

Statsrevisorernes sekretariat
Christiansborg
DK-1240 København K
statsrevisorerne@ft.dk

13. oktober 2017

Finansministerens redegørelse vedr. Statsrevisorernes beretning nr. 21/2016 om revision af statsregnskabet for 2016

I det følgende redegøres for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen om revision af statsregnskabet for 2016 og Statsrevisorernes bemærkninger giver anledning til.

Redegørelsen omfatter hele Finansministeriets område. Først gennemgås bemærkninger til § 7. Finansministeriet. Dernæst gennemgås Finansministeriets kommentarer til tværgående bidrag. Afslutningsvist gennemgås Finansministeriets kommentarer til øvrige dele af Rigsrevisionens beretning.

Gennemgang af § 7. Finansministeriet

Vedrørende punkt 28: Statens Administration har gennemført en passende afdækning af, om den mangelfulde kontrol med udbetaling af tilskud mv. har medført fejl og besvigelser

Rigsrevisionen har fulgt op på en sag fra 2012 om Statens Administrations bagudrettede afdækning af, om mangelfuld kontrol ved Økonomiservicecentrets (ØSC) udbetalinger af tilskud mv. har medført fejl eller besvigelser.

Opfølgningen viste, at kontrollerne var udført som forudsat. Rigsrevisionen finder, at Statens Administration har gennemført en passende afdækning af, om den mangelfulde kontrol af udbetaling af tilskud mv. har medført fejl eller besvigelser.

Jeg tager på den baggrund til efterretning, at Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Vedrørende punkt 29-31: Statens Administration har overdraget en række ordninger til Udbetaling Danmark som ikke er tilstrækkeligt afstemt

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at der er konstateret svagheder i administrationen af en række statslige ordninger, som er overdraget fra Statens Administration til Udbetaling Danmark.

Jeg tager Statsrevisorernes kritik til efterretning. Jeg har fået oplyst, at Statens Administration løbende gennem hele overdragelsesprocessen har orienteret Udbetaling Danmark om uafklarede punkter i den opgaveportefølje, Udbetaling Danmark har overtaget, senest ved bemærkninger fra den afsluttende revision pr. 30. september 2016, der blev foretaget af Finansministeriets interne revision.

Jeg har endvidere fået oplyst, at Statens Administration har gennemført et større udredningsarbejde for at bringe afstemningsgrundlaget vedrørende SU-lån til det normale kvalitetsniveau. Arbejdet er gennemgået med og overdraget til Udbetaling Danmark i marts 2017.

Statens Administrations Finansservicecenter anvendte flere forældede forretningskritiske systemer til administrationen af ordninger for en række ministerier. Hertil kom en række ordninger, der ikke var supporteret af it-platforme samt svagheder i it-sikkerheden og i administrationen af brugerrettigheder. ATP har med stor dygtighed fornyet en række ældre sagsbehandlingssystemer, der anvendes til de opgaver, der er overtaget fra kommunerne. I forbindelse med udflytningen af statslige arbejdspladser blev det derfor vurderet, at ATP ville være egnede til at sikre en teknologisk fornyelse og opgradering af Finansservicecentrets forældede systemportefølje. Denne vurdering er en del af baggrunden for flytningen af administrationen af en række ordninger fra Statens Administration til Udbetaling Danmark, hvilket fremgår direkte af bemærkningerne til lovforslaget om overførsel af opgaver til Udbetaling Danmark. ATP har nu udarbejdet en plan for fornyelsen af systemerne, hvorefter systemfornyelsen forventes afsluttet i efteråret 2019.

Rigsrevisionens revision af Styrelsen for Videregående Uddannelser under Uddannelses- og Forskningsministeriet har vist, at styrelsen har været usikker på opgave- og ansvarsfordelingen med Udbetaling Danmark vedrørende regnskabsregistreringer, afstemning af regnskabslister, pengetransaktioner, lånebeviser, statistik-oplysninger samt forhold vedrørende finanslov og regnskabsmæssige forklaringer.

Jeg har fået oplyst, at Moderniseringsstyrelsen i juli 2017 har udsendt en vejledning til ministerierne om, hvordan de kan tilrettelægge deres tilsyn med opgaveløsningen i Udbetaling Danmark, herunder hvilke oplysninger, som de enkelte ressortministerier kan aftale, der skal udveksles mellem ressortministeriet og Udbetaling Danmark til brug for budgettering, udgiftsopfølgning, regnskabsmæssige forklaringer mv. Moderniseringsstyrelsen vil varetage en samlet opfølgning på administrationsudgifterne for de opgaver, der er overført fra Statens Administration i forhold til den i lovforslaget forudsatte effektivisering af opgaveløsningen og i forbindelse hermed samarbejde med

Beskæftigelsesministeriet om tilsynet med Udbetaling Danmarks bestyrelse. Moderniseringsstyrelsen vil evaluere og hvis nødvendigt revidere vejledningen i foråret 2018.

Vedrørende punkt 32: Moderniseringsstyrelsen har en balanceret priskalkulation af systemydelser

Rigsrevisionen har fulgt op på en sag fra 2014, hvor Finansministeriets interne revision bemærkede, at Moderniseringsstyrelsen udbød løn- og økonomisystemer til statslige virksomheder som indtægtsdækket virksomhed. Det er i strid med budgetvejledningens regler, da statsinstitutionerne generelt har pligt til at anvende systemerne. Moderniseringsstyrelsen fastsatte endvidere priserne, så nogle systemer gav væsentlige overskud, mens andre gav underskud, selv om priserne for de enkelte systemer skulle svare til omkostningerne. Rigsrevisionen udtalte kritik af forholdet i RS-beretningen for 2014.

Rigsrevisionens opfølgning viste, at Moderniseringsstyrelsen i overensstemmelse med reglerne for prisfastsættelse foretager priskalkulationen pr. ydelse og tilstræber, at der er balance mellem indtægter og udgifter over en 4-årig periode for den enkelte ydelse. Styrelsen vil indregne eventuelle over- eller underskud for året i prissætningen for de følgende år.

Jeg tager på den baggrund til efterretning, at Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Vedrørende punkt 33: Moderniseringsstyrelsen har forbedret it-sikkerheden i og omkring Navision Stat

Rigsrevisionen har fulgt op på en sag fra 2014, hvor Finansministeriets interne revision havde påpeget en utilstrækkelig kontrol med brugerrettigheder til Navision Stat i Finansministeriets Koncern, hvor der var svagheder og mangelfuld funktionsadskillelse i virksomhedernes oprettelse og ændring af brugerkonti og i de udførte rettighedskontroller. Rigsrevisionen udtalte kritik af forholdet i RS-beretningen for 2014.

Rigsrevisionens opfølgning har vist, at alle virksomhederne i koncernen anvender det fælles brugeradministrationsmodul, og at de konkrete brugere ikke længere har flere brugerkonti med mulighed for både at kunne bogføre og godkende betalinger.

Jeg tager på den baggrund til efterretning, at Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Ministeriets kommentarer til øvrige punkter

Tværgående bidrag

4.2 Engangsudbetalinger i staten

Finansministeriet har været omfattet af Rigsrevisionens tværgående undersøgelse af de største statslige engangsudbetalinger i 2016. Jeg tager til efterretning, at undersøgelsen ikke har givet anledning til bemærkninger vedr. Finansministeriet.

Kommentarer til øvrige dele af beretningen

Vedrørende § 12, punkt 52: Tilgodehavende i Forsvarets regnskab er uden regnskabsmæssig værdi

Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at et gammelt FN tilgodehavende på 783 mio. kr. fortsat er indregnet i forsvarrets regnskab, da det ikke forventes, at tilgodehavendet vil blive tilbagebetalt. Tilgodehavendet stammer tilbage fra en række FN-missioner (primært Cypern missionen), som Danmark tidligere har deltaget i.

I 2007 indgik Forsvarsministeriet en aftale med Finansministeriet om, at tilgodehavendet skulle overføres til en særlig hovedkonto uden overførselsadgang på § 12, når forsvaret ville overgå til at få tildelt omkostningsbaserede bevillinger. På hovedkontoen skulle tildeles en engangsbevilling på 783 mio. kr. til at finansiere en hensættelse til tab svarende til tilgodehavendet hos FN. Hvis FN tilbagebetalte tilgodehavendet, skulle provenuet tilfalde staten. Forsvaret er imidlertid ikke overgået til omkostningsbaseret bevilling, og tilgodehavendet er fortsat indregnet i forsvarrets udgiftsbaserede regnskab. Indregningen i regnskabet følger således retserhvervesprincippet, jf. Budgetvejledning 2016, punkt 2.2.4.2., og § 26 i Finansministeriets regnskabsbekendtgørelse. Retserhvervesprincippet tilsiger, at fordringer opretholdes med den fulde værdi, så længe fordringerne er retskraftige, hvorfor der ikke er noget krav om, at der skal foretages nedskrivninger af tilgodehavender inden for det udgiftsbaserede område.

Moderniseringsstyrelsen er i gang med at se nærmere på, om reglerne for værdiansættelse af tilgodehavender i statsregnskabet skal ændres, og i den sammenhæng vil der i samarbejde med Forsvarsministeriet blive fundet en løsning for, hvorledes FN tilgodehavendet skal håndteres.

Jeg har noteret mig Rigsrevisionens bemærkninger og forventer at udstede en ny regnskabsbekendtgørelse gældende fra 2018, som bl.a. indeholder en løsning for, hvorledes FN tilgodehavendet skal håndteres i regnskabet.

*Vedrørende § 17, punkt 74-77: Ubensigtsmæssig håndtering af nedlæggelsen af Arbejdsskade-
styrelsen*

Rigsrevisionen finder, at Arbejdsskadestyrelsens regnskabsmæssige håndtering af nedlæggelsen har været utilstrækkelig, og at styrelsen har afholdt udgifter, uden at de har dokumenteret at have hjemmel hertil. Rigsrevisionen finder desuden, at der er behov for, at Moderniseringsstyrelsen fastlægger regnskabsprincipper for nedlæggelse af statslige virksomheder.

Jeg har fået oplyst, at der gælder de samme regler for afslutningen af regnskabet for virksomheder, der nedlægges, som der gælder i forbindelse med ressortændringer.

Jeg er enig i, at regnskabet for en virksomhed, der nedlægges, bl.a. bør indeholde oplysninger om, hvordan resultatet og værdien af virksomheden er opgjort, og regnskabet bør vise værdien af virksomhedens aktiver og passiver på nedlæggelsestidspunktet.

Moderniseringsstyrelsen vil gennemgå reglerne for den regnskabsmæssige håndtering af ressortændringer og vurdere, hvorvidt der i regelsættet er behov for præciseringer i forhold til de situationer, hvor statslige virksomheder nedlægges, og opgaver overdrages til en virksomhed uden for staten.

*Vedrørende § 19, punkt 82: Styrelsen for videregående uddannelser har svagheder i
regnskabsforvaltningen*

Rigsrevisionen har konstateret, at Statens Administration gentagne gange har udbetalt programtilskud fra en forkert bankkonto, og at likviditeten ikke blev korrigeret inden regnskabets afslutning.

Jeg er informeret om, at Statens Administration, som følge af revisionens resultat, har ændret procedure for håndtering af bankafstemninger og indført en kontrol med det formål at mindske risikoen for lignende fejl.

Jeg er ydermere blevet oplyst om, at likviditetskorrektionen er gennemført.

*Vedrørende § 38, punkt 128: Usikkerhed om opgørelsen og den reelle værdi af tilgodehavender
og restancer*

Rigsrevisionen finder det problematisk, at der anvendes forskellige principper for, hvornår restancer nedskrives, hvorved sammenlignelige poster ikke værdiansættes ensartet. Herudover er det særligt problematisk, at der ikke foretages nedskrivninger af skatterestancer, til trods for at skatterestancerne primo 2017 udgør 65,6 mia. kr., hvoraf det alene er 10,6 mia. kr., der forventes at kunne inddrives. Begge forhold betyder, at der er usikkerhed om opgørelse af tilgodehavender og restancer i statsregnskabet.

Rigsrevisionens kritik skal ses i forlængelse af, at Skatteministeriet i april 2017 har offentliggjort en ny model for værdiansættelse af de offentlige restancers reelle værdi. Modellen er udarbejdet af en konsulentvirksomhed for Skatteministeriet. Tidligere har det været vanskeligt for Skatteministeriet at opgøre valide tal for den reelle værdi af de offentlige restancer – det vil sige, hvad der realistisk forventes at kunne opkræves.

Rigsrevisionen har en forventning om, at Skatteministeriet for regnskabsåret 2017 vil kunne opgøre SKAT's tilgodehavender og restancer mere retvisende, og at Finansministeriet i samarbejde med Skatteministeriet vil sikre, at den reelle værdi af restancerne bliver afspejlet i statsregnskabet, således at både den nominelle og den reelle værdi af restancerne fremgår af regnskabet.

Skatteministeriet har oplyst, at ændringen regnskabsteknisk først kan gennemføres med en primopostering pr. 1. januar 2018, og således tidligst kan indregnes i statsregnskabet for 2018. I statsregnskabet for 2017 vil kursværdien for restancerne fremgå af en note.

Jeg har noteret, at Rigsrevisionen udtrykker kritik af værdiansættelsen af tilgodehavender i statsregnskabet 2016 – særligt i forhold til værdiansættelsen af skattetilgodehavender og er grundlæggende enig i, at værdiansættelsesprincippet skal ændres.

Moderniseringsstyrelsen har i længere tid været i dialog med Skatteministeriet om at ændre værdiansættelsesprincippet for skattetilgodehavender, herunder at få opgjort en reel værdi for den store beholdning af skatterestancer. Moderniseringsstyrelsen arbejder på en præcisering af de statslige regnskabsregler, således at der fremadrettet vil være krav om at nedskrive restancer i statsregnskabet. Jeg forventer at udstede en ny regnskabsbekendtgørelse gældende fra 2018, som bl.a. vil præcisere reglerne for indregning af restancer. Det er dog en forudsætning for implementeringen af nye regler, at Skatteministeriet kan levere pålidelige data om de reelle værdier for alle typer restancer til de relevante ministerier.

Det er min forventning, at der foreligger et pålideligt opgørelsesgrundlag til at kunne oplyse den reelle værdi af skattetilgodehavender i statsregnskabet 2017. Oplysninger herom vil som minimum blive vist i en note.

Vedrørende § 38, punkt 139: Inkonsistent regnskabspraksis

Rigsrevisionen angiver, at det er problematisk, at der anvendes forskellige periodiseringsprincipper for indregning af aconto betalte selskabsskatter og indbetalte pensionsafkastbetalinger, hvorfor der ifølge Rigsrevisionen er inkonsistens i den anvendte regnskabspraksis.

I den gældende regnskabspraksis bliver aconto betalte selskabsskatter i januar måned 2017 indregnet som skatteindtægter i regnskabsåret 2016, da

selskabsskatterne vedrører skatteåret 2016. Derimod bliver indbetalte pensionsafkastskatter i januar 2017, hvor pensionsafkastskatterne vedrører skatteåret 2016, indregnet som pensionsafkastskatter i regnskabsåret 2017.

Baggrunden for de forskellige principper er, at der er forskellige muligheder for at opgøre det samlede provenu pålideligt, selvom begge de to angivelser ligger i januar måned. Dette skal ses i sammenhæng med, at langt den største del af pensionsafkastskatten angives og indbetales senere end januar måned i det efterfølgende år. Budgetteringen af pensionsafkastskatten på finansloven foretages derfor ud fra, hvornår hovedparten af provenuet angives og betales. Denne praksis har været anvendt siden 2010. Budgettering af selskabsskatter foretages ikke på samme måde med udgangspunkt i angivelsestidspunktet, da langt hovedparten beror på aconto betalinger baseret på en forskudsangivelse. Betalingerne i januar er en frivillig supplerende aconto betaling, der relaterer sig til de aconto betalinger, der allerede er foretaget i det foregående år, og som derfor naturligt hører sammen med disse. Indtægtsføringen af selskabsskatter er således tættere på det faktiske optjeningstidspunkt.

Moderniseringsstyrelsen har orienteret mig om, at de af den grund ikke finder, at der er tale om en inkonsistent regnskabspraksis, men om et bevidst valg af forskel i periodiseringen, der beror på, hvorledes de pågældende skatteordninger fungerer i praksis, herunder mulighederne for pålideligt at opgøre skatteprovenuet for de pågældende ordninger. Jeg er enig i, at skatteindtægter skal indregnes så tæt på opgørelsestidspunktet som muligt, men det forudsætter, at de kan opgøres pålideligt. Moderniseringsstyrelsen indgår gerne i en nærmere dialog med Rigsrevisionen og Skatteministeriet om regnskabspraksis på skatteområdet.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister