lorry. Club Lorry er nu nedlagt.

4.16. § 22. Ministeriet for Ligestilling og Kirke

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Ministeriet for Ligestilling og Kirkes regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Ministeriet for Ligestilling og Kirke har implementeret et nyt kapitaladministrationssystem for stiftsmidlerne. Der er dog fortsat fejl i systemet, og leveringen af systemet er endnu ikke afsluttet, selv om systemet blev sat i drift i 2012. Systemfejlene har medført, at reguleringen af urealiserede kursgevinster og kurstab ikke er korrekt. Desuden er der fejlagtigt posteringer i regnskaberne for 2013 vedrørende køb af investeringsbeviser, der burde have været posteret i regnskaberne for 2014. Stifternes Kapitalforvaltning i Viborg og Århus Stift, hvor administrationen af stiftsmidlerne er samlet, var derfor inden aflæggelsen af regnskaberne nødt til at rette posteringer manuelt for at kompensere for systemfejlene.

4.16.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

201. Ministeriet for Ligestilling og Kirke (nu Kirkeministeriet) bestod i 2013 af departementet, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet Folkekirkens fællesfond og 10 stiftsmiddelregnskaber, som ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 19.

Tabel 19. Oversigt over revisionen af Ministeriet for Ligestilling og Kirke

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Departementet	620	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Folkekirkens fællesfond	2.380	U hjemlet tilskud til husleje, jf. pkt. 203.
10 stiftsmiddelregnskaber	437	Fortsat fejl i nyt kapitaladministrationssystem, jf. pkt. 204.

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

202. Rigsrevisionen har i forbindelse med gennemgangen af stiftsmiddelregnskaberne haft fokus på, om der stadig var fejl i det kapitaladministrative system. Vi har også foretaget en gennemgang af gravstedsindberetnings- og administrationssystemet (GIAS). Endelig har revisionen haft fokus på ledelsesinformation i departementet og hos Københavns Stift, der er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af ledelsesinformation på 6 ministerområder, jf. afsnit 3.5.

4.16.2. Udvalgte revisionsresultater

Uhjemlet tilskud til husleje

203. Rigsrevisionen konstaterede, at Århus Stift havde udlejet istandsatte lokaler til en folkekirkelig organisation, der var finansieret af den lokale kirkeskat. Ifølge lejekontrakten udgjorde lejen betaling for forbrug og overhead på 40% for brug af de fælles faciliteter. Det var Rigsrevisionens opfattelse, at konstruktionen indebar, at Folkekirkens fællesfond reelt ydede et tilskud til lejer. Vi bad stiftet om at forelægge spørgsmålet for ministeriets departement. Departementet indskærpede over for stiftsadministrationerne og uddannelsesinstitutionerne, at der ikke var hjemmel til at yde tilskud fra fællesfonden til folkekirkelige organisationer mv., der er finansieret af den lokale kirkeskat. Desuden indskærpede departementet, at institutionerne ved udlejning af fællesfondens ejendomme altid skal fastsætte lejen til markedslejen ved en uvildig vurdering. Departementet indskærpede endvidere, at lejeaftaler, som ikke opfyldte kravene, skulle opsiges med henblik på genforhandling.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at departementet har krævet, at institutionerne efterlever reglerne og korrigerer lejeaftaler, som ikke opfylder kravene.

Fortsat fejl i nyt kapitaladministrationssystem

204. Ministeriet havde i 2012 implementeret et nyt kapitaladministrationssystem. På grund af forsinket modtagelse af stiftsmiddelregnskaberne for 2012 havde Rigsrevisionen ikke mulighed for at revidere regnskaberne og udtale sig om rigtigheden inden afgivelse af beretningen til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012.

Vores efterfølgende gennemgang af de forsinkede regnskaber for 2012 viste, at der var systemfejl i kapitaladministrationssystemet. Systemfejlene havde forsinket udbetalingen af renter til menighedsrådene og forsinket terminsopkrævningerne. Vi fandt dog, at de aflagte årsrapporter for stiftsmidlerne for 2012 var rigtige.

Ved revisionen for 2013 konstaterede vi, at leveringen af kapitaladministrationssystemet endnu ikke var afsluttet, selv om systemet var blevet sat i drift i 2012. Departementet havde samlet administrationen af stiftsmidlerne i 2 centre. Stifternes Kapitalforvaltning, som er placeret i 2 centre i henholdsvis Viborg og Århus Stift, havde i forbindelse med aflæggelsen af årsrapporterne for stiftsmidlerne for 2013 konstateret, at der stadig var enkelte systemfejl i kapitaladministrationssystemet. Fejlene medførte, at reguleringen af urealiserede kursgevinster og kurstab ikke var korrekt. Desuden var der fejlagtigt posterings i regnskaberne for 2013 vedrørende køb af investeringsbeviser, der burde have været posteret i regnskaberne for 2014. Centrene havde derfor været nødt til at rette posterings manuelt inden aflæggelsen af regnskaberne for at kompensere for systemfejlene.

Rigsrevisionen vurderer, at centrene har etableret betryggende kompenserende kontroller, men finder det samtidig nødvendigt, at ministeriet prioriterer at afhjælpe systemfejl, så implementeringen kan afsluttes.

Rigsrevisionen reviderer 10 stiftsmiddelregnskaber. Stiftsmidlerne, som ikke indgår i Folkekirkens fællesfond, består af kirkernes og præsteembedernes formuer og udgør på landsplan ca. 4,6 mia. kr. Stiftsmidlerne består af kirke- og præsteembedekapitaler, gravstedskapitaler og provenu for salg af anlæg.

4.17. § 23. Miljøministeriet

ERKLÆRING OM MILJØMINISTERIETS REGNSKAB

Miljøministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Rigsrevisionen tog forbehold for Naturstyrelsens regnskaber for 2011 og 2012. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabet for 2013 samlet set er rigtigt. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at styrelsens regnskabsaflæggelse for 2013 ikke har været helt tilfredsstillende, og at der var en række områder, hvor regnskabsoprydningen endnu ikke var afsluttet.

Departementets tilsyn med de underliggende virksomheders regnskabsforvaltning var ikke helt tilfredsstillende i 2013. Rigsrevisionen finder det dog positivt, at departementet i efteråret 2013 øgede opmærksomheden mod problemerne i Naturstyrelsens regnskabsforvaltning, bl.a. ved at styrke tilsynsfunktionen og oprette en stilling med særligt fokus på tilsynet med de underliggende virksomheders regnskabsforvaltning.

Danmarks Miljøportal har i perioden 2008-2013 betalt 7,2 mio. kr., hvilket svarer til 1,2 mio. kr. om året, for konsulentytelser til udførelse af normale og basale regnskabsmæssige opgaver. Rigsrevisionen finder, at der ikke er taget skyldige økonomiske hensyn ved købet af konsulentytelserne.

4.17.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

205. Miljøministeriet bestod i 2013 af 6 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 2 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 20.

Tabel 20. Oversigt over revisionen af Miljøministeriet

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Naturstyrelsen	3.682	Regnskabet for 2013 er rigtigt efter forbehold for regnskaberne for 2011 og 2012, jf. pkt. 207. Manglende fokus på det eksterne regnskab i ledelsesinformationen, jf. pkt. 208.
Miljøstyrelsen	1.288	
Geodatastyrelsen	475	
Departementet	224	Tilsyn med regnskabsforvaltningen i de underliggende virksomheder var ikke helt tilfredsstillende, jf. pkt. 209.
Natur- og Miljøklagenævnet	73	
Danmarks Miljøportal	64	Manglende sparsommelighed ved udførelse af normale og basale regnskabsmæssige opgaver, jf. pkt. 210.
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Dansk Producentansvarssystem ²⁾	10	
Vandsektorens Teknologiuudviklingsfond ²⁾	39	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

206. Rigsrevisionen har for 2013 haft særligt fokus på revisionen af Naturstyrelsen, da vi tog forbehold for styrelsens regnskaber for 2011 og 2012. Revisionen har endvidere haft fokus på Miljøstyrelsens tilskudsforvaltning og fastsættelse af gebyrer. Resultaterne af disse revisioner er afleveret i de tværgående undersøgelser af forvaltning af statslige tilskud, jf. afsnit 3.3, og fastsættelse af gebyrer, jf. afsnit 3.4.

Endelig har vi fulgt op på 2 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. Den ene sag bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.17.2. Udvalgte revisionsresultater

Naturstyrelsens regnskab for 2013 er rigtigt efter forbehold for regnskaberne for 2011 og 2012

207. Rigsrevisionen har fulgt op på sagen om forbehold for Naturstyrelsens regnskaber for 2011 og 2012. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 66.

I efteråret 2013 blev der nedsat en styregruppe med en afdelingschef fra departementet i spidsen. Formålet var, at der for 2013 skulle aflægges et rigtigt regnskab efter Rigsrevisionens forbehold for regnskaberne for 2011 og 2012. Der er endvidere købt konsulentbistand for 6,1 mio. kr. til sikring af et rigtigt regnskab for 2013 og gennemgang af forretningsgange og processer for at sikre en mere robust regnskabsforvaltning i Naturstyrelsen. Endelig er der sket en opnormering af regnskabsfunktionen i styrelsen.

Rigsrevisionen finder, at disse tiltag har været nødvendige, og at styregruppen har skabt det nødvendige fokus på regnskabsaflæggelsen.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen for 2013 i meget høj grad har været præget af den omfattende regnskabsmæssige assistance, som et eksternt konsulentfirma har ydet. Det er desuden Rigsrevisionens vurdering, at der i løbet af 2013 og i forbindelse med regnskabsafslutningen er foretaget mange nødvendige rettelser. Hertil kommer, at der fortsat er en række områder, hvor regnskabsoprydningen endnu ikke er afsluttet. Revisionen har endvidere givet anledning til enkelte mindre bemærkninger på nye områder:

- Differencen mellem anlægsmodulet og finansmodulet, der ultimo 2012 udgjorde 233,6 mio. kr. i det udgiftsbaserede regnskab, er blevet nedbragt, og der var ultimo 2013 en difference på 12,7 mio. kr. Beløbet blev efter aftale med Moderniseringsstyrelsen placeret på regnskabskontoen "Periodeafgrænsningsposter, forpligtelser", idet det ikke var muligt at afklare, hvordan differencen skulle håndteres inden regnskabet afslutning. Moderniseringsstyrelsen har efterfølgende godkendt, at beløbet på de 12,7 mio. kr. skal indtægtsføres i 2014 og efterfølgende bortfalde automatisk ved bevillingsafregningen og dermed ikke kan genanvendes.
- Naturstyrelsen har i løbet af 2013 foretaget en gennemgang og oprydning af sager i tilskudssystemet TilSkov. Således er der i 2013 registreret bortfald af tilsagnstransaktioner for i alt 87,5 mio. kr., ligesom der er tilbageført tilgodehavende EU-refusion for 32,4 mio. kr. Bortfaldet omfatter både oprydning i gamle sager og løbende annulleringer i forbindelse med ændringer i eksisterende tilsagn. Rigsrevisionen har ved revisionen for 2013 konstateret, at der nu kun er uvæsentlige differencer mellem TilSkov og Navision.
- Den regnskabsmæssige behandling af eksternt finansierede projekter er gennemgået, og som en konsekvens heraf har Naturstyrelsen i 2013 foretaget korrektioner i form af en samlet indtægt i det omkostningsbaserede regnskab for 64,8 mio. kr. og en samlet indtægt i det udgiftsbaserede regnskab på 58,7 mio. kr. Der blev dog konstateret en difference på 1,3 mio. kr., som burde have været indtægtsført i det omkostningsbaserede regnskab.

Miljøministeriet har oplyst, at departementet og Naturstyrelsens direktion fortsat har fokus på regnskabsoprydningen, og der holdes kvartalsvise møder mellem departementschefen og Naturstyrelsens direktør, hvor fremdriften i regnskabsoprydningen drøftes.

Rigsrevisionen har forståelse for den prioritering, der er foretaget i forbindelse med regnskabsaflæggelsen, efter Rigsrevisionen tog forbehold for regnskaberne for 2011 og 2012. Rigsrevisionen finder det dog afgørende, at de udestående forhold bliver endeligt afsluttet og løst som planlagt af Naturstyrelsen i 2014. Rigsrevisionen finder, at styrelsen fremadrettet af egen drift bør kunne aflægge et rigtigt regnskab. Rigsrevisionen kan i den forbindelse konstatere, at der ved brugen af eksterne konsulenter har været fokus på at overdrage viden til styrelsens egne medarbejdere.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Manglende fokus på det eksterne regnskab i ledelsesinformationen i Naturstyrelsen

208. Revisionen viste, at ledelsesinformationen i Naturstyrelsen kun i mindre grad kan anvendes til opfølgning på det eksterne regnskab og balancen. Ledelsesinformationen var primært styringsrelevant i forhold til det interne driftsregnskab og budgetopfølgning. Dette fandt Rigsrevisionen ikke hensigtsmæssigt set i lyset af de væsentlige fejl, der blev konstateret i styrelsens regnskaber for 2011 og 2012.

Revisionen viste endvidere, at Naturstyrelsen ikke havde udarbejdet en samlet plan med milepæle for, hvornår den regnskabsmæssige oprydning vedrørende håndtering af tilskud ville være afsluttet i 2013, på trods af at styrelsen ved lukningen af regnskabet for 2012 var klar over, at oprydningen ikke var afsluttet. Styrelsen udarbejdede først i oktober 2013 en handlingsplan for tilskudsområdet.

Rigsrevisionen anbefalede, at der som led i ledelsesinformationen også indgik rapportering om det eksterne regnskab, fx information om de væsentligste regnskabsposter i balancen.

Naturstyrelsen oplyste efterfølgende, at Rigsrevisionens anbefaling fremadrettet vil blive fulgt, at der vil blive udarbejdet en samlet rapportering i forhold til det eksterne regnskab til direktionen, og at opfølgningen på handlingsplanen også vil blive forelagt direktionen.

Rigsrevisionen finder, at departementet på et tidligere tidspunkt burde have haft mere fokus på det eksterne regnskab for at sikre, at Naturstyrelsen kunne aflægge et rigtigt regnskab – ikke mindst i lyset af de mange fejl i regnskaberne for 2011 og 2012.

Rigsrevisionen finder det dog tilfredsstillende, at Naturstyrelsen i efteråret 2013 satte fokus på ledelsesinformationen om det eksterne regnskab.

Departementets tilsyn med regnskabsforvaltningen i de underliggende virksomheder var ikke helt tilfredsstillende

209. Revisionen viste, at departementet i foråret 2013 ikke i tilstrækkelig grad havde været opmærksom på de væsentlige problemer, der var i Naturstyrelsens regnskabsforvaltning.

Revisionen viste videre, at der ikke var udarbejdet nogen særskilt sagsbehandlervejledning for, hvilke kontrolpunkter gennemgangen og tilsynet med de underliggende virksomheders regnskabsforvaltning bør omfatte, og at gennemgangen kun omfattede en gennemgang af Økonomiservicecentrets (ØSC) regnskabserklæring med virksomhedens kommentarer. Rigsrevisionen fandt, at departementets tilsyn med de underliggende virksomheders regnskabsforvaltning ikke var helt tilfredsstillende, og anbefalede, at departementet styrkede tilsynet for at sikre en tilfredsstillende regnskabsmæssig forvaltning på ministerområdet.

Rigsrevisionen finder det positivt, at departementet i efteråret 2013 rettede opmærksomheden mod problemerne i Naturstyrelsens regnskabsforvaltning og pr. 1. februar 2014 styrkede tilsynsfunktionen ved at oprette en stilling med særligt fokus på tilsynet med de underliggende virksomheders regnskabsvæsen.

Manglende sparsommelighed ved udførelse af normale og basale regnskabsmæssige opgaver i Danmarks Miljøportal

210. Danmarks Miljøportal er et fælles offentligt partnerskab mellem Miljøministeriet, kommunerne og regionerne. Miljøportalen bestod i 2013 af 10 årsværk og havde ordinære løn-omkostninger for 6,4 mio. kr.

Rigsrevisionen konstaterede ved den afsluttende revision for 2013, at Miljøportalen i perioden 2008-2013 har købt konsulentytelser fra et privat revisions- og rådgivningsfirma, der har udført normale og basale regnskabsopgaver, som sammenlignelige statslige virksomheder selv udfører. Miljøportalen har oplyst, at en konsulent fra det private revisions- og rådgivningsfirma i perioden har været ugentligt i Miljøportalen.

Miljøportalen har videre oplyst, at der i 2008 var problemer med økonomi- og regnskabsforvaltningen, og at Miljøportalen derfor valgte at købe konsulentbistand. Miljøportalen har endelig oplyst, at denne praksis desværre er fortsat af forskellige årsager.

Miljøportalen har i perioden 2008-2013 betalt 7,2 mio. kr., hvilket svarer til 1,2 mio. kr. om året for konsulentytelserne. Miljøportalen har i samme periode haft en kundeaftale med Økonomiservicecentret (ØSC) og internt haft en medarbejder ansat, som skulle udføre regnskabs- og økonomiopgaver ved siden af sine øvrige faglige opgaver.

Miljøministeriet har oplyst, at Miljøportalens bestyrelse har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og at den pågældende konsulentassistance vil blive udfaset.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der ikke er udvist sparsommelighed ved købet af konsulentytelserne. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der er anvendt så store beløb over så mange år på at varetage normale og basale regnskabsmæssige opgaver i en virksomhed af denne størrelse. Rigsrevisionen finder det nødvendigt og hensigtsmæssigt, at Miljøministeriet har iværksat en række initiativer.

4.18. § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris regnskab er rigtigt

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Der er fortsat en risiko for finansielle underkendelser fra Europa-Kommissionen, idet mangler ved arealkontrollen betyder, at der er risiko for, at der bliver udbetalt tilskud til landmændene for græsarealer og afgræsning af naturarealer, som ikke er tilskudsberettigede. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har iværksat en tilfredsstillende indsats i forhold til at imødekomme underkendelsesrisikoen, men effekten af indsatsen kendes endnu ikke, ligesom risikoen for fremtidige underkendelser ikke kan elimineres helt.

Der er fejl i Landdistriktsfondens projektstøtteordninger, hvilket har medført, at både Det Godkendende Organ og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i Europa-Kommissionen har taget forbehold for Landdistriktsfondens regnskab på dette område. Landdistriktsfondens projektstøtteordninger udgør kun en mindre del af de samlede midler på Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris område. Fejlene giver derfor ikke Rigsrevisionen anledning til at tage forbehold i den samlede erklæring om ministeriet.

4.18.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

211. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) bestod i 2013 af 3 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet Madkulturen, Dansk Hunderegister og Forskerpark Foulum, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 21.

Tabel 21. Oversigt over revisionen af Fødevareministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
NaturErhvervstyrelsen ²⁾	20.780	Fortsat fejl i regnskabet for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger, jf. pkt. 213-215. Mindsket risiko for finansielle underkendelser, jf. pkt. 216.
Fødevarestyrelsen	1.793	Tilfredsstillende lønkontroller, jf. pkt. 217. Sygefraværet er reduceret hos Kødkontrollen, jf. pkt. 218.
Departementet	141	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Madkulturen	48	
Dansk Hunderegister	14	
Forskerpark Foulum	8	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Note: Fødevareministeriet havde endvidere indtægter på 38 mio. kr. vedrørende § 37. Renter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

212. Rigsrevisionen har haft særligt fokus på revisionen af NaturErhvervstyrelsen og Fødevarestyrelsen. Revisionen af NaturErhvervstyrelsen er udvalgt ud fra en væsentlighedsbetragtning, idet styrelsen administrerer mange EU-tilskudsordninger, og disse i tidligere år har givet anledning til finansielle underkendelser fra EU. Fødevarestyrelsen er udvalgt, da tidligere års- og lønrevisioner har givet anledning til kritik. Revisionen af Fødevarestyrelsens forvaltning af gebyrer er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af fastsættelse af gebyrer, jf. afsnit 3.4.

Endelig har vi fulgt op på 2 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2.

4.18.2. Udvalgte revisionsresultater

Fortsat fejl i regnskabet for Landdistriktsfondens projektstøtteordninger

213. Rigsrevisionen følger en sag om fejl i sager på projektstøtteområdet under landdistriktsprogrammet. Det Godkendende Organ tog i sin revisionsrapport for 2012 forbehold for rigtigheden af den del af regnskabet, der vedrører projektstøtteområdet under Landdistriktsfonden. Det Godkendende Organ konstaterede dengang en fejlprocent på 8,3, hvilket er over Europa-Kommissionens grænse på 2 %. Størstedelen af de beløbsmæssigt opgjorte fejl skyldtes i 2012 mangelfuld skiltning hos støttemodtagere om medfinansieringen fra EU, hvor Det Godkendende Organ vurderede den samlede sanktion til 100 % af støttebeløbet. Sagen er senest omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013, der er afgivet i september 2014.

Det Godkendende Organ har igen i 2013 taget forbehold for denne del af regnskabet. Årsagen er, at der blev konstateret finansielle fejl i 18 af 230 reviderede projekter. Fejlprocenten er opgjort til 2,1, og den estimerede fejl i regnskabet udgjorde 6,9 mio. kr. af det samlede regnskab på 326 mio. kr. Fejlprocenten er fortsat over Europa-Kommissionens grænse på 2 %.

Landdistriktsfonden revideres af Det Godkendende Organ, hvis opgaver i Danmark varetages af et privat revisionsfirma (Deloitte). Revisors opgave er at foretage revision af de 2 landbrugsfonde (Garantifonden og Landdistriktsfonden). Organet udarbejder årligt en erklæring for de 2 fonde, som sendes til Europa-Kommissionen.

Det Godkendende Organs revision viste væsentlige fejl vedrørende manglende dokumentation, utilstrækkelig sagsbehandling, manglende korrektioner af støttebeløb, medtagne udgifter, der ikke var støtteberettigede, samt manglende og ufuldkommen betalingsdokumentation.

Den faldende fejlprocent fra 8,3 i 2012 til 2,1 i 2013 er især et udtryk for, at NaturErhvervstyrelsen har ændret praksis i vurderingen af sanktionen vedrørende manglende skiltning om EU's medfinansiering. Styrelsen har udarbejdet nye retningslinjer herfor, og ved alvorlige fejl kan der højst sanktioneres for 5 % af støttebeløbet, dog maks. 50.000 kr. Derudover har styrelsen oplyst, at den faldende fejlprocent er udtryk for, at der er sket en forbedring i sagsbehandlingen og kontrollen som følge af implementeringen af handlingsplanen 2012-2013. Handlingsplanen har haft tydelig effekt på omfanget af fejl i sagsbehandlingen for projektilskudssager i 2013.

Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter er med ca. 1.000 ansatte og under ledelse af en generaldirektør ansvarlig for gennemførelsen af landbrugspolitikken og udviklingen af landdistrikterne i EU. Årligt udarbejder generaldirektoratet en aktivitetsrapport med bl.a. en vurdering af EU-forvaltningen i de forskellige medlemslande.

214. Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i Europa-Kommissionen vurderer i sin årlige aktivitetsrapport, at fejlprocenten for betalinger under det danske landdistriktsprogram for 2013 er på 6,6, og at handlingsplanerne ikke dækker alle de identificerede mangler og bør styrkes. Generaldirektoratet har derfor taget forbehold for regnskabet på dette område. Denne opgørelse af fejlprocenten er ikke sammenlignelig med Det Godkendende Organs opgørelse af fejlprocenten. Fejlprocenten på de 6,6 er sammensat af NaturErhvervstyrelsens kontrolstatistik, der viser en fejlprocent på 3,3 for Landdistriktsfonden, og resultater af de revisioner, som Europa-Kommissionen og Den Europæiske Revisionsret har gennemført i Danmark inden for de seneste år.

215. Landdistriktsfondens ordninger udgør kun en mindre del af de samlede midler på Fødevareministeriets område. De opgjorte fejlprocenter fra Det Godkendende Organ og Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter i Europa-Kommissionen giver derfor ikke Rigsrevisionen anledning til forbehold i den samlede erklæring om Fødevareministeriet.

Mindsket risiko for finansielle underkendelser i NaturErhvervstyrelsen

216. I beretningen til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2013 konstaterer Rigsrevisionen, at der fortsat er en risiko for finansielle underkendelser fra Europa-Kommissionen. Rigsrevisionens vurdering bygger på, at der er risiko for, at der bliver udbetalt tilskud til landmændene for græsarealer og afgræsning af naturarealer, som ikke er tilskudsberettigede. Det er vanskeligt for NaturErhvervstyrelsen at bedømme, om plejebestemmelserne for græs- og naturarealer er overholdt.

NaturErhvervstyrelsen har iværksat en række initiativer, der skal forbedre kontrollen for arealordningerne, herunder græs- og naturarealerne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevareministeriet har iværksat en tilfredsstillende indsats i forhold til at imødekomme underkendelsesrisikoen, men effekten af indsatsen kendes endnu ikke, ligesom risikoen for fremtidige underkendelser ikke kan elimineres helt.

Tilfredsstillende lønkontroller i Fødevarestyrelsen

217. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om manglende lønkontrol i Fødevarestyrelsen. Vi påpegede svaghederne første gang i 2010. Fødevareministeren oplyste i sin redegørelse, at det var aftalt med Statens Administration, at der i 2014 skulle gennemføres et udredningsarbejde og en beskrivelse af nye arbejdsgange for at forbedre de interne kontroller og samtidig sikre, at der ikke blev foretaget unødigt dobbeltkontrol, jf. notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 73.

Rigsrevisionens opfølgning viste, at lønkontrollen hos Fødevarestyrelsen i 2013 fortsat var utilstrækkelig. Styrelsens kontrol af lønnen, efter den er beregnet i lønsystemet, bestod alene af enkelte kontroller udført i juni og september. Det forudsættes i Finansministeriets vejledning om lønkontrol, at der foretages kontrol efter hver lønberegning, for at lønsystemet anvendes sikkert. Rigsrevisionen finder, at den utilstrækkelige lønkontrol indebærer en øget risiko for svig og utilsigtede fejl.

Fødevareministeriet har efterfølgende oplyst, at Fødevarestyrelsen siden 1. januar 2014 har gennemført 2 månedlige totale lønkontroller i overensstemmelse med vejledningerne på området. Den indgåede samarbejdsaftale med Statens Administration om lønkontroller skal sikre, at der foretages den tilstrækkelige og nødvendige kontrol, og at der ikke foretages unødigt dobbeltkontrol. Videre er der udarbejdet opdaterede instrukser for de interne kontroller, og der er skærpet ledelsesmæssigt fokus på, at kontrollerne gennemføres i overensstemmelse med instrukserne.

Rigsrevisionen finder Fødevarestyrelsens tiltag tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Sygefraværet er reduceret hos Kødkontrollen

218. Kødkontrollen under Fødevarestyrelsen havde tidligere et meget højt sygefravær. Kødkontrollens sekretariat har derfor siden oprettelsen den 1. januar 2010 arbejdet målrettet på at nedbringe sygefraværet hos de 560 medarbejdere, der udfører kødkontrollen på slagterierne. Der er bl.a. udarbejdet en strategi for opfølgning på sygefravær, herunder afholdelse af sygefraværssamtaler. Initiativerne har været suppleret af en lokal indsats på slagterierne. Det gennemsnitlige sygefravær pr. medarbejder er faldet fra 16,3 dage i 2011 til 10,5 dage i 2013, svarende til 36 %.

Rigsrevisionen finder det positivt, at sygefraværet er faldet markant.

4.19. § 28. Transportministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Transportministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Banedanmark har endnu ikke fuldt ud iværksat tiltag, der retter op på de forhold ved køb af konsulenttydelser, som Rigsrevisionen har kritiseret i forbindelse med revisionen af statsregnskaberne for 2010, 2011 og 2012. Rigsrevisionen finder, at implementeringen af tiltagene har været uhyre langstrakt, og Banedanmark bør derfor skærpe fokus på implementeringen betragteligt.

Rigsrevisionen har i samarbejde med medrevisor afgivet en supplerende oplysning om Udviklingsselskabet By & Havn I/S for at gøre opmærksom på den betydelige usikkerhed, der er knyttet til værdiansættelsen af selskabets investeringsejendomme.

Rigsrevisionen har i samarbejde med medrevisor afgivet en supplerende oplysning om Metroselskabet I/S for at gøre opmærksom på den usikkerhed, der er knyttet til projektsum og ibrugtagningstidspunkt for Cityringen.

4.19.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

219. Transportministeriet bestod i 2013 af 10 virksomheder, som indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 5 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 22.

Tabel 22. Oversigt over revisionen af Transportministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Banedanmark ²⁾	10.671	Tiltag vedrørende køb af konsulentytelser er stadig ikke fuldt implementeret, jf. pkt. 221. Risiko for fejl i løn og manglende overholdelse af arbejdstidsreglerne, jf. pkt. 222. Styrkede forudsætninger for intern afregning, jf. pkt. 223.
Departementet	6.534	
Vejdirektoratet	6.021	Uklar hjemmel i forbindelse med håndtering af projekttilskud, jf. pkt. 224.
Trafikstyrelsen	1.643	Utilstrækkelig forvaltning af årlige tilskud på ca. 75 mio. kr., jf. pkt. 225. Forbedret debitorforvaltning, jf. pkt. 226.
Kystdirektoratet	281	
Haverikommisionen for Civil Luftfart og Jernbane	15	
Kommissarius ved Statens Ekspropriationer på Øerne	7	
Haverikommisionen for Vejtrafik	5	
Kommissarius ved Statens Ekspropriationer i Jylland	5	
Auditøren under Transportministeriet	2	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
DSB ²⁾	24.095	
Naviair ²⁾	2.450	
Udviklingsselskabet By & Havn I/S ²⁾	2.057	Supplerende oplysninger om værdiansættelsen af investeringsejendomme, jf. pkt. 227.
Metroselskabet I/S ²⁾	2.107	Supplerende oplysninger om den usikkerhed, der er knyttet til projektsum og ibrugtagningstidspunkt for Cityringen, jf. pkt. 228.
Aarhus Letbane I/S ²⁾	10	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision eller medrevisor.

Note: Transportministeriet havde endvidere indtægter på 48 mio. kr. på finanslovens § 37. Renter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

220. Revisionen af virksomhederne inden for statsregnskabet har haft særligt fokus på opfølgning på tidligere revisioner. Revisionen af Trafikstyrelsen har endvidere haft fokus på styrelsens fastsættelse af gebyrer. Resultatet af denne revision er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af fastsættelse af gebyrer, jf. afsnit 3.4.

Endelig har vi fulgt op på 5 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, jf. bilag 2. 3 af sagerne bliver omtalt under udvalgte revisionsresultater nedenfor.

4.19.2. Udvalgte revisionsresultater

Banedanmarks tiltag vedrørende køb af konsulenttydelser er stadig ikke fuldt implementeret

221. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om Banedanmarks køb af konsulenttydelser, som vi har fulgt siden beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2010. Statsrevisorerne har ligeledes bemærket, at Banedanmark ikke handler omkostningsbevidst ved køb af konsulenttydelser. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 76.

Opfølgningen viste, at Banedanmarks tiltag for at styrke forvaltningen af køb af konsulenttydelser endnu ikke var fuldt implementeret. Banedanmark har igangsat et nyt samlet kontraktstyringssystem, der skal skabe større gennemsigtighed og bedre opfølgningssmuligheder i forhold til konsulentkontrakter. Banedanmark har derudover udarbejdet et udkast til en ny konsulentpolitik. Banedanmark forventer at implementere kontraktstyringssystemet og konsulentpolitikken fuldt ud i 2. halvår 2014.

Rigsrevisionen finder, at implementeringen af tiltagene, som skal styrke forvaltningen af køb af konsulenttydelser, har været uhyre langstrakt, og Banedanmark bør derfor skærpe fokus på implementeringen betragteligt.

Rigsrevisionen vil følge sagen.

Risiko for fejl i løn og manglende overholdelse af arbejdstidsreglerne i Banedanmark

222. Rigsrevisionen konstaterede en række fejl og svagheder i Banedanmarks administration af engangsydelser, herunder systemfejl i tidsregistreringssystemet.

Revisionen af engangsydelser viste indtastningsfejl i ugesedler og mangelfuld dokumentation, idet 1/3 af alle ugesedlerne i den gennemgåede stikprøve var ulæselige. Den efterfølgende lederkontrol var ikke fokuseret på kontrol af timetal og komme/gå-tider. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fejl i ugesedlerne ikke nødvendigvis opdages, og dermed er der risiko for, at der udbetales forkert løn.

Revisionen viste desuden systemfejl i Banedanmarks tidsregistreringssystem. Fejlene bevirkede, at der blev udbetalt forkert løn i forbindelse med tilkalde- og rådighedsvagter. En fejl vedrørte ca. 100 medarbejdere, hvor systemet var opsat, så medarbejderne fik udbetalt 7 timers ekstra weekend- og helligdagstillæg for hver rådighedsvagt i hjemmet om lørdagen.

Banedanmark overholdt ikke i alle tilfælde arbejdstidsreglerne som fastsat i lov om arbejdsmiljø, herunder at den gennemsnitlige arbejdstid ikke må overstige 48 timer om ugen opgjort over en periode på 4 måneder. Vi kunne konstatere, at nogle medarbejdere, bl.a. håndværkere, der også arbejder med farligt materiel, arbejdede mere end 48 timer om ugen i en periode, der langt oversteg 4 måneder.

Rigsrevisionen finder, at Banedanmark bør sikre, at systemfejl i tidsregistreringssystemet udbedres, og at lederkontrollen af ugesedler styrkes, så risikoen for udbetaling af forkert løn mindskes. Rigsrevisionen finder desuden, at Banedanmark bør sikre, at lov om arbejdsmiljø følges for alle ansatte.

Styrkede forudsætninger for intern afregning i Banedanmark

223. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om mangler ved den interne afregning mellem afdelingen Produktion og det øvrige Banedanmark. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 75.

Revisionen for 2013 viste, at Banedanmark havde haft fokus på at styrke den interne afregning og kapacitetsstyringen mellem afdelingen Produktion og det øvrige Banedanmark. Banedanmark havde bl.a. fastsat klare rammer for processen vedrørende den prissætning, der danner grundlaget for den interne afregning, og arbejdede med at optimere kapacitetsudnyttelsen. Banedanmark havde således adresseret Rigsrevisionens kritikpunkter.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at Banedanmark har styrket forudsætningerne for en korrekt anvendelse af afregningsmodellen mellem afdelingen Produktion og det øvrige Banedanmark og dermed også har styrket økonomistyringen på området.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Uklar hjemmel i forbindelse med håndtering af projektilskud i Vejdirektoratet

224. NordFoU er et samarbejde mellem de nordiske vejmyndigheder, herunder Vejdirektoratet. Formålet er at styrke håndteringen af forskningsmidler i de fællesnordiske forskningsprojekter. NordFoU har eksisteret siden 2004 og blev i november 2013 omdannet til en forening. NordFoU har ansvaret for administrationen af de forskningsmidler, som vejmyndighederne har aftalt skal indbetales til samfinansierede projekter. Vejmyndighederne betaler efter omdannelsen et driftstilskud til NordFoU's sekretariat. Vejdirektoratet kan deltage i udførelsen af de forskningsprojekter, der har relevans for direktoratets opgavevaretagelse, og hvor direktoratet har relevante kompetencer.

Revisionen viste, at Vejdirektoratet i rammebetingelser for NordFoU har fastsat opgaver og ansvar. Vejdirektoratet har dog ikke beskrevet, hvordan direktoratet vil varetage sin egen tilsynsforpligtelse med NordFoU's administration. Direktoratet har oplyst, at tilsynet med NordFoU varetages af NordFoU's styregruppe.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Vejdirektoratet gennem rammebetingelser har sikret en forsvarlig decentral administration. Rigsrevisionen finder det dog væsentligt, at direktoratet også fører tilsyn med forvaltningen i overensstemmelse med god tilskudsforvaltning.

Revisionen viste endvidere, at Vejdirektoratet har betragtet og bogført udgifterne til samfinansiering af forsknings- og udviklingsprojekter som køb af tjenesteydelser, mens indtægten fra NordFoU til de samfinansierede projekter betragtes og bogføres som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed. Rigsrevisionen finder, at de ydede tilskud til samfinansierede projekter under direktoratets driftsbevilling som udgangspunkt bør bevilges særskilt på finansloven. Arten og omfanget af tilskuddene bør fremgå klart af anmærkningerne. Rigsrevisionen finder, at direktoratets nuværende konteringspraksis og oplysninger på finansloven ikke giver tilstrækkelig gennemsigtighed for bevillingsanvendelsen.

Vejdirektoratet vil fremadrettet sikre et klarere bevillingsmæssigt grundlag for NordFoU's aktiviteter og justere anmærkningsteksten i finansloven, så det fremgår, at direktoratet har hjemmel til NordFoU-samarbejdet og samfinansiering af projekter. Rigsrevisionen finder dette nødvendigt.

Utilstrækkelig forvaltning af årlige tilskud på ca. 75 mio. kr. i Trafikstyrelsen

225. Trafikstyrelsen udbetaler årligt ca. 75 mio. kr. til trafikselskaberne i Danmark som kompensation for, at aldersgrænsen for betaling af fuld takst er ændret. Revisionen viste, at udbetalingerne var baseret på ikke-opdaterede fordelingsnøgler, som var beregnet i 1998, og på en selvangivelse udarbejdet af tilskudsmodtagerne (trafikselskaber), hvor de alene angiver, at de stadig opfylder lovgivningens betingelser for at modtage tilskud. Rigsrevisionen finder dette utilstrækkeligt. Styrelsen burde have krævet indberetninger, der dokumenterer, at tilskuddets størrelse ikke overstiger de faktiske rabatter. Endvidere burde styrelsen have sikret, at tilskuddet fordeles på baggrund af opdaterede fordelingsnøgler.

Rigsrevisionen finder, at Trafikstyrelsen bør genoverveje administrationen af tilskuddet. Styrelsen har oplyst, at de vil afklare med departementet, om der skal ændres i fordelingsnøglen og afregningsmetoden i forhold til trafikselskaberne.

Forbedret debitorforvaltning i Trafikstyrelsen

226. Rigsrevisionen har fulgt op på en sag om Trafikstyrelsens debitoradministration. Styrelsen har opgjort, at den mangelfulde debitorforvaltning har medført et økonomisk tab på 1,5 mio. kr. i 2013. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 74.

Opfølgningen viste, at Trafikstyrelsen har iværksat initiativer på de områder, som gav anledning til kritik. Styrelsen har ryddet op i de meget gamle poster og følger nu via ledelsesinformation løbende op på udviklingen i debitormassen. Forvaltningen er blevet beskrevet behørigt, og det er Rigsrevisionens vurdering, at beskrivelsen kan være med til at sikre opfølgning, dokumentation og hensigtsmæssige interne kontroller på området.

Rigsrevisionen finder Trafikstyrelsens initiativer tilfredsstillende. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

Supplerende oplysninger om værdiansættelsen af Udviklingsselskabet By & Havn I/S' investeringsejendomme

227. Udviklingsselskabet By & Havn I/S revideres af Rigsrevisionen i samarbejde med en revisor valgt af Københavns Kommune. Revisorerne afgav revisionspåtegning på Udviklingsselskabet By & Havn I/S' årsrapport for 2013 uden forbehold, men med en supplerende oplysning, hvor revisorerne – ligesom ved påtegningerne i de foregående år – gjorde opmærksom på den betydelige usikkerhed, der var knyttet til værdiansættelsen af selskabets investeringsejendomme, og henledte opmærksomheden på regnskabets oplysninger herom.

Supplerende oplysninger om den usikkerhed, der er knyttet til projektsum og ibrugtagningstidspunkt for Cityringen

228. Metroselskabet I/S' regnskab for 2013 er revideret af Rigsrevisionen og revisorer valgt af Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Revisorerne har afgivet en revisionspåtegning uden forbehold, men med en supplerende oplysning om den usikkerhed, der er knyttet til projektsum og ibrugtagningstidspunkt for Cityringen, og henviste til oplysningerne i årsrapporten om disse forhold.

4.20. § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet

ERKLÆRING OM MINISTERIETS REGNSKAB

Klima-, Energi- og Bygningsministeriets regnskab er rigtigt.

ANDRE VÆSENTLIGE REVISIONSBEMÆRKNINGER

Der er usikkerhed forbundet med værdiansættelse af Bygningsstyrelsens ejendomsportefølje, idet der er usikkerhed knyttet til de faktorer, der anvendes ved værdiansættelsen af ejendommene. Styrelsen har i årsrapporten ikke i tilstrækkelig grad oplyst om den mulige påvirkning af usikkerhederne.

It-sikkerheden i Bygningsstyrelsen var mangelfuld. Adgangsrettighederne var ikke ajourført og var ikke i overensstemmelse med styrelsens regler. Det indebar risiko for uautoriseret adgang til styrelsens forretningskritiske og følsomme data og for kompromittering af system-, data- og driftssikkerheden i styrelsen.

4.20.1. Overblik over ministeriet og den udførte revision

229. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet bestod i 2013 af 7 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet Energinet.dk, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig. Virksomhederne fremgår af tabel 23.

Tabel 23. Oversigt over revisionen af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet

	Finansiel væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Væsentlige bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:		
Bygningsstyrelsen	7.021	Usikker værdiansættelse af ejendomsporteføljen, jf. pkt. 231-233. Mangelfuld håndtering af 2 byggesager, jf. pkt. 234. Svage it-kontroller i og omkring ejendomsadministrations-systemet, jf. pkt. 235.
Energistyrelsen	2.077	
Danmarks Meteorologiske Institut	533	
De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland	486	
Departementet	97	
Energitilsynet	87	
Energiklagenævnet	6	
Virksomheder uden for statsregnskabet:		
Energinet.dk ²⁾	19.487	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter/omkostninger og indtægter.

²⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem, årsrapporter fra virksomhederne og årsrevisionen.

230. Rigsrevisionen har for 2013 haft særligt fokus på revisionen af Bygningsstyrelsen, der er den største virksomhed på Klima-, Energi- og Bygningsministeriets område i 2013 målt efter finansiel væsentlighed. Revisionen af Bygningsstyrelsen har omfattet væsentlige og risikofyldte områder, herunder nybyggeri af kontor- og universitets ejendomme, vedligeholdelse og modernisering af eksisterende bygninger, huslejeindtægter og generel regnskabsforvaltning. Revisionen har endvidere haft fokus på ledelsesinformation i departementet og i Danmarks Meteorologiske Institut. Denne del af revisionen er afrapporteret i den tværgående undersøgelse af ledelsesinformation på 6 ministerområder, jf. afsnit 3.5. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning på Energinet.dk's regnskab.

4.20.2. Udvalgte revisionsresultater

Usikker værdiansættelse af Bygningsstyrelsens ejendomsportefølje

231. Rigsrevisionen gennemgik Bygningsstyrelsens ejendomsportefølje, der bestod af bygning for Rigsarkivet, kontorejendomme og uddannelses- og forskningsbygninger. Gennemgangen gav anledning til en række bemærkninger vedrørende kontorejendomme og uddannelses- og forskningsbygninger. Begge typer bygninger er ud over de statslige regnskabsregler omfattet af SEA-ordningen.

Kontorejendomme

232. Bygningsstyrelsens samlede portefølje for kontorejendomme udgør ca. 10,4 mia. kr. inkl. igangværende anlægsarbejder for ca. 0,3 mia. kr.

SEA-ordningen er en særlig huslejeordning for statslige ejendomme, hvor bl.a. rammerne for fastsættelse af husleje er defineret. SEA-ordningen fastsætter retningslinjer for indregning af ejendomsværdier i årsrapporten.

Rigsrevisionen vurderede, at Bygningsstyrelsen fulgte regelsættet ved indregning af kontor-ejendommene i årsrapporten, idet styrelsen indregnede ejendommene til en beregnet markedsværdi. Markedsværdien bliver opgjort ved, at halvdelen af porteføljen vurderes hvert 2. år af uvildige vurderingsmænd. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at der indgår faktorer i denne beregning, som er behæftet med væsentlige usikkerheder og risici, som styrelsen burde have redegjort for i årsrapporten.

Bygningsstyrelsen indregnede den budgetterede anlægsomkostning under igangværende arbejder, uanset den realiserede omkostning, mens differencen blev driftsført. Rigsrevisionen vurderer, at dette giver et forkert billede af de indregnede anlægsomkostninger og af de efterfølgende op- eller nedskrivninger af ejendommenes værdi.

Uddannelses- og forskningsbygninger

233. Den samlede portefølje for uddannelses- og forskningsbygninger udgør ca. 28,1 mia. kr. inkl. igangværende anlægsarbejder for ca. 1,5 mia. kr.

Bygningsstyrelsen fulgte regelsættet ved indregning af uddannelses- og forskningsbygninger i årsrapporten. Hvert 4. år gennemgår uvildige vurderingsmænd ca. 10-11 % af bygningsmassen og estimerer den procentuelle udvikling i genopførelsessummerne. Styrelsen regulerer på dette grundlag hele porteføljen for uddannelses- og forskningsbygninger.

Bygningsstyrelsens grundlag for at fastsætte værdien af porteføljen for uddannelses- og forskningsbygninger er således baseret på en forholdsvis lille andel af den samlede portefølje, og det vil tage ca. 40 år, før hele bygningsmassen er gennemgået. Rigsrevisionen anbefaler, at styrelsen øger denne andel væsentligt. Styrelsen bør endvidere indgå i dialog med Moderniseringsstyrelsen om værdiansættelsen af porteføljen for uddannelses- og forskningsbygninger. Værdiansættelsen baserer sig i øjeblikket på genopførelsesværdier. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør grundlaget på sigt også tage højde for usikkerheder, fx hensynet til genanskaffelsespris under konkurrencemæssige vilkår og fastsættelse af graden af slid og ælde, herunder teknologisk forældelse af laboratoriebygninger osv.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er usikkerhed forbundet med værdiansættelse af Bygningsstyrelsens ejendomsportefølje. Rigsrevisionen finder, at styrelsen som minimum bør tage stilling til usikkerhederne og beskrive disse usikkerheder i årsrapporten.

Mangelfuld håndtering af 2 byggesager i Bygningsstyrelsen

234. Rigsrevisionen konstaterede, at der ikke var en tilstrækkelig økonomistyring i 2 af de udvalgte byggesager. Der manglede bl.a. afstemninger mellem Navision/BBS og byggesagsrapporterne, og der var derfor usikkerhed om overholdelse af budgetter. Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at Bygningsstyrelsen ikke havde overholdt regler om kontraktindgåelse og EU-udbud, idet der bl.a. var udbetalt honorar til en entreprenør uden kontrakt, og at der på en anden kontrakt var udbetalt 2,8 mio. kr., uden at kontrakten havde været i udbud.

Det fremgik, at Bygningsstyrelsen ikke havde tilbageført tidligere foretagne opskrivninger på solgte ejendomme. Styrelsen opgjorde, at den bundne egenkapital skulle nedjusteres med 189 mio. kr., som var den værdi, der kunne henføres til solgte ejendomme. Konsekvensen af dette var, at beløbet i stedet skulle indgå i den frie egenkapital.

Bygningsstyrelsen har oplyst, at problemstillingen er rejst over for Moderniseringsstyrelsen, der endnu ikke har taget stilling til den regnskabsmæssige håndtering.

Den bundne egenkapital består af opskrivninger på ejendomme. Den bundne egenkapital kan ikke anvendes til dækning af virksomhedens drift eller overføres til ejerne.

Den frie egenkapital består af årets overskud tillagt overførte overskudsdele fra foregående regnskabsår plus eventuelt andre reserver, som virksomheden måtte have opbygget. Virksomheden har fri råderet over den frie egenkapital, som også kan overføres til ejerne.

Svage it-kontroller i og omkring ejendomsadministrationssystemet i Bygningsstyrelsen

235. Rigsrevisionen foretog i 2013 en it-revision i Bygningsstyrelsen. Revisionen omfattede bl.a. ejendomsadministrationssystemet, der administrerer og understøtter styrelsens huslejeopkrævning, som beløber sig til ca. 4 mia. kr. årligt.

Revisionen viste, at medarbejdere i Bygningsstyrelsen og Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme 2 år efter opdelingen af den daværende Slots- og Ejendomsstyrelse stadig benyttede samme ejendomsadministrationssystem og havde adgang til hinandens sager. Det betød, at Bygningsstyrelsen ikke kunne styre medarbejdernes adgang og rettigheder i systemet, og at styrelsen fx ikke kunne sikre systemet mod uautoriseret adgang, ændringer i betalingsoplysninger eller ændringer i andre væsentlige data.

Revisionen viste også, at der ikke var etableret funktionsadskillelse i ejendomsadministrationssystemet, så den samme person kunne oprette fakturaer, bogføre transaktioner og overføre betalingstransaktioner fra systemet til Navision. Styrelsen havde dog etableret manuelle kontroller, der kunne kompensere for den manglende funktionsadskillelse.

Revisionen viste derudover, at Bygningsstyrelsen ikke havde foretaget en systematisk kontrol af medarbejdernes adgangsrettigheder til alle kritiske systemer i styrelsen, herunder ejendomsadministrationssystemet. En stikprøvevis gennemgang af adgangsrettigheder viste, at de tildelte adgangsrettigheder og kontrollen hermed ikke var i overensstemmelse med styrelsens regler, hvilket medførte en øget risiko for uautoriseret adgang til styrelsens forretningskritiske eller følsomme data.

Endelig viste revisionen, at Bygningsstyrelsen havde tildelt alle medarbejdere lokale administratorrettigheder på deres computere. Styrelsen løber derved en væsentlig risiko for, at medarbejdere fx ved en fejl installerer skadelige programmer på deres computere, hvilket kan kompromittere system-, data- og driftssikkerheden i styrelsen. Rigsrevisionen har ikke konstateret, at ledelsen har forholdt sig til denne risiko og dokumenteret sine overvejelser, fx i en risikovurdering.

Rigsrevisionen vurderer samlet, at it-sikkerheden ikke var helt tilfredsstillende.

5. Statens drifts- og anlægsregnskab samt status

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING AF STATENS DRIFTS- OG ANLÆGSREGNSKAB SAMT STATUS

Statens drifts- og anlægsregnskab samt status for 2013 er samlet set rigtig.

Statens virksomheder havde i 2013 udgifter på 674 mia. kr. og indtægter på 679,8 mia. kr. Statens driftsregnskab viser således et samlet overskud på 5,8 mia. kr. Der var oprindeligt budgetteret med et underskud på 16,1 mia. kr., hvilket giver en forbedring af resultatet med 21,9 mia. kr. i forhold til bevillingen på finansloven for 2013.

Ved udgangen af 2013 havde staten en negativ egenkapital på 76,7 mia. kr. Statens samlede aktiver steg fra 2012 til 2013 med 30,5 mia. kr., så de ultimo 2013 udgjorde 1.007,2 mia. kr.

Driftsregnskabet for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet

Formål og resultater

236. Rigsrevisionen har revideret statens drifts- og anlægsregnskab for 2013. Formålet var at vurdere, om oplysningerne var korrekte og i overensstemmelse med regnskabs- og bevillingsreglerne.

Drifts- og anlægsregnskabet

237. Tabel 24 viser driftsregnskabet for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet specificeret på finanslovsparagraffer.

Afvigelsen mellem bevillings- og regnskabstallene fremgår endvidere af tabellen.

Tabel 24. Driftsregnskab for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet for 2013
(Mio. kr.)

	Regnskabstal			Afvigelse mellem bevilling og regnskab		
	Drifts- regnskab	Drifts- regnskab	Anlægs- regnskab	Drifts- regnskab	Drifts- regnskab	Anlægs- regnskab
	Udgifter	Indtægter		Udgifter	Indtægter	
§ 1. Dronningen	77,2			+5,1		
§ 2. Medlemmer af det kongelige hus mfl.	26,2			+1,5		
§ 3. Folketinget	1.009,7			25,4		1,6
§ 5. Statsministeriet	131,9			8,6		
§ 6. Udenrigsministeriet	15.406,9	285,5		259,6	+14,5	
§ 7. Finansministeriet	25.466,1	795,1		106,7	+777,2	
§ 8. Erhvervs- og Vækstministeriet	3.515,5	3.947,4		121,7	325,6	
§ 9. Skatteministeriet	5.476,9	1.249,8		87,1	+149,5	
§ 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet	195.622,3	9,1		+1.993,6	1,1	
§ 11. Justitsministeriet	17.468,6	2.075,7		216,0	+278,3	
§ 12. Forsvarsministeriet	21.115,6		160,6	762,8		183,8
§ 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	1.647,3			+94,0		
§ 15. Social- og Integrationsministeriet	136.142,9			7.833,5		
§ 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	6.039,9			+713,5		
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	68.162,0	11.317,3		813,7	+734,3	
§ 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser	46.588,4	21,3	6,0	+258,8	0,6	+6,0
§ 20. Ministeriet for Børn og Undervisning	29.140,1		10,1	1.008,1		+30,1
§ 21. Kulturministeriet	6.412,1	211,3	223,6	+39,0	54,9	+24,0
§ 22. Ministeriet for Ligestilling og Kirke	585,3		19,5	2,5		4,1
§ 23. Miljøministeriet	2.020,6	20,7	1,3	78,1	+11,3	45,1
§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	2.569,5	0,3	+42,0	146,4	0,3	79,0
§ 28. Transportministeriet	7.529,8	143,2	10.345,7	195,0	34,9	4.801,1
§ 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	835,1	566,3	817,6	96,1	+952,7	+817,2
§ 35. Generelle reserver	7.264,3		2.048,5	574,4		+665,2
§ 36. Pensionsvæsenet	22.117,7			+70,2		
§ 37. Renter	22.862,0	752,2		1.183,5	+1.600,0	
§ 38. Skatter og afgifter	15.159,8	658.428,1		73,2	12.005,3	
I alt	660.393,9	679.823,3	13.590,9	10.416,5	7.904,9	3.572,2
DAU-saldoen		5.838,5			21.893,6	
§ 40. Genudlån mv.	9.488,5			8.304,6		
§ 41. Beholdningsbevægelser mv.		2.478,3			5.101,2	
§ 42. Afdrag på statsgælden (netto)	+1.171,7			+36.783,0		
Total	8.316,8	8.316,8		+28.478,4	26.994,8	

Note: En positiv afvigelse mellem bevilling og regnskab er udtryk for merindtægter eller mindreudgifter i forhold til bevillingen, og en negativ afvigelse er udtryk for mindreindtægter eller merudgifter i forhold til bevillingen. Indtægter indgår både i indtægtsregnskabet og i udgiftsregnskabet. Indtægter, der efter de internationale statistiske definitioner indregnes i skattetrykket, placeres i statsregnskabet på indtægtsregnskabet. Øvrige indtægter henføres til udgiftsregnskabet, der dermed omfatter de nettoudgifter, som skal finansieres. Sumtal i tabellen kan afvige på grund af afrundingsdifferenceer.

238. Forskellen mellem de samlede udgifter og indtægter på §§ 1-38 betegnes DAU-saldoen (drifts-, anlægs- og udlånsregnskabet), der stort set kan betegnes som statens driftsresultat. Det fremgår af tabel 24, at DAU-saldoen for 2013 udviste et overskud på 5,8 mia. kr. Der var oprindeligt budgetteret med et underskud på 16,1 mia. kr., hvilket giver en forbedring af resultatet med 21,9 mia. kr. i forhold til bevillingen på finansloven for 2013.

Hovedparten af kontiene på § 40. Genudlån mv. vedrører statens nettoudlån til statsinstitutioner og statslige selskaber mv. Disse selskaber er primært selvstændige enheder, hvis regnskaber ikke fremgår af statsregnskabet. Kontoen indeholder nettoudgifter for 8,7 mia. kr. i genudlån til bl.a. Finansiell Stabilitet A/S, Eksport Kredit Fonden, Metroselskabet I/S og Irland samt bevægelser i ordningen om selvstændig likviditets nettoinvestering på 0,8 mia. kr.

§ 41. Beholdningsbevægelser mv. indeholder en række mere regnskabstekniske konti. Disse vedrører fx ændringerne mellem primo og ultimo finansåret for en række af statens statusposter.

På § 42. Afdrag på statsgælden (netto) registreres årets bruttooptag og -afdrag af henholdsvis kort- og langfristet indenlandsk og udenlandsk statsgæld. Endelig vises årets nettoregulering på statens konto i Danmarks Nationalbank.

Driftsregnskabet for udgifter

239. Driftsregnskabet for udgifter udviste en mindreudgift på 10,4 mia. kr., svarende til 1,6 % af de bevilgede udgifter.

Det største fald forekom på Social- og Integrationsministeriets område, hvor der var en samlet mindreudgift på 7,8 mia. kr., svarende til 5,4 % af bevillingen. De væsentligste mindreudgifter er folkepension med 5,7 mia. kr. og førtidspension med 1,8 mia. kr. Administrationen er overgået fra kommunerne til Udbetaling Danmark pr. 1. marts 2013. Hovedparten af disse mindreforbrug kan forklares med indførelse af et ensartet princip for opkrævning af likviditet hos staten, der har givet en likviditetsforskydning i 2013 på 4,7 mia. kr. for folkepension og 0,7 mia. kr. for førtidspension.

Den resterende mindreudgift til folkepension kan forklares med fald i gennemsnitsydelsen og færre administrationsudgifter. Den resterende mindreudgift til førtidspension skyldes, at færre personer end forventet er overgået til ny ordning, og at færre har fået tilkendt førtidspension.

Det næststørste fald forekom under § 37. Renter, hvor der var en samlet mindreudgift på 1,2 mia. kr., svarende til 4,9 % af bevillingen. Mindreudgiften kan primært forklares med faldende renteudgifter på statsgælden.

Det tredjestørste fald forekom på Ministeriet for Børn og Undervisnings område, hvor der var en samlet mindreudgift på 1 mia. kr., svarende til 3,3 % af bevillingen. Mindreudgiften kan primært forklares med et mindreforbrug på 0,5 mia. kr. af de afsatte midler til deltagerstøtte vedrørende erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse mv. som følge af et faldende elevtal, jf. pkt. 188.

Modsat var der et merforbrug på Økonomi- og Indenrigsministeriets område med en samlet merudgift på 2 mia. kr., svarende til 1 % af bevillingen. Merudgiften på 2 mia. kr. kan forklares med stigende refusion af kommunernes og regionernes udgifter til merværdiafgift, hvor 0,9 mia. kr. kan henføres til kommunerne og 1,1 mia. kr. til regionerne. Merudgifterne kan henføres til, at der i 2013 er blevet konverteret 2 mia. kr. fra drift til anlæg for kommunerne, og at kommunerne ved budgetlægningen for 2013 endvidere valgte at opprioritere anlæg, så det budgetterede niveau desuden endte knap 0,5 mia. kr. over det aftalte niveau. For regionernes vedkommende har der været et højere anlægsniveau end antaget i forbindelse med skønnet for finansloven for 2013. Da anlægsaktiviteten på det kommunale og regionale område i langt højere grad består af momsbelagte ydelser end driftsaktiviteten, har dette altovervejende resulteret i merudgiften under § 10.25.01.

Der var også på Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses område et merforbrug på 0,7 mia. kr., svarende til 13,4 % af bevillingen. Merudgiften vedrører "Fremtidens sygehusstruktur", hvor der i 2013 er anvendt 0,8 mia. kr. af videreførelsesbeløbet, som primo 2013 udgjorde 3,1 mia. kr.

Driftsregnskabet for indtægter

240. På driftsregnskabet for indtægter var der en merindtægt på 7,9 mia. kr., svarende til 1,2 % af de budgetterede indtægter.

Størstedelen af merindtægten vedrører § 38. Skatter og afgifter, hvor der var en samlet merindtægt på 12 mia. kr. Merindtægten stammer primært fra merindtægter fra personskatter og selskabsskatter, mens afgift af dødsboer og gaver modsat havde mindreindtægter.

Merindtægter på netto 9,7 mia. kr. på personskatterne skyldes, at effekten af rabatordninger ved omlægning fra kapitalpension til alderspension var undervurderet. Modsat var der en mindre vækst end forudsat i Økonomisk Redegørelse, som ligger til grund for budgetteringen af A-skatterne. Der er endvidere en periodiseringsfejl på 4,3 mia. kr. vedrørende A-skat og 1 mia. kr. vedrørende inddrivelsesrenter, som fejlagtigt er indtægtsført i 2014, selv om indtægten vedrører 2013, jf. pkt. 116.

Usikker budgettering af selskabsskatterne medførte merindtægter på 9,6 mia. kr. Det er anført i finansloven, at denne hovedkonto har store udsving fra år til år, og at budgetteringen derfor er behæftet med stor usikkerhed.

Afgift af dødsboer og gaver havde mindreindtægter, idet der er udeblevet forventede ekstraordinære indtægter i form af boafgift og gaveafgift på ca. 1,5 mia. kr. i 2013 i forhold til bevillingen.

Under § 37. Renter var der en mindreindtægt på 1,6 mia. kr. Mindreindtægten kan primært forklares med mindre overskud end forventet fra Danmarks Nationalbank på 0,6 mia. kr. og færre renteindtægter fra mellemværendet med Nationalbanken på 0,2 mia. kr., færre netto-renteindtægter på genudlån på 0,3 mia. kr. og færre renteindtægter fra Kreditpakken på 0,2 mia. kr.

Der var på Klima-, Energi- og Bygningsministeriets område en mindreindtægt på 1 mia. kr., svarende til 62,7 % af bevillingen. Mindreindtægten kan forklares med mindre indtægter end forventet fra salg af CO₂-kvoter på 0,6 mia. kr. som følge af ugunstig udvikling i kvotepriserne, og efterregulering af tidligere indbetalt overskudsdeling på 0,2 mia. kr. vedrørende statsdeltagelse i Nordsøaktiviteter.

Anlægsregnskabet

241. Anlægsregnskabet udviser et mindreforbrug på 3,6 mia. kr., svarende til 20,8 % af bevillingen til anlæg.

Det største fald var på Transportministeriets område, hvor der var et samlet mindreforbrug på anlægsbevillingen på 4,8 mia. kr., svarende til 31,7 % af bevillingen.

Mindreforbruget skyldes bl.a., at den centrale anlægsreserve på 1,4 mia. kr. ikke er anvendt i 2013. Dertil kommer mindreudgifter på 1,8 mia. kr. i Vejdirektoratet til anlæg af hovedveje og mindreudgifter på i alt 1,2 mia. kr. i Banedanmark vedrørende en række anlægsprojekter, herunder Signalprogrammet.

Modsat var der et merforbrug på anlægsinvesteringer på Klima-, Energi- og Bygningsministeriets område på 0,8 mia. kr. i forhold til anlægsbevillingen. Merforbruget kan forklares med udgifter til nybyggeri og renovering af laboratorier på universiteterne, der er finansieret ved forbrug af videreførte bevillinger fra tidligere år.

Statens status

Formål og resultater

242. Rigsrevisionen har gennemgået statens aktiver og passiver ultimo 2013. Formålet med gennemgangen var at undersøge, om primokorrekktionerne var velbegrundede, og at beskrive og kommentere de væsentligste forskydninger i status i 2013.

Statens aktiver og passiver

243. Tabel 25 viser statens balance primo og ultimo 2013. Ændringerne fra primo til ultimo 2013 er anført i tabellens sidste kolonne.

Tabel 25. Statens status 2013
(Mio. kr.)

	Primo 2013	Ultimo 2013	Nettotilgang
AKTIVER			
Anlægsaktiver:			
Immaterielle anlægsaktiver	4.400,6	4.332,1	+68,5
Materielle anlægsaktiver	261.811,8	269.869,1	8.057,3
Finansielle anlægsaktiver	238.806,0	251.547,9	12.741,9
Anlægsaktiver i alt	505.018,4	525.749,1	20.730,6
Omsætningsaktiver:			
Varebeholdninger	14.082,3	14.096,0	13,7
Igangværende arbejder for fremmed regning	263,4	373,2	109,8
Debitorer	97.611,1	96.546,5	+1.064,6
Periodeafgrænsningsposter	10.137,9	10.921,2	783,2
Tilgodehavender vedrørende afgivne tilsagn	24.206,0	23.243,5	+962,5
Tilgodehavende hos Danmarks Erhvervsfond	425,7	355,4	+70,3
Andre tilgodehavender	57.726,4	57.649,3	+77,2
Mellemværende med Danmarks Nationalbank	160.367,4	156.722,3	+3.645,1
Likvide beholdninger	13.337,3	12.020,5	+1.316,8
Omsætningsaktiver i alt	378.157,6	371.927,9	+6.229,7
Andre aktiver:			
Aktiver for særlige fonde	119.717,3	109.557,6	+10.159,7
Andre aktiver i alt	119.717,3	109.557,6	+10.159,7
Aktiver i alt	1.002.893,3	1.007.234,5	4.341,2
PASSIVER			
Egenkapital:			
Egenkapital	+101.636,8	+76.747,2	24.889,6
Egenkapital i alt	+101.636,8	+76.747,2	24.889,6
Hensættelser:			
Hensættelser vedrørende statens drift	2.405,7	2.992,4	586,6
Afgivne tilsagn	96.790,9	95.315,7	+1.475,2
Hensættelser i alt	99.196,6	98.308,1	+888,5
Langfristet gæld:			
Indenlandsk statsgæld	667.523,5	667.793,9	270,4
Udenlandsk statsgæld	89.999,5	75.908,2	+14.091,3
Periodiserede renter på statsgælden	2.129,4	2.151,1	21,6
Prioritetsgæld	51,0	47,5	+3,5
Anden langfristet gæld	69.649,1	71.457,1	1.807,9
Donationer	2.425,0	3.007,4	582,4
Langfristet gæld i alt	831.777,5	820.365,0	+11.412,5
Kortfristet gæld:			
Modtagne forudbetalinger på igangværende arbejder	548,6	801,2	252,6
Skyldige feriepenge	5.326,2	5.217,9	+108,2
Leverandører af varer og tjenester	20.386,8	15.830,2	+4.556,6
Periodeafgrænsningsposter	977,9	1.242,1	264,2
Gæld til Eksport Kredit Fonden mv.	6.462,5	7.197,0	734,6
Reserveret bevilling	1.710,7	1.467,1	+243,7
Forpligtelse vedrørende ikke-statslige indeståender i SKB	11.241,6	11.108,2	+133,4
Anden kortfristet gæld	7.184,4	12.887,4	5.703,0
Kortfristet gæld i alt	53.838,6	55.751,1	1.912,4
Andre passiver:			
Kapitaler for særlige fonde	119.717,3	109.557,6	+10.159,7
Andre passiver i alt	119.717,3	109.557,6	+10.159,7
Passiver i alt	1.002.893,3	1.007.234,5	4.341,2

Note: Sumtal i tabellen kan afvige på grund af afrundingsdifferencer.

Primokorrekktioner til statens status

244. Statens status ultimo 2012 blev primo 2013 korrigeret med netto 26,2 mia. kr. Korrekktionerne, der betegnes primokorrekktioner, fremgår af statsregnskabet i en særlig kolonne, men er ikke medtaget i tabel 25.

Primokorrekktionerne medførte, at statens status steg fra 976,7 mia. kr. ultimo 2012 til 1.002,9 mia. kr. primo 2013.

Primokorrekktionerne er hovedsageligt en følge af ændringer i regnskabspraksis, ressortændringer eller indarbejdelse af aktiver og gæld, der til- eller fragår staten. Primokorrekktionerne registreres direkte på den enkelte statuskonto uden udgifts- eller indtægtsvirkning på statens drift.

Der er foretaget primokorrekktion på ca. 25,9 mia. kr. på § 38. Skatter og afgifter vedrørende debitorer.

Heraf kan 11 mia. kr. henføres til, at SKAT har indført nye principper for værdiansættelse af debitorerne. SKAT genoptog i 2013 de debitorer, som regnskabsmæssigt blev afskrevet som uerholdelige i tidligere regnskabsår, til fuld værdi. Opskrivningen af debitorerne udgør 11 mia. kr. og er gennemført som primokorrekktion i egenkapitalen med godkendelse fra Moderniseringsstyrelsen. Ændringen er godkendt af Finansudvalget ved Akt 54 19/12 2013.

De resterende 14,9 mia. kr. kan henføres til ændring af regnskabspraksis vedrørende opgørelse af indtægter fra selskabsskatter, hvor der er givet ligningsmæssig henstand (henstand som følge af klage efter § 51 i skatteforvaltningsloven). Den nye praksis betyder, at indtægterne fra selskabsskatterne ikke længere tilbageføres, når der bevilges ligningsmæssig henstand. De hidtidigt tilbageførte indtægter opgjort pr. 31. december 2012 til 14,9 mia. kr. blev genoptaget i regnskabet via primokorrekktion i egenkapitalen med modpost i debitorerne. Ændringen er godkendt af Finansudvalget ved Akt 55 19/12 2013.

Ligningsmæssig henstand
I henhold til skatteforvaltningsloven kan told- og skatteforvaltningen give henstand med betaling af den del af en skat, som en klage over opgørelsen vedrører. Dette benævnes ligningsmæssig henstand.

245. Rigsrevisionen finder, at primokorrekktionerne, der er foretaget til statens status, generelt er velbegrundede og bl.a. er en konsekvens af tilpasningen af virksomhedernes balancer til ændret regnskabspraksis.

Udviklingen i statens status i 2013

246. Det fremgår af tabel 25, at statens samlede aktiver og passiver steg med 4,3 mia. kr. fra primo 2013 til ultimo 2013. Da primokorrekktionerne medførte en stigning i statens status på 26,2 mia. kr., var der samlet en stigning i statens aktiver og passiver på 30,5 mia. kr. fra 2012 til 2013.

"Materielle anlægsaktiver" er steget med 8,1 mia. kr. Heraf kan hovedparten henføres til Banedanmark med 4,1 mia. kr. og Vejdirektoratet med 3,8 mia. kr., mens der har været en nettoafgang i Kystdirektoratet på 0,9 mia. kr.

"Finansielle anlægsaktiver" er steget med 12,7 mia. kr. Hovedparten af stigningen kan henføres til en forøgelse af genudlån med 8,7 mia. kr. til bl.a. Eksport Kredit Fonden, Metroselskabet I/S og Irland. Hertil kommer øget genudlån til Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte på 1,4 mia. kr. samt øget indskud i Den Europæiske Investeringsbank på 1,7 mia. kr. Endelig er de passiverede emissionskurstab formindsket med 2,5 mia. kr., mens der har været et fald i beholdningen af obligationer udstedt i forbindelse med Kreditpakken på 3,9 mia. kr.

"Debitorer" er i regnskabet for 2013 påvirket af en del fejl og usikkerheder, som er konstateret på § 38. Skatter og afgifter. "Debitorer" er netto 0,5 mia. kr. for lav på § 38. På den ene side mangler der i regnskabsposten indtægter fra A-skat på 4,3 mia. kr., da indtægterne, som er angivet i 2013, på grund af fejl først er indtægtsført i 2014. Derudover er der inddrivelsesrenter på 1 mia. kr., som vedrører 2013, men som ikke er medtaget i regnskabet for 2013. På den anden side indeholder regnskabsposten fejlagtigt debitorer på mellem 2 mia. kr. og 2,5 mia. kr., der ikke er retskraftige og dermed burde have været afskrevet. Endvidere er der ultimo 2013 fejlagtig bogføring af indbetalinger på 3,2 mia. kr. Fejlen opstod, fordi indbetalingerne fejlagtigt blev bogført på interne mellemregningskonti, som relaterede sig til regnskabsposten "Anden kortfristet gæld". Disse interne mellemregningskonti skulle i stedet for indgå i regnskabsposten "Debitorer". Fejlen medfører, at såvel "Debitorer" som "Anden kortfristet gæld" er 3,2 mia. kr. for høje. Se endvidere nedenfor under "Anden kortfristet gæld". Herudover er der netto 1,1 mia. kr. bestående af en række mindre fejl og usikkerheder, som regnskabsposten skal forøges med, jf. pkt. 115-116.

"Periodeafgrænsningsposter" indeholder en fejlkontering, der bevirker, at et beløb på 3,4 mia. kr. er blevet bogført på § 38 i stedet for § 9, jf. pkt. 119.

"Leverandører af varer og tjenester" er faldet med 4,6 mia. kr. Heraf kan hovedarten af faldet henføres til Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering med 1,4 mia. kr., Arbejdstilsynet med 0,8 mia. kr. og Arbejdsmarkedsstyrelsen med 0,7 mia. kr.

"Anden kortfristet gæld" er steget med 5,7 mia. kr. Hovedparten af stigningen henføres til SKAT med 4,8 mia. kr. Heraf kan 3,2 mia. kr. forklares med fejlagtig bogføring af indbetalinger på "Anden kortfristet gæld", idet indbetalingerne på 3,2 mia. kr. fejlagtigt blev bogført på interne mellemregningskonti, som relaterede sig til regnskabsposten "Anden kortfristet gæld". Disse interne mellemregningskonti skulle i stedet for indgå i regnskabsposten "Debitorer". Fejlen medfører, at såvel "Debitorer" som "Anden kortfristet gæld" er 3,2 mia. kr. for høje, jf. pkt. 115-116.

Overskuddet på statens drifts-, anlægs- og udlånsregnskab samt trækket på de likvide beholdninger og statens løbende mellemværende med Danmarks Nationalbank på i alt 10,8 mia. kr. er anvendt til at finansiere afdraget på den udenlandske statsgæld.

"Udenlandsk statsgæld" er faldet med 14,1 mia. kr. Faldet skyldes nettoafdrag på gælden.

247. Det fremgår videre af tabel 25, at staten havde en negativ egenkapital på 76,7 mia. kr. ved udgangen af 2013. Statens egenkapital er residualen, der består, når statens samlede aktiver fratrækkes statens samlede gæld. Opgørelsen af egenkapitalens størrelse og fortegn har ikke den samme betydning for vurderingen af soliditeten som i private virksomheder.

Den negative egenkapital faldt med netto 24,9 mia. kr. i 2013 fra 101,6 mia. kr. primo 2013 til 76,7 mia. kr. ultimo 2013. Tabel 26 viser de væsentligste poster.

Tabel 26. Bevægelser i egenkapitalen
(Mio. kr.)

Egenkapital, beholdning pr. 31. december 2012	÷127.704,0
Primokorrekationer	26.067,3
Egenkapital, beholdning pr. 1. januar 2013	101.636,7
Resultatet på drifts-, anlægs- og udgiftsbudgettet (DAU)	5.838,5
Egenkapital overført fra DAU til særlige fonde	10.159,7
DAU-resultat for udgiftsbaserede bevillinger, der ikke indgår i egenkapitalen	17.044,4
Indtægter og udgifter uden for bevillingsregnskabet	÷5.608,7
Forskydninger i reserverede bevillinger	132,4
Forskydninger i egenkapitalen vedrørende §§ 40-42	8,8
Bogføring direkte under egenkapitalen	÷2.685,6
Egenkapital, beholdning pr. 31. december 2013 i statens status	÷76.747,2

Egenkapitalen bliver korrigeret positivt med 26,1 mia. kr. som følge af primokorrekationer, der skal sikre, at en række teknisk betingede udgifter og indtægter samt ændringer i anvendt regnskabspraksis ikke får udgifts- eller indtægtsvirkning på statsregnskabet. Resultatet af statens drifts-, anlægs- og udlånsregnskab påvirker egenkapitalen positivt med 5,8 mia. kr. Egenkapitalen bliver endvidere påvirket positivt med 10,2 mia. kr., fordi underskuddet i de særlige statslige fonde trækkes ud, da underskuddet skal påvirke fondenes og ikke statens egenkapital. Egenkapitalen påvirkes endvidere positivt med netto 17 mia. kr. Det skyldes, at nettoinvesteringer i anlægsaktiver mv., der er udgiftsført i et udgiftsbaseret regnskab, efterfølgende bliver aktiveret som en statuspost. Egenkapitalen bliver endvidere påvirket negativt med 5,6 mia. kr., der hovedsageligt vedrører reguleringer vedrørende Forsvarskommandoen. Der forekommer endvidere bogføringer direkte under egenkapitalen på netto 2,7 mia. kr., som hovedsageligt vedrører modpostering af afskrivninger og resultat ved salg af aktiver på udgiftsbaserede bevillinger. Beløbet vedrører primært årets afskrivninger vedrørende Banedanmark og Kystdirektoratet.

248. Moderniseringsstyrelsen har gjort opmærksom på, at der er en systematisk sammen-tællingsfejl vedrørende statsregnskabet for 2013. Fejlen optræder i statsregnskabets bevil-lingsafregningsbind og påvirker angivelsen af egenkapitalen på alle virksomhedsbærende hovedkonti af typen "Driftsbevilling" og "Statsvirksomhed". Fejlen har ikke betydning for op-gørelsen af statutallene i statsregnskabets hovedbind. Moderniseringsstyrelsen har udsendt rettelsesblad.

Bilag 1. Metode

Den udførte revision

Afgrænsning

Rigsrevisionen reviderer alle statslige indtægter og udgifter, der er opført på statsregnskabet §§ 5-29 og fællesparagrafferne 35-38 og 40-42. Revisionen i 2013 omfattede 20 ministerområder.

Herudover reviderer vi regnskaberne for en række virksomheder uden for statsregnskabet, hvor underskuddet dækkes ved statstilskud, bidrag e.l. i henhold til lov, hvor virksomheden er oprettet ved lov, eller hvor staten er medinteressent, fx Rådet for Sikker Trafik, universiteterne, Udviklingselskabet By & Havn I/S og DSB.

Vi reviderer ikke statsregnskabet § 1. Dronningen, § 2. Medlemmer af det kongelige hus mfl. og § 3. Folketinget, hvis regnskaber revideres af et privat revisionsfirma.

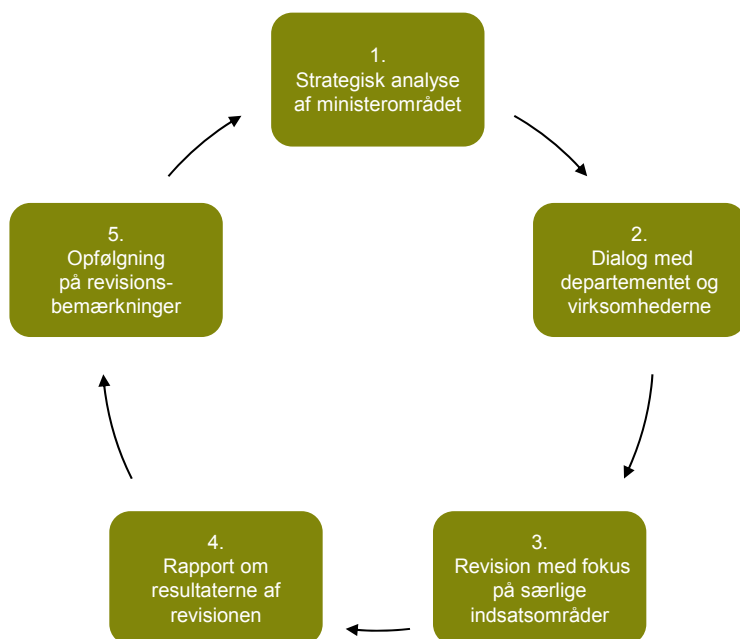
Vi reviderer ikke regnskaberne for aktieselskaber, der er helt eller delvist ejet af staten og underlagt en ministers tilsyn. Disse aktieselskaber revideres af private revisorer. Ved udgangen af 2013 ejede staten aktier i 19 aktieselskaber, fx Danske Spil A/S og Sund & Bælt A/S. Vi gennemgår ministeriernes varetagelse af tilsynsrollen over for aktieselskaberne og har for ikke-børsnoterede statslige aktieselskaber adgang til at foretage større undersøgelser af selskabernes forvaltning.

Begrebet *virksomhed* anvendes i denne beretning om en forvaltningsenhed, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssigt ansvarlig for én eller flere hovedkonti på bevillingslovene. Virksomhed anvendes dermed i den betydning af begrebet, der er fastlagt i regnskabsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen mv.). Begrebet virksomhed anvendes endvidere om enheder, der ikke er omfattet af statsregnskabet, men som falder under rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2-4, tilskudsmodtagere, hvis årlige regnskab er omfattet af rigsrevisorlovens § 4, samt regioner og kommuner.

Årsrevision

Årsrevisionen udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, som er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999). Årsrevisionen er en helhedsorienteret og sammenhængende revision, der dækker hele regnskabsåret. Årsrevisionen omfatter derfor både revision i løbet af regnskabsåret og afsluttende revision, når regnskabet er aflagt. Den løbende revision har bl.a. fokus på departementernes tilsyn og styring af de underliggende virksomheder samt virksomhedernes forretningsgange og interne kontroller, tilskudsforvaltning, lønforvaltning, brugersystemer og it-sikkerhed. Den afsluttende revision omfatter revision af virksomhedernes årsregnskaber, og det kontrolleres, om årsrapporternes oplysninger om mål og resultater er dokumenterede og dækkende. Endelig sammenholdes bevillings- og regnskabstal.

Årsrevisionen er en proces, der indeholder følgende elementer:



Strategisk analyse af ministerområdet og dialog med departementerne og virksomhederne

Rigsrevisionen planlægger revisionen ud fra en strategisk analyse af risiko og væsentlighed, der giver et grundlag for at vurdere, hvilken revision der skal gennemføres for at opnå tilstrækkeligt revisionsbevis til at udtrykke en konklusion om regnskabs rigtighed. Revisionen tilrettelægges endvidere, så vi for udvalgte områder kan vurdere dispositionernes lovlighed og forvaltningen. På baggrund af analysen tilrettelægger vi således en revision, der er rettet mod væsentlige og risikofyldte områder på ministerområdet. I vurderingen af risiko og væsentlighed indgår virksomhedernes vilkår, opgavernes karakter og størrelsen af indtægterne og udgifterne.

Vi har dialog med ledelsen i både departementerne og virksomhederne om den strategiske analyse. Formålet er at få oplyst, hvordan ledelsen forholder sig til risici, og hvilke områder ledelsen selv ser som risikofyldte. Informationerne indgår i Rigsrevisionens risikoanalyse, og dermed minimeres risikoen for, at væsentlige områder overses i revisionen. Vi lægger stor vægt på dialog med departementer og virksomheder, hvor synspunkter og erfaringer udveksles. Vi mener, at en gensidig forståelse for hinandens opgaver, vilkår og rammer giver det bedste udgangspunkt for en effektiv og effektiv revision. Vores kontakt til departementerne består derudover af regelmæssige drøftelser om økonomiforvaltningen, regnskabsaflæggelsen mv. Rigsrevisor holder årligt møder med hver departementschef.

Revision med fokus på særlige indsatsområder

Årsrevisionen omfatter 3 aspekter: finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision.

Den *finansielle revisions* emne er de regnskabsoplysninger, som virksomhedernes ledelse har fremlagt i statsregnskabet, i en årsrapport eller i et andet regnskab. Kriteriet er, at regnskabet skal være *rigtigt*, dvs. uden væsentlige fejl og mangler. Regnskabet skal være udarbejdet i overensstemmelse med de regnskabsregler, der er udstedt i medfør af lov om statens regnskabsvæsen mv., mens der for fx offentligt ejede selskaber også kan være tale om årsregnskabsloven eller andre regnskabsprincipper og regnskabsstandarder. Regnskabet skal desuden give brugerne og offentligheden et dækkende og pålideligt billede af, hvad de offentlige midler anvendes til, og udgøre et tilfredsstillende regnskabsmæssigt grundlag for parlamentarisk kontrol og politiske beslutninger om resurseanvendelse.

Den *juridisk-kritiske revisions* emne er de konkrete dispositioner, som de forvaltningsansvarlige har foretaget.

Den juridisk-kritiske revision omfatter for det første bevillingskontrol, hvor vi sammenholder de reviderede regnskaber med de fastsatte rammer for den offentlige finansiering, fx de vedtagne bevillinger, eller de rammer for tilskud, kapitalindskud, lån, garantier eller anden offentlig finansiering, der kan være fastlagt i tilsagn, aftaler, love eller andre bestemmelser om finansieringen. Vi undersøger, om de fastlagte vilkår og forudsætninger for den offentlige finansiering af virksomheden er overholdt, og gør opmærksom på eventuelle væsentlige afvigelser. For det andet kan den juridisk-kritiske revision omfatte en legalitetskontrol af, om forvaltningen af midlerne og de foretagne dispositioner er i overensstemmelse med det øvrige (materielle) retsgrundlag. Heri ligger også en vurdering af, om forvaltningen er i overensstemmelse med de målsætninger og intentioner, som Folketinget har udtrykt i lovgivningen og forarbejderne hertil. For det tredje kan vi som led i den juridisk-kritiske revision vurdere de tiltag, som de forvaltningsansvarlige har taget for at sikre, at der kun foretages dispositioner, som er i overensstemmelse med retsgrundlaget.

Ved *forvaltningsrevisionen* vurderer vi, om de forvaltningsansvarlige har taget skyldige økonomiske hensyn, dvs. om de forvaltningsansvarlige har gjort, hvad der er muligt og rimeligt for at sikre sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i anvendelsen af offentlige midler. Vi kan desuden vurdere virksomhedens målfastsættelse, målopfyldelse og økonomistyring.

Forvaltningsrevision handler om et afgrænset fokusområde, fx indkøb eller ledelsesinformation. Rigsrevisionen gennemfører derudover større undersøgelser af dele af den statslige forvaltning. Undersøgelserne behandler emner af økonomisk eller principiel betydning og relaterer sig kun i mindre omfang specifikt til regnskabets rigtighed. Undersøgelsernes resultater rapporteres i beretninger til Statsrevisorerne.

Ved revisionen af de enkelte virksomheder anvender vi systemanalytisk revision som det overordnede revisionsprincip. Systemanalytisk revision har til formål at konstatere, om virksomheden har etableret forretningsgange og interne kontroller, som kan medvirke til at sikre regnskabets rigtighed, dispositionernes lovlighed og en hensigtsmæssig forvaltning.

Den systemanalytiske revision suppleres af substansrevision. Ved substansrevision verificeres indholdet af konkrete regnskabsposter, bilag eller sagsakter. Revisionshandlingerne kan bestå af stikprøvevis undersøgelser og analyser. Substansrevisionens formål er at bidrage til vurderingen af, om regnskabet er rigtigt, om dispositionerne er lovlige, og om der er en hensigtsmæssig forvaltning.

Rapport om resultaterne af revisionen og opfølgning på revisionsbemærkninger

Når vi har afsluttet revisionen af et område, formidles vores konklusion og vurdering til departementet og de omfattede virksomheder i en revisionsrapport.

Resultaterne fra alle årets revisioner af virksomhederne på et ministerområde sammenvægtes og danner baggrund for Rigsrevisionens erklæring om ministerområdet. Erklæringen rapporteres til Statsrevisorerne i denne beretning sammen med de revisionssager, som vi finder det væsentligt at fremhæve over for Statsrevisorerne. Beretningen omtaler også væsentlige resultater af revisionen af virksomheder uden for statsregnskabet, fordi ministeren er overordnet ansvarlig, og forvaltningen dermed indgår i vores samlede vurdering af det enkelte ministerium. Sager omtalt i beretningen indgår i den kontradiktoriske procedure, og vi fortsætter med at holde Statsrevisorerne orienteret om forløbet i sagerne, indtil Statsrevisorerne og vi vurderer, at sagerne er løst tilfredsstillende.

Resultaterne af revisionen indgår altid i Rigsrevisionens planlægning af kommende revisioner, uanset om de er omtalt i beretningen. Alle revisionsresultater har således betydning for den efterfølgende strategiske analyse af ministerområdet. Hvis der blev konstateret store problemer ved revisionen, påvirker det Rigsrevisionens risikovurdering af virksomheden, indtil problemet vurderes at være forsvarligt løst.

Begrebet **kontradiktorisk procedure** bruges om opfølgningen på beretningssager:

- Når vi har afgivet en beretning, afgiver Statsrevisorerne deres bemærkninger til beretningen og videresender den til Folketinget.
- Ministeren skal afgive en redegørelse til Rigsrevisionen og Statsrevisorerne om, hvordan ministeriet vil imødekomme bemærkningerne.
- Vi afgiver på den baggrund et opfølgningsnotat til Statsrevisorerne, hvor vi anbefaler, om sagerne kan afsluttes eller bør følges (hvis der stadig er udestående).
- Ministerredegørelser og vores opfølgningsnotater optages i Endelig betænkning over statsregnskabet, som afgives til Folketinget én gang om året, og danner baggrund for Folketingets godkendelse af statsregnskabet for det pågældende finansår.

Intern revision og medrevisor

For en række virksomheder er revisionerne gennemført i samarbejde med interne revisioner eller en medrevisor. Tabellerne for hvert ministerområde viser via en note, om der er intern revision eller en medrevisor i de enkelte virksomheder.

Intern revision i en virksomhed bliver etableret efter aftale mellem rigsrevisor og de enkelte ressortministre. Rigsrevisionen har ansvaret for revisionen og fører tilsyn med den interne revisions arbejde, herunder om den interne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og om vi kan basere vores vurdering af virksomhedens regnskab på den interne revisions arbejde. Rigsrevisionens samlede vurdering af virksomheden baseres både på vores egne revisioner, revisioner gennemført i samarbejde med den interne revision og resultaterne fra den interne revisions arbejde. Den interne revision kan udføres af en enhed i virksomheden eller af en statsautoriseret revisor. En aftale om intern revision mellem rigsrevisor og en minister bygger på rigsrevisorlovens § 9.

Revisionen af virksomhederne uden for statsregnskabet kan gennemføres i samarbejde med en medrevisor. Rigsrevisionen har sammen med medrevisor et fælles ansvar for revisionen, og begge parter har derfor et ansvar for at koordinere revisionen, så dobbeltarbejde undgås, og så alle væsentlige områder og emner revideres. Ved afslutningen af revisionen underskriver vi og medrevisor en fælles påtegning og udarbejder sammen en revisionsprotokol.

Sammenhæng mellem statsregnskabet, årsrapporter og virksomhedernes interne og eksterne regnskaber

Statens regnskabsaflæggelse består af et statsregnskab og en årsrapport for hver virksomhed (for departementerne dog finansielle regnskaber).

Der findes imidlertid også andre typer regnskaber på det statslige område. Hovedrelationen mellem de forskellige typer er følgende:

- Virksomhedens interne regnskab bogføres i virksomhedens lokale regnskabssystem, fx Navision eller SAP. Oplysningerne fra virksomhedens lokale regnskabssystem overføres til virksomhedens regnskab i Statens Koncernsystem (SKS).
- SKS-regnskabet er virksomhedens eksterne regnskab, som virksomheden godkender over for departementet.
- SKS-regnskabet for virksomhederne på et ministerområde sammenstilles i et ministerområderegnskab. Departementerne godkender ministerområdets regnskaber over for Moderniseringsstyrelsen og Rigsrevisionen.
- Statsregnskabet er en sammenstilling af alle virksomhedernes SKS-regnskaber.
- Virksomhederne aflægger også en årsrapport. Årsrapporten indeholder bl.a. tal fra SKS-regnskabet og regnskabsmæssige forklaringer i relation til bevillingskontrollen. Årsrapporten afsluttes med ledelsens og departementets påtegning af regnskabet.

Regnskabsoplysningerne i årsrapporten skal være i overensstemmelse med SKS-regnskabs omkostningsbaserede drift og status. Hvis der ikke er overensstemmelse, skal eventuelle differencer mellem SKS-regnskabet og årsrapporten forklares i årsrapporten. Eventuelle korrektioner i årsrapporten skal efterfølgende korrigeres i SKS.

Bilag 2. Fortsatte sager fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet

Bilaget indeholder en samlet oversigt over de sager, som Rigsrevisionen har omtalt i tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet, og hvor sagen endnu ikke er afsluttet.

Bilaget omfatter i alt 56 sager, som Rigsrevisionen følger:

- 3 af sagerne blev første gang omtalt i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2008.
- 2 af sagerne blev første gang omtalt i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2009.
- 6 af sagerne blev første gang omtalt i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2010.
- 13 af sagerne blev første gang omtalt i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2011.
- 32 af sagerne blev første gang omtalt i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2012.

Rigsrevisionen vurderer fremdriften i sagerne hvert år. Rigsrevisionen bringer kun en omtale af sagen i indeværende beretning, hvis det vurderes, at der er afgørende nyt i sagen, fx hvis det vurderes, at sagen kan lukkes, eller hvis det vurderes, at der ikke er tilstrækkelig fremdrift i sagen. Vurderingen giver anledning til, at Rigsrevisionen fortsat vil følge 33 af sagerne, og at Rigsrevisionen vurderer, at 17 af sagerne kan afsluttes. De sidste 6 sager følges i regi af andre beretninger.

§	Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
6	Projektforvaltningen i Dansk Institut for Internationale Studier og Institut for Menneskerettigheder	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 151. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 17. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 173-174. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 17. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 86.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen vedrørende Dansk Institut for Internationale Studier kan afsluttes. Rigsrevisionen vil følge sagen om Institut for Menneskerettigheder.
7	It-sikkerheden i Statens It/Implementering af Statens It	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008, afsnit IV.B. - Notat til Statsrevisorerne af 9. marts 2010, pkt. 53. - Notat til Statsrevisorerne af 4. marts 2011, pkt. 10. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 62. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 10. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 164. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 90. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 191. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 86. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 97.	Rigsrevisionen vil følge sagen. Sagen behandles af sætterigsrevisor.
7	Indbetaling af pensionsbidrag til tjenestemænd i Moderniseringsstyrelsen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 55-85. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 6-10. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 187. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 20.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
7	En fællesoffentlig standard for styring af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 97-120. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 85-87. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 192. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 87. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 98.	Rigsrevisionen vil følge sagen. Sagen behandles af sætterigsrevisor.
7	Regnskabspraksis for licensbetalinger og kvalitet i regnskabsaf-læggelsen i Statens It	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 162. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 89. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 188-190. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 85. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 96.	Det Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes. Sagen behandles af sætterigsrevisor.
7	Forældede it-systemer i Statens Administration	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 166-167. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 91. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 186. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 84. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 95.	Rigsrevisionen vil følge sagen. Sagen behandles af sætterigsrevisor.
7	Statens Indkøbsprogram	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 42-65. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 6.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
7	Stillingskontrollen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 66-77. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 7.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.

§	Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
7	Økonomiservicecentrets udbetaling af tilskud mv. via den generiske integrationssnitflade	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 178. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 81. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 94.	Rigsrevisionen vil følge sagen. Sagen behandles af sætterigsrevisor.
7	Forsinket regnskabsaflæggelse i departementet, Digitaliseringsstyrelsen, Statens Administration, Moderniseringsstyrelsen og Statens It	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 179. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 82. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 91.	Rigsrevisionen vil følge sagen. Sagen behandles af sætterigsrevisor.
7	Administration af tjenestemandspensioner i Statens Administration	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 184. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 19.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
8	Svagt kontrolmiljø i Koncern-HR	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 198. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 22. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 103.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
9	Skatteministeriets udfordringer på inddrivelsesområdet/SKATs indsats over for skatterestancerne	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008, pkt. 157-163. - Notat til Statsrevisorerne af 9. marts 2010, pkt. 14. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2009, pkt. 164-167. - Notat til Statsrevisorerne af 25. februar 2011, pkt. 52. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 93-95. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 13. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 181. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 26. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 206. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 24. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 109-113.	Følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om SKATs fusion af inddrivelsesområdet.
9	Værdiansættelse af SKATs tilgodehavender	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 101. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 16. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 182. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 27. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 212. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 30. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 118.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
9	Regnskabspraksis på § 38	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 180. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 25. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 211. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 29. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 117.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
9	Skatteministeriets forvaltning på ejendomsområdet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 204-205. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 23. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 108.	Følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendoms-vurdering.

§	Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
9	Åremålsansættelser i Skatteministeriet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 207. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 26. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 120.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
9	Skatteministeriets udbetaling af merarbejde	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 208. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 27. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 121.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
9	Skatteministeriets forvaltning af debitorer	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 209. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 28. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 114.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
10	Gennemgangen af regionernes regnskaber for 2011	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 217. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 32. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 129.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
11	Justitsministeriets økonomistyring	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2009, pkt. 192-194. - Notat til Statsrevisorerne af 25. februar 2011, pkt. 18.	Følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om politireformen.
11	Bogføringstekniske korrektioner af egenkapitalen i politiets udgifts- og omkostningsbaserede regnskaber	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 113-114. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 20. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 191-192. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 31. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 224. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 36. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 136.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
11	Hjemmel til afholdelse af merudgifter på 3 konti	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 129. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 22. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 137.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
11	Problemer med indkvarterings-systemet ISYS	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 206. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 36. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 138.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
11	Ophør af et projekt om udvikling af et nyt sagsbehandlingssystem til politiet (POLSAG)	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 189. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 29.	Følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om politiets it-system POLSAG.
11	Kriminalforsorgens vagtplanlægning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 190. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 30. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 227. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 38.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
11	It-sikkerheden i Rigspolitiets DNA-register	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 222. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 35.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.

§	Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
12	Styrkelse af økonomistyringen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008, pkt. 205-209. - Notat til Statsrevisorerne af 9. marts 2010, pkt. 22-23. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2009, pkt. 212-220. - Notat til Statsrevisorerne af 25. februar 2011, pkt. 20-21. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 137-140 og pkt. 143-147. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 29. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 201-202. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 35-36. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 231 og 233. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 39-40.	Følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets økonomistyring. Sagen er afsluttet i notat til Statsrevisorerne af 10. april 2014 om beretning om Forsvarets økonomistyring.
12	Regnskabsprocesser i Forsvaret	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 151. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 25. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 204. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 37. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 237. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 42. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 143.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
12	Forsvarskommandoens gennemgang af pensionsforhold for civilansatte	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 207. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 38. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 145.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
12	Sikkerhedsgodkendelse af væsentlige produktionssystemer i Forsvarskommandoen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 235. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 41.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
14	Forretningsgange og interne kontroller i departementets regnskabsforvaltning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 241. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 43. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 149.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
15	Departementets tilskudsforvaltning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 216. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 40. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 156.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
15	Hensættelser	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 244-249. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 44. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 155.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
16	Produktionen af vacciner i Statens Serum Institut	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 260. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 46. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 163.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
16	It-sikkerhed i Statens Serum Institut	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 261. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 47. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 164.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.

§	Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
16	Opgavefordeling vedrørende koncernfunktioner i departementet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 264. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 50. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 161.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
16	Departementets styring og tilsyn med it-sikkerhed	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 265. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 51.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
17	Administrationen af refusionsbelagte ordninger i Arbejdsmarkedsstyrelsen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 273. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 54. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 170.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
19	Afstemninger på SU-området i Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 279. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 57.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
19	Økonomistyring på Aalborg Universitet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 283. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 58. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 182-185.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
20	Uens disponeringsregler ved de statslige selvejende institutioner og institutionernes anvendelse af finansielle sikringsinstrumenter	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 258-259. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 55. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 191-192.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen vedrørende uens disponeringsregler kan afsluttes. Rigsrevisionen vil følge sagen vedrørende institutionernes brug af finansielle sikringsinstrumenter.
20	Finansieringen af likviditetsunderskud i Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 289. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 59. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 189.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
20	Egenkapital på social- og sundhedsskoler (SOSU-skoler)	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 295. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 60.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
21	Mål- og resultatstyring	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 300. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 62. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 197.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
21	Usikkerhed vedrørende en hensættelse foretaget af DR	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 303. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 63. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 199.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
21	Uklart regelgrundlag vedrørende anvendelsen af finansielle instrumenter i TV 2-virksomheder	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 304. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 64.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
23	Lønadministrationen i Naturstyrelsen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 284. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 65.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
23	Regnskabsforvaltningen i Naturstyrelsen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 315. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 66. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 207.	Rigsrevisionen vil følge sagen.

§	Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
24	Forvaltningen af EU's landbrugsstøtteordninger	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2009, pkt. 447. - Notat til Statsrevisorerne af 25. februar 2011, pkt. 44. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 295-298. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 67. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 323-324. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 68. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 213-215.	Følges i regi af de årlige beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark.
24	Arbejdstidstilrettelæggelse og lønkontrol i Fødevarestyrelsen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 331. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 73. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 217.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
28	Banedanmarks køb og anvendelse af konsulenttydelser	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 307. - Notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, pkt. 51. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 313. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 75. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 337. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 76. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 221.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
28	Interne kontroller på lønområdet i Banedanmark Produktion	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011, pkt. 306-308. - Notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013, pkt. 72.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.
28	Trafikstyrelsens debitorforvaltning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 334. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 74. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 226.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
28	Intern afregning i Banedanmark	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 335. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 75. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 223.	Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagen kan afsluttes.
28	Mulig omgåelse af stillingskontrollen i Vejdirektoratet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 338. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 77.	Omtale afventer yderligere udvikling i sagen.

Bilag 3. Ordliste

DAU-saldoen	Summen af statens drifts-, anlægs- og udlånssaldo. Saldoen viser forskellen mellem de samlede udgifter og indtægter på finanslovens §§ 1-38 og kan stort set betegnes som statens driftsresultat.
Erklæring	Erklæringen indeholder Rigsrevisionens vurdering af, om ministerområdets regnskab er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler. Vi afgiver en erklæring uden modifikationer, hvis vi vurderer at regnskabet er rigtigt. Vi afgiver en erklæring med modifikationer, hvis vi vurderer, at der er grundlag for forbehold eller supplerende oplysninger.
Forbehold	Forbehold anvendes til at henlede læserens opmærksomhed på væsentlige og kritiske fejl og mangler i regnskabet, i dispositioner, der knytter sig til regnskabet, eller ved forvaltningen af et område, der er omfattet af regnskabet. Kriterierne for, hvornår der er tale om en væsentlig og kritisk fejl og mangel, er ikke absolutte, men beror på et skøn: • Vi tager forbehold for hele regnskabet eller dele af regnskabet, hvis vi vurderer, at der er fejl eller mangler, som er af væsentlig økonomisk betydning. • Vi tager forbehold for dispositionernes lovlighed, hvis vi vurderer, at dispositioner omfattet af regnskabet i væsentligt og/eller systematisk omfang ikke er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. • Vi tager forbehold for forvaltningen, hvis vi vurderer, at der i væsentligt omfang ikke er en hensigtsmæssig forvaltning af én eller flere af de forvaltningsområder, der er omfattet af regnskabet. • Vi undlader at udtrykke en konklusion om regnskabet, dispositionernes lovlighed eller forvaltningen, hvis vi vurderer, at vi ikke har kunnet opnå tilstrækkeligt og egnede revisionsbevis på væsentlige og gennemgribende områder, fx fordi der ikke foreligger den nødvendige dokumentation.
Hensættelser	Hensættelser optages på balancen til dækning af en retslig eller faktisk forpligtelse. Forpligtelsen skal være resultatet af en begivenhed, der har fundet sted, men hvor man ikke kender udgiften, fx: • en tabsgivende aftale/kontrakt • fratrædelsesordninger eller ordninger, hvor medarbejdere fritstilles • hensættelser til istandsættelse af lejemål, når der i huslejekontrakten er krav herom.
It-sikkerhed	It-sikkerhed har til formål at beskytte kritiske og følsomme data og it-systemer. Virksomhedernes styring af it-sikkerheden skal tilgodese 3 overordnede krav: tilgængelighed, fortrolighed og integritet. It-sikkerheden omfatter bl.a. sikker og pålidelig drift, fysisk sikkerhed (fx beskyttelse mod vand- og brandskade) samt kontrol af adgang til systemer, data og netværk.
Primokorrekationer	Rettelser i regnskabet som følge af fx ændrede regnskabsprincipper, ressortændringer og overdragelser til/fra staten, der betyder ændringer i statens aktiver og gæld. Primokorrekationer foretages for at neutralisere de teknisk betingede udgifter/indtægter, der ellers ville opstå. Primokorrekationer registreres direkte på den enkelte statuskonto og har således indflydelse på statens egenkapital uden udgifts- eller indtægtsvirkning på staten.

Påtegning

Påtegningen indeholder revisors samlede konklusion vedrørende revisionen af en virksomhed uden for statsregnskabet. Rigsrevisionen udarbejder sædvanligvis en fælles påtegning med de øvrige revisorer, der har ansvar for revisionen af en virksomhed uden for statsregnskabet.

Påtegningen omhandler følgende 2 elementer:

- Er regnskabet rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler?
- Er der etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis?

Rigsrevisionen og medrevisor reviderer også virksomhedens årsrapport og kontrollerer, om årsrapportens oplysninger om mål og resultater er dokumenterede og dækkende. Endelig reviderer Rigsrevisionen og medrevisor udvalgte forvaltningsområder, hvor det som led i årsrevisionen undersøges, om forvaltningen er hensigtsmæssig inden for den enkelte virksomhed eller på tværs af flere virksomheder. Hvis revisionen af årsrapporten eller forvaltningen giver anledning til forbehold, vil det fremgå af påtegningen.

Den tilhørende revisionsberetning eller det tilhørende protokollat indeholder en sammenfatning af de væsentligste revisionsresultater vedrørende regnskabsåret.

Regnskabsprincipper

Statsregnskabet er en sammenstilling af regnskaberne for de virksomheder, der har én eller flere bevillinger på finansloven. Virksomhedernes regnskaber – og dermed statsregnskabet – bygger på både omkostningsbaserede og udgiftsbaserede regnskabstal:

Omkostningsbaserede regnskabsprincipper har til formål at synliggøre de samlede omkostninger ved at drive virksomheden i regnskabsperioden. Ud over en resultatopgørelse indeholder regnskabet en balance, som viser virksomhedens aktiver (værdier, herunder formue og tilgodehavender) og passiver (gæld). Princippet er, at de samlede omkostninger registreres i regnskabet, uanset hvornår betalingen falder. Fx afspejles investeringer som et aktiv på balancen og i driften som afskrivninger. Omkostningsbaserede principper er derfor mere velegnede til økonomistyring i virksomhederne end de traditionelle udgiftsbaserede principper. Der er dog visse områder, som er undtaget de omkostningsbaserede principper, fordi det ikke giver mening at værdiansætte fx national kulturarv, som ikke skal sælges.

Udgiftsbaserede regnskabsprincipper fokuserer på indtægter og udgifter i perioden og har traditionelt været de mest anvendte på det offentlige område både i Danmark og internationalt. Princippet er enkelt og forholdsvist velegnet til kontrolformål, da det er nemt at opgøre forbruget i forhold til bevillingen. Begrænsningen er imidlertid, at selv mindre forskydninger i tidspunktet for, hvornår en betaling falder, kan påvirke periodens resultat signifikant. I Danmark anvendes derfor det såkaldte retserhvervesprincip, hvorved udgifter og indtægter skal bogføres, så snart der kan opgøres et retsligt eller faktisk krav på beløbet og ikke først, når betalingen gennemføres. Udgiftsbaserede regnskaber afspejler imidlertid ikke de samlede omkostninger ved en given aktivitet, fx investeringer. Udgiftsbaserede principper er dermed heller ikke så velegnede til økonomistyring. I Danmark er der derfor indført omkostningsbaserede regnskabsprincipper på flere områder i staten. De områder, hvor der fortsat aflægges regnskab efter udgiftsbaserede principper, er fx lovbundne bevillinger (overførselsindkomster, bloktilskud mv.), Forsvaret, SKAT og infrastruktur.

Supplerende oplysning

Vi afgiver en supplerende oplysning til erklæringen for at henlede læserens opmærksomhed på forhold, der allerede er oplyst i regnskabet, og som har betydning for læserens forståelse af regnskabet. Supplerende oplysninger gives endvidere for at gøre opmærksom på forhold, der ikke er oplyst i regnskabet, men som har betydning for læserens forståelse af vores revision, vores ansvar eller vores erklæring.

Virksomhed

Begrebet virksomhed bruges i denne beretning om:

- forvaltningsenheder inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssigt ansvarlig for én eller flere hovedkonti på bevillingslovene, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 3
- enheder, der ikke er omfattet af statsregnskabet, men som falder under rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2-4
- tilskudsmodtagere, hvis årlige regnskab er omfattet af rigsrevisorlovens § 4
- regioner og kommuner.

Økonomiservicecentret (ØSC)	ØSC varetager administrationen af løn og regnskab for ca. 160 lønkunder og ca. 140 regnskabskunder i statslige og selvejende institutioner. Centret er organisatorisk placeret i Statens Administration under Finansministeriet. Centret blev dannet i 2008 og var fuldt udbygget i sommeren 2010.
Årsrevision	En helhedsorienteret og sammenhængende revision, der dækker hele regnskabsåret. Årsrevisionen omfatter derfor både revision i løbet af regnskabsåret, afsluttende revision efter regnskabsårets udløb af virksomhedens årsregnskab, gennemgang af årsrapporten og bevillingskontrol. Indholdet i årsrevisionen er nærmere beskrevet i bilag 1 om metode.