

Redegørelse om beretning 18/01 om revisionen af statsregnskabet for 2001**1. Indledning**

Statsrevisoratet har i brev af 17. december 2002 fremsendt beretning nr. 18/01 om revisionen af statsregnskabet for 2001. I det følgende gives en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.

Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2001 indeholder udover en gennemgang af Finansministeriets regnskabsaflæggelse en række tværgående temaer, som berører Finansministeriet.

Rigsrevisionen udtrykker kritik af Finansministeriets håndtering af flere af de tværgående temaer, herunder ikke mindst i forhold til ministeriets styring af SLS-projektet.

På baggrund af behandlingen af SLS-projektet samt de øvrige tværgående temaer udtaler Statsrevisorerne, at

"Finansministeriet samlet ikke har håndteret koordinerende opgaver omkring fx tilsagnsordningen og udviklingen af et statsligt lønsystem helt tilfredsstillende."

I det følgende foretages en gennemgang af de enkelte afsnit, som berører Finansministeriet.

2. De enkelte ministerområder**§ 7. Finansministeriet, herunder §§ 35-42****Personalestyrelsen***Gennemgang af virksomhedsregnskabet (pkt. 166)*

Personalestyrelsen havde i sit første og andet år - 2001 og 2002 - en udviklingskontrakt med Finansministeriet. Udviklingskontrakten var første trin i et udviklingsarbejde med måloppstilling og styringsgrundlag.

Efterfølgende har Personalestyrelsen arbejdet videre med udformning af styrelsens strategi og har nu indgået en rullende 4-årig resultatkontrakt med departementet for 2003-2006.

Personalestyrelsen påregner at overgå til årsrapportering med virkning for 2002.

Revision i årets løb (pkt. 167)

Rigsrevisionens gennemgang viste, at Personalestyrelsens forretningsgange og interne kontroller ikke fungerede helt tilfredsstillende.

Finansministeriet kan oplyse, at ansvar og arbejdsgange vedrørende debitorstyring, afstemning af Navision Stat med SCR samt ansvarsfordelingen mellem Økonomistyrelsen og

Personalestyrelsen vedrørende afstemning af statuskonti nu er tydeliggjort i

administrationsaftalen. Personalestyrelsen har fremsendt kopi af administrationsaftale med Økonomistyrelsen om varetagelse af bogholderiopgaver for 2003 til Rigsrevisionen.

Pensionsvæsenet (§ 36) (pkt. 169)

Der er gennemført en analyse af forretningsgangene på pensionsområdet i Økonomistyrelsen.

Analysen har givet anledning til en præcisering af gældende forretningsgange med henblik på at sikre, at lignende situationer ikke opstår.

§ 14. By- og Boligministeriet

Ved kongelig resolution af 27. november 2001 blev Slots- og Ejendomsstyrelsen overført til

Finansministeriet. I det følgende redegøres derfor for de foranstaltninger, som Rigsrevisionens beretning har givet anledning til for så vidt angår Slots- og Ejendomsstyrelsen.

Slots- og Ejendomsstyrelsen

Regnskabsaflæggelsen (pkt. 278)

Rigsrevisionen vurderer, at regnskabsaflæggelsen ved Slots- og Ejendomsstyrelsen ikke var helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen bemærker, at revisionen i årets løb viste, at forretningsgange og interne kontroller ikke fungerede helt tilfredsstillende, at styrelsen ikke havde foretaget fuldstændige beholdningsafstemninger, og at styrelsen i enkelte tilfælde ikke havde disponeret i overensstemmelse med gældende regler.

Finansministeriet skal hertil bemærke, at Slots- og Ejendomsstyrelsen i 2001 etablerede de nødvendige systemmæssige faciliteter i forhold til at udskrive de nødvendige rapporter fra Navision Stat, og etablerede en procedure, der sikrede, at der blev foretaget fuldstændige, regelmæssige og dokumenterede beholdningsafstemninger.

I henhold til Slots- og Ejendomsstyrelsens revisionsaftale med Finansstyrelsen fremsendte styrelsen herefter samtlige afstemte beholdningskonti pr. 31. december 2001 til Finansstyrelsens Interne Revision, der gennemgik materialet. Finansstyrelsen udarbejdede efterfølgende en rapport om Slots- og Ejendomsstyrelsens aflæggelse af regnskaber, der indeholdt en række anbefalinger, som Slots- og Ejendomsstyrelsen har fulgt.

Styrelsen har endvidere i såvel 2001 som i 2002 strammet op på procedurerne, således at det sikres, at der disponeres efter reglerne i regnskabsinstruksen. Administrationen har bl.a. anskaffet nye fakturastempler, udsendt retningslinier og formidlet reglerne i henhold til regnskabsinstruksen vedr. disponering og godkendelse til alle kontorer i styrelsen.

Indtægtsforvaltning (pkt. 278)

Rigsrevisionen konstaterede, at Slots- og Ejendomsstyrelsens indtægtsforvaltning var mangelfuld, idet der ikke blev ført løbende kontrol med den regnskabsmæssige registrering af de modtagne værdier.

Finansministeriet skal hertil bemærke, at Slots- og Ejendomsstyrelsen har etableret en procedure, der sikrer, at der foretages en løbende kontrol heraf.

Lejekontrakter

Rigsrevisionen konstaterede, at flere lejekontrakter ikke var underskrevet af lejere inden lejemålenes start, ligesom der blev konstateret udestående restancer på disse lejemål.

Det skal hertil anføres, at Slots- og Ejendomsstyrelsen har etableret en procedure, der sikrer, at lejekontrakter underskrives inden lejemålenes start.

Regulering af huslejeløb

Rigsrevisionen konstaterede, at der ikke var foretaget regulering af huslejeløb i henhold til bestemmelserne i lejekontrakterne, ligesom der blev konstateret fejl på dette område.

Finansministeriet skal hertil bemærke, at Slots- og Ejendomsstyrelsen har etableret en procedure, der sikrer, at der bliver foretaget regulering af huslejeløb i henhold til bestemmelserne i lejekontrakterne.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at Rigsrevisionen på baggrund af den gennemførte revision i 2002 har vurderet, at Slots- og Ejendomsstyrelsens regnskabsaflæggelse er rigtig, jf.

§ 28. Trafikministeriet

Banestyrelsen

Bevillingskontrollen (pkt. 579)

Rigsrevisionen konstaterer, at Trafikministeriet i aktstykket om salg af Rådgivningsdivisionen ikke har taget højde for udgifter til feriegodtgørelse. Det kritiseres endvidere, at udgifterne til feriegodtgørelsen ikke efterfølgende er blevet bogført under Rådgivningsdivisionen (§ 28.63.11), men under Banestyrelsen (§28.63.01), hvorved resultatet af salget af Rådgivningsdivisionen ikke er synliggjort. Rigsrevisionen påpeger i den sammenhæng, at Rådgivningsdivisionen og Banestyrelsen er to selvstændige statsvirksomheder med hver sin udsvingsramme og uden direkte overførselsadgang mellem hovedkontiene.

Finansministeriet har noteret sig Rigsrevisionens kritik, idet Finansministeriet skal henholde sig til de af Finansministeriet tidligere afgivne bemærkninger til Rigsrevisionen i sagen.

Det hører med til billedet, at der i årene 1998 og 1999 er sket en regnskabsmæssig overførsel på henholdsvis 41,6 mill.kr. og 47,1 mill.kr. fra Rådgivningsdivisionen til infrastrukturforvalterdelen (hovedkonto 28.63.01 og 28.63.02). Dette er sket med hjemmel i anmærkningerne på de respektive Finanslove, hvoraf det fremgår, at der er budgetteret med overførsel af overskud i Rådgivningsdivisionen til infrastrukturforvalterdelen.

I 2000 erstattedes den hidtidige koncernoverførsel fra Rådgivningsdivisionen til infrastrukturforvalterdelen med et resultatkrav til Rådgivningsdivisionen, mod en tilsvarende mekanisk opjustering af den centrale drifts- og anlægsbevilling (28.63.01 og 28.63.02), jf. akt. 318 af 9. august 2000. Ved aktstykket blev Rådgivningsdivisionens forventede overskud samtidig opjusteret med 21 mill.kr.

3. Tværgående emner

A. Virksomhedsregnskaber

Finansministeriet har noteret sig Rigsrevisionens undersøgelse og finder ikke anledning til yderligere bemærkninger til denne.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen nævnt Finansministeriets arbejde vedrørende ny rapporteringsordning. Finansministeriet kan bemærke, at den ny rapporteringsordning er tiltrådt af Finansudvalget ved aktstykke 63 den 11. december 2002. Den nye rapporteringsordning, årsrapporten, vil være gældende fra regnskabsåret 2003 og frivillig for regnskabsåret 2002. Den nye rapporteringsordning bliver mere fokuseret end virksomhedsregnskabsordningen og målrettes til ressortdepartementet, Rigsrevisionen og Finansministeriet. Der skal i årsrapporten kun afrapporteres på eksterne mål, således at rapporteringen bliver tæt koblet til mål- og resultatstyringen. I forhold til virksomhedsregnskabsordningen er der sket en forenkling af kravene, så den nye årsrapport bliver kortere med et sideantal på 10-15 sider.

Årsrapportens målrapportering er opdelt i to dele. I den første del rapporteres kort på opfyldelsen af alle mål, mens der i målrapporteringens anden del udvælges strategisk vigtige mål som analyseres nærmere. Årsrapporten lægger i højere grad op til at virksomheden kobler økonomiske og faglige mål.

Det er Finansministeriets vurdering, at den nye rapporteringsordning i væsentlig grad understøtter

Rigsrevisionens anbefalinger i beretningen. Rigsrevisionen har løbende været inddraget i arbejdet med den nye rapporteringsordning.

B. Digital forvaltning

Det fremgår Rigsrevisionens undersøgelse, at der mangler præcedens for, hvordan regnskabsbekendtgørelsens bestemmelser bør udmøntes i praksis ved implementeringen af systemer baseret på elektroniske godkendelsesprocedurer, samt at Finansministeriet snarest bør tage de nødvendige initiativer, så der fremkommer en referenceramme for en sikker digitalisering af indkøbs- og økonomifunktionerne.

Det skal hertil anføres, at Finansministeriet lægger stor vægt på, at der sker en øget digitalisering på økonomiområdet, og at denne digitalisering løbende følges op med forbedringer af sikkerheden.

Finansministeriet kan ligeledes tilslutte sig, at der er behov for initiativer, som kan fremme IT-sikkerheden i forbindelse med digitaliseringen af indkøbs- og økonomifunktionerne.

Finansministeriet (Økonomistyrelsen) er derfor påbegyndt udarbejdelsen af et koncept for elektronisk dataudveksling i forbindelse med statens indkøbs- og økonomifunktioner.

Herudover overvejer Finansministeriet (Økonomistyrelsen) hvordan der kan skabes integration mellem de statslige økonomisystemer og forskellige elektroniske indkøbssystemer, specifikt DIOP (Den Offentlige Indkøbs Portal) og Gatetrade Match for herved at sikre, at der kan ske en sikkerhedsmæssig forsvarlig integration mellem disse systemer.

Det er fortsat Finansministeriets opfattelse, at ansvaret for den fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhed i forbindelse med et offentligt datasystem påhviler den ansvarlige myndighed, dvs. den myndighed, som har systemet. Vurderingen af, hvilket IT-sikkerhedsniveau der generelt skal være gældende i de enkelte institutioner, skal således foretages på de enkelte ministerområder og/eller i de enkelte institutioner på baggrund af de konkrete sikkerhedsrisici, som er gældende for området/institutionen.

Finansministeriet kan tilslutte sig, at der kan være behov for at koordinere aktiviteter og viden om IT-sikkerhed og fastlæggelse af normer og standarder for IT-sikkerhed. Som anført i beretningen vil Regeringen fremlægge en række initiativer, der skal fremme statens IT-anvendelse, herunder IT-sikkerheden. Arbejdet er endnu ikke afsluttet. Rigsrevisionen vil blive orienteret om indholdet af initiativerne, når de er fastlagt.

C. Navision Stat

Finansministeriet har noteret sig, at Rigsrevisionen konstaterer, at implementeringen af Navision Stat efter ændringerne i metoden er forløbet tilfredsstillende, samt at Økonomistyrelsen har opfyldt sin myndighedsopgave på regnskabsområdet. Finansministeriet har ikke yderligere bemærkninger til undersøgelsen.

D. Tilsagn

Finansministeriet har noteret sig, at det samlet er Rigsrevisionens opfattelse, at regnskabsføring, primokorrektion og eventuel videreførsel samt udbetalingsskøn i forlængelse af ændringen af budget- og regnskabsprincipperne for tilsagn på tilskudsområdet har været tilfredsstillende og i overensstemmelse med aktstykket.

Finansministeriet kan oplyse, at der i forbindelse med ændringsforslag til finansloven for 2003 er

sket fuld ajourføring af oversigten på §41.21.01.30 i overensstemmelse med Rigsrevisionens anbefaling.

Finansministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at institutionerne bør have oplysninger om udbetalinger af de hensatte tilsagnsbeløb, jf. pkt. 712. Disse oplysninger bør fremgå af institutionernes lokale systemer, og bør indgå i styringen af de pågældende ordninger, herunder danne grundlag for budgettering af udbetalingerne.

Oplysninger om udbetalinger kan registreres via forskellige metoder. Det er den ansvarlige regnskabsførende institution, som skal tilrettelægge sin regnskabsføring med henblik på at registrere de nødvendige oplysninger. Opgaven er en del af kreditorforvaltningsopgaven.

Finansministeriet vil i den tidligere bebudede revision af tilsagnsvejledningen uddybe vejledningen om de forskellige metoder, som de regnskabsførende institutioner kan anvende til at opgøre udbetalingerne af de hensatte tilsagnsbeløb.

Finansministeriet har endnu ikke færdiggjort overvejelserne om, hvorvidt oversigten over udbetalinger på § 41.21.01.30 skal opretholdes eller udgå. Det beror bl.a. på usikkerheden forbundet med udbetalingsskønnene samt anvendelsen af oplysningerne i oversigten.

E. Løn

Finansministeriet har noteret sig Rigsrevisionens undersøgelse og har ikke bemærkninger til denne.

F. Statens Lønssystem (SLS)

Rigsrevisionens behandling af SLS omfatter projektstyringen og de økonomiske forhold omkring projektet, herunder orienteringen af Finansudvalget.

Rigsrevisionen konkluderer:

- at projektet på grund af mangelfuld styring har strakt sig over en for lang periode og er blevet fordyret,
- at projektet tidligere end i 1999 burde have været defineret som et selvstændigt projekt,
- at styringen af SLS-projektet ikke har været helt tilfredsstillende,
- at der langt tidligere burde have været opstillet et totalbudget for projektet,
- at informationen til Finansudvalget om projektets økonomi i december 2001 burde have været mere præcis,
- at det ville have været naturligt, om Finansministeriet i 1999 havde orienteret Finansudvalget, uanset at der ikke var formelle krav herom samt
- at Økonomistyrelsens økonomiske overblik over SLS-projektet ikke har været helt tilfredsstillende.

Der kan i den forbindelse knyttes følgende bemærkninger:

Umiddelbart efter sin tiltræden udbad finansministeren sig en redegørelse om SLS-projektet fra Økonomistyrelsen. Redegørelsen blev efterfølgende sendt til Finansudvalget.

Som opfølgning på redegørelsen blev nedsat en følgegruppe med direktør Erik Bonnerup som formand. Følgegruppen har siden fulgt projektet via månedlige rapporteringer fra Økonomistyrelsen og skal på baggrund heraf gøre Økonomistyrelsens ledelse opmærksom på forhold, som efter gruppens opfattelse ikke forløber tilfredsstillende. Hvert kvartal, samt hvis

udviklingen i øvrigt måtte give anledning hertil, skal følgegruppen orientere finansministeren om projektets fremdrift. Økonomistyrelsens kvartalsvise rapporter oversendes til Finansudvalget sammen med Følgegruppens egne statusrapporter, hvilket vil fortsætte til implementeringen af SLS er afsluttet.

Følgegruppen har hidtil vurderet, at projektet er forløbet tilfredsstillende. Den tidsplan for SLS-projektet, der var indeholdt i Økonomistyrelsens redegørelse, overholdes.

I forhold til Rigsrevisionens kritik af projektperiodens længde må det medgives, at der har været tale om et meget langstrakt projektforløb fra overvejelserne om at modernisere det eksisterende lønsystem SCL blev indledt i 1991 til færdiggørelse af udviklingsprojektet og implementering i de statslige institutioner i 2003.

Skulle et lignende projekt igangsættes i dag, ville der være megen ny viden og erfaringsopsamling til rådighed, som ikke forelå, da Økonomistyrelsen påbegyndte moderniseringen af SCL, herunder de indhøstede erfaringer fra Bonnerup-udvalget under Teknologirådet og Rigsrevisionens beretning om statslige IT-projekter.

Økonomistyrelsen har i projektforløbet inddraget ekstern ekspertise vedrørende IT-projekter, idet Økonomistyrelsen både i 1999 og i 2001 tog initiativ til at gennemføre eksterne reviews af projektets organisering og videre forløb. Begge reviews gav anledning til betydelige ændringer af projektets organisering.

Projektet nærmer sig nu sin afslutning. Programmet er færdigudviklet, og implementeringen af SLS i statens institutioner er påbegyndt i januar 2003 som planlagt. De første lønkørsler på SLS-systemet gennemføres i februar 2003. Implementeringen af SLS forventes tilendebragt 1. juli 2003 som planlagt.

Idet Rigsrevisionen konstaterer, at de formelle bevillingsmæssige regler vedrørende SLS-projektet har været overholdt, tages Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger til efterretning.

G. Formålsbestemte afgifter

Rigsrevisionen anbefaler, at der oprettes en særlig regnskabskonto under standardkonto 62 til formålsbestemte afgifter.

Finansministeriet skal hertil bemærke, at Rigsrevisionens forslag som tidligere anført vil blive overvejet i forbindelse med Økonomistyrelsens arbejde med en revision af artskontoplanen. Hensigten med dette arbejde er bl.a. at tilpasse artskontoplanen til omkostningsbaserede principper samt at sikre en forenkling af kontoplanen. Rigsrevisionen vil blive inddraget i overvejelserne herom.

Kopi af dette brev er sendt til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen
Thor Pedersen