



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**August 2020
– 20/2019**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Revisionen af statens forvaltning i 2019

20/2019

Beretning om

revisionen af statens forvaltning i 2019

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 2020

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

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning 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 december 2020.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3998
ISBN trykt 978-87-7434-673-9
ISBN online 978-87-7434-674-6

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om revisionen af statens forvaltning i 2019

Statsrevisorernes grundlovsbestemte gennemgang af statsregnskabet baserer sig primært på de sager, som rigsrevisor på grund af deres kritiske principielle eller tværgående betydning har valgt at rapportere om i den *beretning nr. 20/2019 om revisionen af statens forvaltning i 2019*, og på Rigsrevisionens bevillingskontrol og vurdering af statsregnskabet fuldstændighed i *beretning nr. 19/2019 om revisionen af statsregnskabet for 2019*.

Revisionen har vist, at der har været en række regelbrud og mangler i ministeriernes forvaltning i 2019, som bl.a. har givet Rigsrevisionen anledning til 5 kritiske udtalelser på Skatteministeriets område.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at revisionen - særligt på Skatteministeriets område - har konstateret en række væsentlige regelbrud og mangler i statens forvaltning.

Statsrevisorerne skal særligt pege på:

- At der er forhøjet risiko for besvigelser på § 38. Skatter og afgifter på grund af væsentlige mangler i Skatteministeriets forvaltning af brugeradgange til ministeriets it-systemer. Risikoen er, at medarbejdere kan have kombinationer af brugeradgange, der kompromitterer funktionsadskillelsen, så medarbejderne kan foretage uberettigede udbetalinger fra systemerne, hvor der forvaltes store milliardbeløb.
- At Skatteministeriet ikke har overholdt reglerne for at rykke og oversende ubetalte skatter og afgifter til inddrivelse. Det medfører væsentlige økonomiske tab for staten og skaber problemer med efterfølgende inddrivelse af den gæld, der opstår. Problemerne med oversendelse af skatte- og afgiftskrav til inddrivelse går helt tilbage til 2012.

Statsrevisorerne

21. august 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

- At Skatteministeriet ikke har overholdt reglerne om rentetilskrivning. Skatteministeriet har i en årrække tilskrevet både for meget og for lidt i rente på en række krav i opkrævningen, hvilket bl.a. skyldes datafejl og utilstrækkelig systemunderstøttelse. Ministeriet har gennem en årrække foretaget ulovlig opkrævning af morarenter for i alt 4,5 mia. kr.
- At Skatteministeriet ikke har overholdt reglerne om nummerpladeinddragelse som følge af ubetalte motorkrav. Problemerne går helt tilbage til 2012. I perioden 2012-2018 har Skatteministeriet ikke sendt nummerplader til inddragelse hos politiet. Det betyder, at der kører ca. 195.000 køretøjer rundt på de danske veje, hvor nummerpladerne skulle have været inddraget.
- At restancerne er steget med 10,7 mia. kr. i 2019, så borgeres og virksomheders gæld til det offentlige udgjorde 130,2 mia. kr. ved udgangen af året. Skatteministeriet har endnu ikke - efter 12 års kritik - etableret systemer og processer, der i tilstrækkelig grad understøtter, at restancerne inddrives effektivt. Statsrevisorerne finder det meget kritisabelt, at vurderingen af, hvornår inddrivelsen vil være normaliseret, flere gange er blevet udskudt, hvilket kan medføre, at skatteprovenu og andre offentlige krav for væsentlige milliardbeløb går tabt.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at der på alle ministerområder har været en eller flere sager med regelbrud og ineffektiv forvaltning:

Mangler i en række ministeriers og virksomheders forvaltning af tilskud
Miljøstyrelsen og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har således ikke sikret en saglig og lige behandling af alle ansøgere om tilskud. Landbrugsstyrelsen har fejlfortolket EU-krav om beregning af værdien af betalingsrettigheder, hvorfor landbrugsstøtten har været fejlbehæftet. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Børne- og Undervisningsministeriet har ikke en tilfredsstillende evaluering af de undersøgte tilskudsordninger. Endelig er der lange sagsbehandlingstider i Erhvervsstyrelsen, hvor private virksomheder og foreninger må vente i op til 9 måneder på udbetaling af tilskud til udvikling af landdistrikterne.

Regelbrud, fejl og mangler i lønforvaltningen i 15 % af de gennemgåede lønsager i 2019

Antallet af lønsager med regelbrud, fejl og mangler er højest hos Kirkeministeriet, Skatteministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet. 73 virksomheder fordelt på 18 ministerområder har regelbrud, fejl og mangler i lønforvaltningen, fx i honorarbetaling til råd og nævn og tjenestemandspension. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Det Kongelige Teater fortsat omgår Finansministeriets stillingskontrol og har ansat chefer med en løn over niveauet for kontorchefen uden at indhente Finansministeriets godkendelse.

Alvorlige mangler i it-sikkerheden

Hos Statens It (under Finansministeriet) og i Udenrigsministeriet medfører alvorlige mangler i it-sikkerheden risiko for, at statens og borgernes oplysninger kompromitteres.

EU's udbudsregler er ikke overholdt

Sundhedsdatastyrelsen og Statens Serum Institut har ikke overholdt EU's udbudsregler i 10 konkrete indkøbssager. Udbudsreglerne skal bl.a. sikre gennemsigtighed og effektiv konkurrence og skal understøtte, at offentlige midler anvendes bedst muligt.

Statsrevisorerne finder det bekymrende, at ineffektiv forvaltning i Skatteministeriet øger statens tab af indtægter

- Der er fortsat meget lange sagsbehandlingstider for anmodninger om refusion af udbytteskat. Det har medført renteudgifter for i alt 456 mio. kr. pr. 31. december 2019.
- Gældsstyrelsen indgiver ikke i tilstrækkeligt omfang konkursbegæring mod insolvente virksomheder med gæld til det offentlige. Konsekvensen er, at virksomhederne kan fortsætte gældsopbygningen.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund.....	7
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. Kritiske udtalelser om forvaltningen	9
2.1. Skatteministeriet har forhøjet risiko for besvigelser på § 38. Skatter og afgifter	9
2.2. Skatteministeriet overholder ikke gældende lovgivning for oversendelse af skatte- og afgiftskrav til inddrivelse	16
2.3. Skatteministeriet overholder ikke reglerne om rentetilskrivning	18
2.4. Skatteministeriet sender ikke nummerplader til inddragelse hos politiet	21
2.5. Skatteministeriets inddrivelse af de offentlige restancer har fortsat væsentlige mangler	23
3. Principielle og tværgående revisionssager	35
3.1. Regelbrud i forbindelse med tilskudsforvaltningen	35
3.2. Regelbrud i statens lønforvaltning	40
3.3. Regelbrud i regionernes forvaltning af over- og merarbejde for læger	51
3.4. Regelbrud i forbindelse med indkøbsforvaltningen	54
3.5. Alvorlige mangler i it-sikkerheden.....	55
3.6. Mangelfuld styring af tilskudsordninger	57
3.7. Lange sagsbehandlingstider og forsinkede projekter	62
3.8. Mangelfuld forvaltning af gæld.....	66
4. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter	70
 Bilag 1. Metodisk tilgang	 73
Bilag 2. Sager, vi følger fra tidligere beretninger	76
Bilag 3. Ordliste	83

Rigsrevisionen afgiver beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, 2, 3 og 4, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har endvidere gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 1, nr. 1, 2 og 3, jf. § 6 i rigsrevisorloven. Endelig har Rigsrevisionen gennemgået regnskaberne efter § 5, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører 18 ministerier på finanslovens § 5-29.

Vi har valgt ikke at opliste de mange ministre, som har haft ansvaret for sagerne i beretningen, der også omfatter opfølgning på revisions-sager, som tidligere ministre har haft ansvaret for.

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Beretningen handler om revisionen af statens forvaltning i 2019. Formålet med revisionen er at vurdere, om ministerierne forvalter udvalgte emner i overensstemmelse med de regler og forudsætninger, som Folketinget har fastlagt. Beretningen skal dermed understøtte Statsrevisorernes og Folketingets opgave med at kontrollere ministerierne.

Vi har derfor undersøgt, om ministerierne forvalter udvalgte emner i overensstemmelse med reglerne. Vi har også undersøgt, om ministerierne har systemer og processer, der understøtter, at deres forvaltning af udvalgte emner er sparsommelig, produktiv og effektiv. Revisionerne er planlagt, så vi over en periode på 5 år har revideret væsentlige og centrale dele af ministeriernes forvaltning.



Hovedkonklusion

Årets revision af ministeriernes regelloverholdelse og forvaltning viser, at ministerierne ikke altid forvalter i overensstemmelse med de regler og forudsætninger, som Folketinget har fastlagt. Konsekvenserne er bl.a., at borgeres og virksomheders retssikkerhed kompromitteres, og at staten ikke løser opgaver effektivt eller går glip af indtægter.

Særligt Skatteministeriet har mangler i forhold til at sikre regelloverholdelse og god forvaltning

Vi har 5 kritiske udtalelser om Skatteministeriet:

- Skatteministeriets administration af medarbejderes adgange til it-systemerne er så mangelfuld, at der er forhøjet risiko for besvigelser på § 38. Skatter og afgifter. Risikoen opstår, når medarbejdere har kombinationer af brugeradgange, der kompromitterer funktionsadskillelsen i systemerne.
- Skatteministeriet overholder ikke reglerne om at rykke for ubetalte skatter og afgifter og reglerne om at sende gæld til inddrivelse. Det medfører væsentlige økonomiske tab og er med til at skabe ministeriets problemer med efterfølgende at inddrive den gæld, der opstår.
- Skatteministeriet overholder ikke reglerne om rentetilskrivning. Ministeriet har i en årrække tilskrevet både for meget og for lidt i rente på en række krav.
- Skatteministeriet overholder ikke reglerne om inddragelse af nummerplader vedrørende ubetalte motorkrav. Det betyder, at der kører ca. 195.000 køretøjer rundt på de danske veje, hvor nummerpladerne skulle have været inddraget.
- Skatteministeriet har fortsat ikke - efter 12 års vedvarende kritik - etableret systemer og processer, der i al væsentlighed understøtter, at gæld for 130,2 mia. kr. inddrives så effektivt som muligt.

Alle ministerierne er omfattet af én eller flere sager, hvor en virksomhed overtræder regler eller forsømmer at understøtte en sparsommelig, produktiv og effektiv forvaltning

Sagerne har ikke medført en kritisk udtalelse i ministeriernes erklæringer, fordi de ikke er væsentlige målt i forhold til det enkelte ministeriums samlede forvaltning af det udvalgte emne:

- Miljøstyrelsen og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har ikke sikret en saglig og lige behandling af alle ansøgninger om tilskud. Hertil kommer, at Landbrugsstyrelsen har fejltolket EU-krav om beregning af værdien af betalingsrettigheder, hvorved landbrugsstøtten har været fejlbehæftet.

- 73 virksomheder fordelt på 18 ministerområder har regelbrud, fejl og mangler i lønforvaltningen, fx i honorarbetalingen til råd og nævn og tjenestemandspension. Det har bl.a. som konsekvens, at medarbejdere ikke får den løn eller pension, de har krav på.
- Sundhedsdatastyrelsen og Statens Serum Institut har ikke overholdt EU's udbudsregler i 10 konkrete indkøbssager. Udbudsreglerne skal bl.a. sikre gennemsigtighed og effektiv konkurrence og skal understøtte, at offentlige midler anvendes bedst muligt.
- Statens It og Udenrigsministeriet har mangler i it-sikkerheden. Virksomhederne risikerer derfor, at de ikke kan opretholde driften, og manglerne medfører risiko for, at statens og borgernes oplysninger kompromitteres.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Børne- og Undervisningsministeriet har ikke en tilfredsstillende evaluering af tilskudsordninger. Dermed får de ikke tilstrækkeligt indblik i, om tilskuddene fører til de ønskede resultater og effekter. Det kan vanskeliggøre en effektiv styring af tilskudsmidlerne, herunder forhindre justeringer, som skal sikre, at tilskudsordningerne opnår størst mulig effekt på længere sigt.
- Erhvervsstyrelsen har lange sagsbehandlingstider, der betyder, at private virksomheder og små foreninger p.t. må vente op til 9 måneder, fra de indsender en udbetalingsanmodning, til de får udbetalt tilskud til udvikling af landdistrikterne.
- Skatteministeriet har lange sagsbehandlingstider for anmodninger om refusion af udbytteskat. Det har medført renteudgifter for i alt 456 mio. kr. pr. 31. december 2019. Ministeriet har endvidere udfordringer med udvikling af et nyt toldsystem, der er væsentligt forsinket, og hvor der er betydelig risiko for, at ministeriet ikke kan overholde Europa-Kommissionens tidsfrister.
- Gældsstyrelsen har ikke sikret, at der i tilstrækkeligt omfang bliver indgivet konkursbegæring mod insolvente virksomheder med gæld til det offentlige. Konsekvensen er, at virksomhederne kan fortsætte gældsopbygningen, og Rigsrevisionen vurderer derfor, at styrelsen ikke har gjort nok for at begrænse statens tab.

2. Tabel 1 viser en oversigt over sagerne i beretningen fordelt på ministerier.

Tabel 1
Overblik over resultaterne af revisionen

Ministerium	Kritiske udtalelser	Principielle og tværgående revisionssager
Beskæftigelsesministeriet		Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering sikrer ikke en saglig og lige behandling af alle tilskudsansøgninger, jf. pkt. 40-43. Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering bør forbedre styringen af, om tilskudsordninger når de tilsigtede formål, jf. pkt. 65-68.
Børne- og Undervisningsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55. Børne- og Undervisningsministeriet har ikke systematisk evalueret tilskud til aktivitetsområdet Forsøg og Udvikling, jf. pkt. 69.
Erhvervsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55. Erhvervsministeriet har ikke sikret rettidig udbetaling af støtte til udvikling af landdistrikterne, jf. pkt. 71.
Finansministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. Mangelfuld it-sikkerhed i databaser hos kunder i Statens It, jf. pkt. 62.
Forsvarsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. Dobbelthonorering til chefen for Hjemmevernet, jf. pkt. 49. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55.
Justitsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 4 ministerier har fejl og mangler i honorarer til råd og nævn, jf. pkt. 50-52. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55.
Kirkeministeriet		4 ministerier bør mindske fejlniveauet på lønområdet, jf. pkt. 46. Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 4 ministerier har fejl og mangler i honorarer til råd og nævn, jf. pkt. 50-52. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55.

Tabel 1 – fortsat
Overblik over resultaterne af revisionen

Ministerium	Kritiske udtalelser	Principielle og tværgående revisionssager
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet		4 ministerier bør mindske fejlniveauet på lønområdet, jf. pkt. 46. Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55.
Kulturministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. Kulturministeriet har fortsat ikke fået godkendt lønnen til individuelt ansatte chefer på Det Kongelige Teater, jf. pkt. 48. 4 ministerier har fejl og mangler i honorarer til råd og nævn, jf. pkt. 50-52.
Miljø- og Fødevareministeriet		Miljøstyrelsen har ikke sikret en saglig og lige behandling af alle tilskudsansøgninger til miljøstøtte til Arktis og har ikke overholdt bevillingsreglerne, jf. pkt. 39. Det Certificerende Organ har taget forbehold for Garanti-fondens regnskab for 2019, jf. pkt. 44. 4 ministerier bør mindske fejlniveauet på lønområdet, jf. pkt. 46. Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55.
Skatteministeriet	Skatteministeriet har forøget risiko for besvigelser på § 38. Skatter og afgifter, jf. afsnit 2.1. Skatteministeriet overholder ikke gældende lovgivning for oversendelse af skatte- og afgiftskrav til inddrivelse, jf. afsnit 2.2. Skatteministeriet overholder ikke reglerne om rentetilskrivning, jf. afsnit 2.3. Skatteministeriet sender ikke nummerplader til inddragelse hos politiet, jf. afsnit 2.4. Skatteministeriets inddrivelse af de offentlige restancer har fortsat væsentlige mangler, jf. afsnit 2.5.	4 ministerier bør mindske fejlniveauet på lønområdet, jf. pkt. 46. Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55. Skatteministeriets forvaltning af refusion af udbytteskat medfører betydelige renteudgifter, jf. pkt. 72. Der er betydelig risiko for, at Skatteministeriet ikke kan overholde tidsfristerne for EU's nye toldkodeks, jf. pkt. 73. Forvaltningsmangler i Skatteministeriets konkursbehandling af virksomheder med gæld til det offentlige, jf. pkt. 74-76.
Social- og Indenrigsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55.
Statsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47.
Sundheds- og Ældreministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. Sundheds- og Ældreministeriet har købt tjenesteydelser uden at sende opgaverne i EU-udbud, jf. pkt. 60.

Tabel 1 – fortsat**Overblik over resultaterne af revisionen**

Ministerium	Kritiske udtalelser	Principielle og tværgående revisionssager
Transport- og Boligministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55.
Uddannelses- og Forskningsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 4 ministerier har fejl og mangler i honorarer til råd og nævn, jf. pkt. 50-52. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55.
Udenrigsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47. 13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd, jf. pkt. 53-55. Mangler i Udenrigsministeriets it-sikkerhed, jf. pkt. 63.
Udlændinge- og Integrationsministeriet		Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere, jf. pkt. 47.
Regioner		Fejl i udbetalinger af merarbejde til overlæger i Region Hovedstaden og i Region Syddanmark i 2019, jf. pkt. 57. Region Hovedstaden og Region Nordjylland har udbetalt overarbejde til overlæger og lægelige chefer i 2019 uden hjemmel, jf. pkt. 58.

Tabel 1 viser i kolonne 2 de 5 kritiske udtalelser, der indgår i beretningens kapitel 2. Det er de mest alvorlige sager, hvor kritikken påvirker en væsentlig del af ministeriets forvaltning af emnet. Kolonne 3 viser sager omtalt i kapitel 3. Det er principielle og tværgående sager, som vi vil orientere Statsrevisorerne om, men hvor kritikken er rettet mod en mindre del af ministeriets forvaltning af emnet.

Beretningen indeholder derudover en række opfølgningssager, som vi vurderer kan afsluttes. De fremgår af kapitel 4. I bilag 1 beskriver vi vores metodiske tilgang. Bilag 2 oplister sager, som vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet. Bilag 3 forklarer udvalgte ord og begreber.

1.2. Baggrund

3. De enkelte ministerier har ansvaret for, at deres dispositioner er i overensstemmelse med love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Ministerierne har også ansvaret for at tage skyldige økonomiske hensyn, når de forvalter statens midler. Ministerierne har i den forbindelse ansvaret for at etablere systemer og processer, der understøtter sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Vi reviderer hvert år udvalgte emner, hvor der er risiko for, at ministerierne ikke overholder reglerne, eller at ministerierne ikke understøtter, at forvaltningen er sparsommelig, produktiv og effektiv. Revisionerne er planlagt, så vi over en periode på 5 år har revideret væsentlige og centrale dele af ministeriernes forvaltning.

Vi afgiver en kritisk udtalelse, hvis vores revision afdækker væsentlige regelbrud eller væsentlige forvaltningsmangler målt i forhold til ministeriets forvaltning af det udvalgte emne. En kritisk udtalelse er dermed det højeste niveau af kritik, som både omtales i vores erklæring om ministeriet og i kapitel 2 i denne beretning.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

4. Vi opstiller revisionskriterierne for de enkelte revisioner på baggrund af de konkrete regler, der gælder for det udvalgte emne. Det kan fx være vejledninger og bekendtgørelser, der beskriver krav og regler, som Finansministeriet eller andre myndigheder har opstillet. Det kan også være vejledninger, der afspejler almindelige principper og faglige forventninger til god offentlig økonomistyring og forvaltning med hensyn til sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Metode

5. Vi gennemfører hvert år et antal juridisk-kritiske revisioner og forvaltningsrevisioner. Vi planlægger og prioriterer revisionerne, så vi i løbet af 5 år har revideret centrale emner i statsregnskabet, dvs. emner, der i væsentlig grad påvirker regnskabsresultatet og øvrige tal, der oplyses i regnskabet. Revisionen omfatter både faste emner, som er betydelige for hovedparten af ministerierne, fx lønudgifter, og andre emner, som er betydelige for et konkret ministerium, fx Skatteministeriets opgave med at inddrive gæld. De enkelte revisioner omfatter ikke alle ministeriets udgifter og indtægter til det udvalgte emne, men fokuserer på de typer af dispositioner eller de systemer og processer, hvor vi har vurderet, at der kan være risiko for væsentlige regelbrud eller væsentlige forvaltningsmangler.

Vi har udført revisionen i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, hvilket bl.a. indebærer, at vi har foretaget faglige vurderinger og opretholdt en professionel skepsis under revisionen. Vores metode er nærmere beskrevet i bilag 1.

Juridisk-kritisk revision

Ved juridisk-kritisk revision undersøger vi et afgrænset emne for at vurdere, om ministeriet forvalter i overensstemmelse med centrale regler.

Forvaltningsrevision

Ved forvaltningsrevision undersøger vi et afgrænset emne for at vurdere, om ministeriet har etableret systemer og processer, der understøtter, at deres forvaltning er sparsommelig, produktiv og effektiv.

Afgrænsning

6. Denne beretning handler om vores revision af ministeriernes aktiviteter i 2019. Vi omtaler dog revisionsresultater, som vi har opnået frem til juni 2020, hvis de er relevante for sagerne i beretningen. Vi anvender de betegnelser på ministerier og virksomheder, der var gældende i 2019.

Vores revision omfatter også en række virksomheder uden for statsregnskabet, som modtager statstilskud, bidrag e.l. i henhold til lov, og virksomheder, som er oprettet ved lov, eller hvor staten er medinteressent. Vi omtaler udvalgte revisionssager for virksomheder uden for statsregnskabet, fordi en minister er overordnet ansvarlig for virksomhedernes forvaltning af statslige midler.

Tal i tabeller er afrundede værdier. Sumtal kan derfor afvige som følge af afrundingsforskelle.

2. Kritiske udtalelser om forvaltningen

7. Dette kapitel beskriver 5 sager, hvor revisionen har afdækket så væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler, at vi har en kritisk udtalelse om sagen i erklæringen om ministeriet. Sagerne handler alle om Skatteministeriets forvaltning.

2.1. Skatteministeriet har forhøjet risiko for besvigelser på § 38. Skatter og afgifter



Uddrag fra erklæring om § 38. Skatter og afgifter

Kritisk udtalelse om forvaltningen

Rigsrevisionen vurderer, at der er en forhøjet risiko for besvigelser på § 38. Skatter og afgifter. Manglerne i Skatteministeriets kontrolmiljø vedrørende brugeradgange på tværs af ministeriets it-systemer er så væsentlige, at Rigsrevisionen har en kritisk udtalelse i erklæringen om statsregnskabets § 38.

Konsekvensen af det svage og mangelfulde kontrolmiljø er, at medarbejdere kan have kombinationer af brugeradgange, der kompromitterer funktionsadskillelsen og medfører, at medarbejdere kan foretage uberettigede udbetalinger fra systemerne. Den forhøjede risiko for besvigelser vedrører systemer, hvor der forvaltes store milliardbeløb. Rigsrevisionen har ikke under revisionen fundet tegn på konkrete besvigelsessager, som Skatteministeriet ikke havde kendskab til i forvejen.

Funktionsadskillelse

Betalingsforretninger skal tilrettelægges, så der etableres en personmæssig adskillelse mellem oprettelse, frigivelse og regnskabskontrol af betalinger. Det følger af regnskabsbekendtgørelsen og vejledninger fra Økonomitryelsen. Kravet er et værn mod svig og uberettigede udbetalinger.

8. Rigsrevisionen anser styringen af brugeradgange i og på tværs af Skatteministeriets it-systemer og de forretningsprocesser, som it-systemerne understøtter, for at være en betydelig kilde til risiko for besvigelser på § 38. Skatter og afgifter. Revisionen har vist, at der er en øget risiko for, at medarbejdere kan kompromittere funktionsadskillelsen og foretage uberettigede udbetalinger, fordi de har en kombination af brugeradgange, som ikke er nødvendig for udførelsen af deres arbejde.

Revisionen har omfattet 5 systemer

SAP 38 anvendes til at samle og konsolidere regnskabet for § 38. Systemet anvendes desuden til at opkræve krav og til en række udbetalinger.

Skattekontoen (DMO) anvendes til at opkræve og behandle virksomhedskrav. Skattekontoen hedder også Debitor Motor Opkrævning (DMO).

SAP PS anvendes til at opkræve bl.a. selskabsskat og energiafgifter (punktafgifter og selskabsskat).

PSRM og DMI anvendes til at inddrive restancer. PSRM står for Public Sector Revenue Management og er det it-system, som skal overtage inddrivelsen af de offentlige restancer fra EFI/DMI. EFI blev lukket ned i efteråret 2015, kort tid efter det var sat i gang. Indtil den samlede restancemasse kan overføres til PSRM, foregår inddrivelsen i DMI, som var debitormodulet i EFI.

BRAS og AD

Skatteministeriet anvender brugeradministrationssystemet BRAS til dels at bestille og tildele rettigheder i ministeriets fagsystemer, dels at kontrollere de tildelte rettigheder.

Skatteministeriet anvender adgangsstyringssystemet AD (Active Directory) til at validere, at brugerne må tilgå systemerne med de tildelte rettigheder, når brugerne logger på.

Formålet med revisionen har været at undersøge, om Skatteministeriet i tilstrækkelig grad har afdækket og håndteret risikoen for besvigelser på § 38 via interne kontroller og kompenserende handlinger, der eliminerer eller reducerer de enkelte risici i udvalgte it-systemer. Formålet har ikke været at afdække konkrete besvigelser.

Skatteministeriet har i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 10, stk. 1, løbende orienteret Rigsrevisionen om konkrete sager, hvor der er konstateret svig, og om sager med mistanke om svig, som ministeriet er ved at undersøge nærmere.

Revisionen er udført i efteråret 2019 på baggrund af stikprøver, interviews og gennemgang af dokumenter, systemer og processer. Revisionen omfatter alene risikoen for besvigelser som følge af tilsigtede fejl begået af Skatteministeriets egne medarbejdere og ledere. Vi har således afgrænset os fra at behandle risikoen for svindel begået af virksomheder og borgere. Desuden har vi afgrænset os fra tilfælde, hvor medarbejdere udsøger personfølsomme oplysninger i systemerne og misbruger dem i anden sammenhæng. Endelig har vi primært haft fokus på besvigelser i form af udbetalinger fra systemer, hvorfor vi ikke har undersøgt risikoen for svig i forbindelse med skatteligningen. Det bemærkes, at vi ved revisionen kun har gennemgået ministeriets it-systemer og de tilhørende processer og kontroller for brugeradgange i systemerne SAP 38, Skattekontoen (DMO), SAP PS og DMI. Vi har endvidere undersøgt funktionsadskillelsen i PSRM.

Skatteministeren har i januar 2020 orienteret Folketinget om, at der er igangsat en række konkrete initiativer, der skal styrke kontrollen, for at mindske risikoen for besvigelser. Ministeriet har bl.a. etableret et øget tilsyn, som skal sikre kontinuerlig fremdrift i initiativerne og sikre, at kritikpunkterne håndteres. Samtidig har ministeriet igangsat et større arbejde med ekstern ekspertbistand for at kortlægge, vurdere og forbedre det samlede kontrolmiljø i Skatteministeriet.

Grundlaget for styringen af brugeradgange er mangelfuldt

9. Der er mangler i Skatteministeriets grundlag for brugerrettighedskontrol via brugeradministrationssystemet BRAS. Manglerne betyder, at ministeriet ikke har et tilstrækkeligt overblik over, hvem der har hvilke rettigheder, og hvad rettighederne kan bruges til. Der kan være tale om konfliktende rettigheder eller rettigheder, som brugerne ikke har et arbejdsbetinget behov for. Dermed er der risiko for uautoriserede handlinger i systemerne og manglende funktionsadskillelse, uden at ministeriet opdager det. Dette kan indebære risiko for svig og fejl i ministeriets regnskab. Rigsrevisionen finder, at der er tale om væsentlige mangler, og at Skatteministeriet snarest skal iværksætte initiativer, som kan rette op på manglerne.

Desuden er der en række mangler i it-sikkerheden i og omkring adgangsstyringssystemet AD. Manglerne betyder bl.a., at der er risiko for, at AD kompromitteres, og at personer dermed uberettiget kan få adgang til de systemer og data, der styres i AD. Det kan påvirke Skatteministeriets opgavevaretagelse og true en sikker opbevaring af de skatteoplysninger om borgere og virksomheder, som ministeriet har ansvaret for at beskytte.

Boks 1 beskriver Skatteministeriets systemer og processer for brugerrettighedsstyring.

Boks 1**Skatteministeriets brugerrettighedsstyring**

Skatteministeriet har en stor systemportefølje med en lang række it-systemer og en kompleks it-infrastruktur, hvor driften dels er spredt ud på forskellige it-driftscentre i ministeriet, dels er outsourcet til eksterne it-driftsleverandører.

Brugerrettighederne til ministeriets systemer styres både via centrale brugeradministrationssystemer og lokalt i de enkelte systemer. Rettighederne til systemerne tildeles dels via systemunderstøttede processer, dels manuelt.

Det betyder, at brugerrettighedsstyring på ministeriets område er en omfattende og kompleks opgave.

Ministeriet anvender bl.a. brugeradministrationssystemet BRAS og adgangsstyrings-systemet AD til at administrere brugerrettigheder til medarbejderne.

Ministeriet anvender BRAS til at bestille og tildele brugerrettigheder til fagsystemerne på ministeriets område. Rettighederne tildeles på baggrund af godkendelse fra de relevante chefer.

Det er dog også muligt manuelt at oprette brugere og tildele rettigheder lokalt i fagsystemerne uden om BRAS. Desuden får brugerne hos de eksterne it-driftsleverandører i de fleste tilfælde også tildelt brugerrettigheder lokalt i de enkelte fagsystemer.

De rettigheder, der bliver tildelt lokalt i de enkelte fagsystemer, fremgår ikke i alle tilfælde af BRAS, da de ikke automatisk bliver overført til BRAS. Der er derfor ikke et samlet overblik i BRAS over de tildelte rettigheder.

Desuden anvender ministeriet også BRAS til at kontrollere de tildelte rettigheder. Ved brugerrettighedskontrollen kontrollerer ministeriet, om medarbejderne har et arbejdsbetinget behov for de tildelte rettigheder, dvs. at de kun har fået tildelt rettigheder, der er nødvendige for at kunne udføre deres arbejdsopgaver.

Ministeriet anvender AD til at validere, at brugerne må tilgå ministeriets netværk og systemer med de tildelte rettigheder, når brugerne logger på.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Revisionen har vist, at Skatteministeriet ikke har etableret et korrekt grundlag til at kontrollere adgangsrettigheder til systemerne på ministeriområdet. Det skyldes, at de rettigheder, der oprettes lokalt i fagsystemerne uden om BRAS, ikke bliver overført til BRAS. Der er derfor ikke et samlet overblik i BRAS over de tildelte rettigheder. Konsekvensen er, at brugerne kan have rettigheder i fagsystemerne, der ikke fremgår af BRAS, som ministeriet anvender til brugerrettighedskontrol. Revisionen har fx vist, at der er brugere i et fagsystem (SAP 38) med flere rettigheder, end det fremgår af BRAS.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet er ved at udfase BRAS og implementere et nyt brugeradministrationssystem, som ministeriet forventer vil rette op på manglerne.

Desuden har Skatteministeriet en række andre mangler i it-sikkerheden i og omkring AD.

Godkendelsen af brugeradgange sker på et tillidsbaseret grundlag, og kvaliteten af den kvartalsvise kontrol af brugeradgange er lav

10. Revisionen har vist, at Skatteministeriets godkendelse af og kvartalsvise opfølgning på medarbejdernes brugeradgange i praksis bliver foretaget på et tillidsbaseret grundlag. Det skyldes, at det er meget svært for ministeriet at få et overblik over, hvad de enkelte roller reelt giver adgang til, herunder om der er uhensigtsmæssige kombinationer af brugeradgange på tværs af systemerne. Den kvartalsvise godkendelse af brugeradgange foretages af personalelederne på baggrund af autogenererede godkendelsesark, hvor de enkelte medarbejders brugeradgange står oplistet med deres tekniske betegnelser og en kode. Rigsrevisionen finder, at godkendelsen og den kvartalsvise kontrol bør ske på et kontrolbaseret grundlag, hvor der er fokus på at opdage såvel tilsigtede som utilsigtede fejl og uhensigtsmæssigheder. Det vil understøtte, at medarbejderne har præcis de brugeradgange, som ministeriet har vurderet, at der er et arbejdsbetinget behov for – hverken flere eller færre. Rigsrevisionen finder videre, at Skatteministeriet bør understøtte kontrollen med tiltag, der gør det nemmere for den enkelte personaleleder at gennemskue brugeradgangene og dermed at kunne foretage en reel kontrol.

Det fremgår af Skatteministeriets vejledning for tildeling af og opfølgning på medarbejdernes brugeradgange i BRAS, at hver enkelt medarbejder kvartalsvist skal gennemgå egne brugeradgange og indstille, om adgangene skal beholdes, udvides eller fjernes, og at denne indstilling skal kontrolleres og godkendes af personalelederen.

Revisionen har desuden vist, at det er meget svært og komplekst for personalelederne at få et overblik over, hvad de enkelte roller i godkendelsesarkene reelt giver adgang til, herunder om der er uhensigtsmæssige kombinationer af brugeradgange på tværs af systemerne. Personalelederne udfører derfor kontrollen ud fra en erfarings- og tillidsbaseret tilgang. Det skyldes efter Rigsrevisionens opfattelse, at Skatteministeriet ikke har tilstrækkelige værktøjer, der kan identificere væsentlige risici og uhensigtsmæssigheder, der kan hjælpe personalelederne i deres gennemgang. Beskrivelserne af brugeradgangene til systemerne er tekniske og ikke selvforklarende. For de fleste systemer er der ikke en generel risikovurdering af de forskellige roller, som medarbejderne kan tildeles i de enkelte systemer. I Navision Stat, som bruges andre steder i staten, er alle roller fx risikomarkeret med trafiklys. Rigsrevisionen finder, at der som minimum bør være en gennemskuelig risikovurdering af de mest risikofyldte roller.

Revisionen har endelig vist, at gamle brugeradgange ikke altid bliver slettet ved interne rokeringer, og at medarbejdere, der har været ansat længe, generelt har mange brugeradgange og dermed vidtgående rettigheder, selv om de ikke længere har et arbejdsbetinget behov for alle disse adgange. Skatteministeriet har efterfølgende truffet beslutning om, at alle brugeradgange som udgangspunkt skal slettes ved interne rokeringer.

Bogholderrollen i Skattekontoen har kunnet ændre i stamdata

11. Medarbejdere med bogholderrollen i Skattekontoen (DMO) har kunnet ændre kon-tonumre for virksomheder, der er registreret i DMO. Det har medført en risiko for, at udbetalinger automatisk kunne udbetales til en uberettiget modtager uden kontrol i Skatteministeriet. Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Skatteministeriet ikke har sikret en tilstrækkelig kontrol med medarbejdernes brugeradgange på et så væsentligt område. Det udgør en væsentlig risiko for besvigelser, ligesom det medfører, at de efterfølgende nøglekontroller, der udføres i ministeriet, ikke udføres på et oplyst grundlag.

Skatteministeriets beskrivelser af brugeradgangene har ikke været fuldstændige og korrekte. Det fremgik fx af brugeroversigten for DMO, at bogholderrollen ikke kunne ændre i stamdata, herunder i virksomheders kon-tonumre. DMO er et centralt og be-løbsmæssigt væsentligt system i Skatteministeriet. Vores gennemgang af brugerad-gange hos systemejeren i Udviklings- og Foreklingsstyrelsen viste imidlertid, at med-arbejdere med denne brugeradgang faktisk kunne ændre i stamdata, herunder konto-numre.

Skatteministeriet har oplyst, at 150-200 medarbejdere har bogholderrollen i DMO, og at kontrolsvagheden har eksisteret, siden DMO blev taget i brug i 2013. Muligheden for at ændre i virksomheders stamdata blev fjernet fra bogholderrollen i september 2019, efter uhensigtsmæssigheden blev konstateret i august 2019. Ministeriet har under-søgt, om der er medarbejdere, som har ændret i stamdata med denne adgang i perio-den 1. januar - 31. august 2019 med svig for øje. Der var 3 medarbejdere, som havde fo-retaget ændringer, og de havde alle et arbejdsbetinget behov for at foretage ændrin-gerne.

Der mangler overvågning af kritiske kombinationer af brugeradgange på tværs af Skatteministeriets it-systemer

12. Skatteministeriet har ikke designet og implementeret tilstrækkeligt kompenserende kontroller for superbrugere. Rigsrevisionen finder, at et bedre og mere sikkert kontrolmiljø for superbrugere til de enkelte it-systemer vil nedbringe risikoen for besvigelser. Derudover vil det også give en større sikkerhed mod uberettiget mistanke mod de meget vigtige nøglepersoner i ministeriet.

Skatteministeriet er bl.a. på grund af de mange gamle it-systemer i høj grad afhængig af forskellige nøglepersoner, der har meget vidtrækkende superbrugeradgange i de enkelte systemer og på tværs af systemerne. Nøglepersonerne har typisk en kombi-nation af systemteknisk og forretningsmæssigt kendskab, der gør det muligt at fore-tage ændringer bag om systemerne. Visse superbrugere kan fx ændre opsætning og konkrete posteringer i systemerne, hvor bogføringerne bliver ført. Det kan have store konsekvenser i form af besvigelser af et særligt stort økonomisk omfang.

Revisionen har vist, at der samlet set er 795 superbrugeradgange i DMO, SAP 38, SAP PS og DMI. 437 adgange tilhører Skatteforvaltningens egne medarbejdere, mens 358 tilhører eksterne konsulenter og ansatte hos it-leverandører. Medarbejdere og konsu-lenter har ofte superbrugeradgange i flere systemer, hvorfor antallet af unikke perso-ner med én eller flere superbrugeradgange er 237.

Oversigterne over superbrugere er ikke fuldstændige og opdaterede, idet vores stikprøver viser 2 eksempler på medarbejdere, der har superbrugeradgang til SAP 38 uden at fremgå af oversigten over superbrugere. Da superbrugerne har udvidede adgange til systemerne, er det vigtigt, at superbrugeradgange, der ikke længere er nødvendige, bliver inddraget, og at Skatteministeriet har et fuldstændigt overblik over, hvilke medarbejdere der har hvilke superbrugeradgange.

I september 2019 oplyste Skatteministeriet, at der var 2-3 personer i en konkret udbetalingsenhed, der havde en kritisk adgang i DMO, som kan gennemtvunge betalinger uden om funktionsadskillelsen. Ministeriet oplyste i marts 2020, at der reelt var 10 medarbejdere, som havde den konkrete adgang. Ministeriet har i juni 2020 oplyst, at ministeriet nu er blevet bekendt med, at der reelt har været 26 medarbejdere med den specifikke adgang til at foretage udbetalinger uden om funktionsadskillelsen i DMO. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at der kun var tale om en stikprøve, og at risikoen for, at der også i andre og ældre systemer er kritiske adgange, er betragtelig.

Manglende funktionsadskillelse mellem medarbejdere med adgang til at foretage udbetalinger og medarbejdere, som udfører regnskabskontrol

13. Rigsrevisionen finder det problematisk, at der i forbindelse med manuelle udbetalinger i Skatteministeriet ikke har været den nødvendige funktionsadskillelse mellem medarbejdere med adgang til at foretage udbetalinger og medarbejdere, som udfører regnskabskontrol. Det fremgår af regnskabsbekendtgørelsen og Skatteministeriets egen regnskabsinstruks, at medarbejdere, der disponerer på likvide konti, ikke også må foretage afstemninger (regnskabskontrol).

Rigsrevisionen konstaterer, at 2 medarbejdere på udbytteområdet både har udbetalt, bogført og udført bankafstemninger (regnskabskontrol). Skatteministeriet har i oktober 2019 oplyst, at der fremadrettet er etableret en ny proces på udbytteområdet, som sikrer funktionsadskillelse mellem de medarbejdere, som disponerer, og de medarbejdere, som udfører bankafstemningerne.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at processen er blevet ændret hurtigt. Skattestyrelsen har oplyst, at forholdet er undersøgt, og at der ikke er konstateret fejludbetalinger.

Rigsrevisionen konstaterer videre, at der er en tilsvarende kontrolsvaghed på andre udbetalingsområder i forbindelse med udbetalinger til udenlandske konti, hvor Skatteministeriet ikke kan udbetale til NemKonto, og at det ikke kunne afgrænses til enkelte skattearter. Ministeriet har oplyst, at processen for denne del blev ændret ultimo 2019.

Manuelle udbetalinger

Skattestyrelsen har forsøgt at samle alle manuelle udbetalingsforretninger i enheden Opkrævning og Betaling i Ringkøbing, som ligger under fagdirektørområdet Økonomi.

Det har imidlertid vist sig, at udbetalinger af negativ moms er placeret under fagdirektørområdet Erhverv i Skattestyrelsen. Området indgik ikke i styrelsens risikooverblik, som Rigsrevisionen modtog i forbindelse med revisionen.

Det nye inddrivelsessystem PSRM har i perioden 2017-2019 manglet systemunderstøttet funktionsadskillelse ved udbetalinger

14. Skatteministeriet har i forbindelse med udviklingen af PSRM ikke overholdt regnskabsbekendtgørelsens krav i § 28, stk. 1, om, at udbetalingsforretninger skal tilrettelægges, så der etableres en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen. Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet bør tilrettelægge processer og kontroller, der sikrer, at alle it-systemer understøtter funktionsadskillelse, så den samme medarbejder ikke både kan oprette og frigive samme udbetaling.

Revisionen har vist, at sagsbehandlere i PSRM både kunne oprette og godkende udbetalinger. Udbetalinger forekommer fx, hvis en skyldner har indbetalt for meget, eller hvis der udbetales til fordringshavere. Der har manglet systemunderstøttet funktionsadskillelse siden idriftsættelsen af PSRM i juli 2017.

Den systemunderstøttede funktionsadskillelse vedrørende udbetalinger i PSRM blev først idriftsat den 5. november 2019. PSRM blev således taget i brug, længe før der var etableret den nødvendige funktionsadskillelse ved udbetalinger.

Gældsstyrelsen har foretaget en intern kvalitetssikring af 100 udbetalinger fra PSRM i perioden 20. marts - 14. juli 2019. Der var i alt 489 udbetalinger i perioden. Kun i ét tilfælde har en sagsbehandler godkendt sit eget udbetalingsforslag. Gældsstyrelsen har oplyst, at der på trods af den manglende funktionsadskillelse i forbindelse med denne ene betaling ikke var tale om svig, og at udbetalingen var korrekt. På baggrund af resultatet af stikprøven har Skatteministeriet valgt ikke at undersøge perioden juli 2017 - 19. marts 2019.

Skatteministeriet har manglet overblik over, hvor i ministeriet der foretages udbetalinger til borgere og virksomheder

15. Skatteministeriet har ikke haft et tilstrækkeligt overblik over, hvor i ministeriet der foretages manuelle udbetalinger til borgere og virksomheder. Rigsrevisionen har derfor ikke haft mulighed for at tage stikprøver fra et fuldstændigt grundlag. Rigsrevisionen finder dette utilfredsstillende.

Skatteministeriet var ikke opmærksom på ministeriets manuelle udbetalinger af negativ moms, da ministeriet fremsendte materiale til vores revision. Udbetalingerne indgik derfor ikke i vores procesgennemgang og stikprøver af, om ministeriet altid udbetaler til rette modtager. Ministeriet udbetalte negativ moms for i alt 809 mio. kr. i 2019. Ministeriet har efter revisionens afslutning oplyst, at materialet ikke var fuldstændigt.

Skatteministeriet har efterfølgende via et privat revisionsfirma gennemført en stikprøvevis kontrol af de manuelle udbetalinger af negativ moms. Kontrollen viser, at kontrolmiljøet var mangelfuldt, og at der var manglende dokumentation for udbetalingerne i flere tilfælde. Der er dog ikke fundet tilfælde af svig. Ministeriet har oplyst, at udbetalinger af negativ moms fra 3. kvartal 2020 samles med de øvrige manuelle udbetalinger, så de alle er underlagt samme forretningsgange og interne kontroller.

Regnskabsbekendtgørelsens § 28, stk. 1

Betalingsforretninger skal tilrettelægges, så der etableres en personmæssig adskillelse mellem betaling og regnskabsmæssig registrering. Foranstaltningen er et værn mod svig og uberettigede udbetalinger.



2.2. Skatteministeriet overholder ikke gældende lovgivning for oversendelse af skatte- og afgiftskrav til inddrivelse



Uddrag fra erklæring om § 38. Skatter og afgifter

Kritisk udtalelse om forvaltningen

Skatteministeriet overholder på en række områder ikke gældende lovgivning vedrørende oversendelse af ubetalte skatter og afgifter til inddrivelse. Rigsrevisionen vurderer, at det medfører væsentlige økonomiske tab, fordi nogle krav ikke som forudsat i loven rykkes i opkrævningen, og fordi de krav, der ikke lever op til de lovgivningsmæssige krav, låses ved modtagelsen i inddrivelsen, og inddrivelsen dermed forsinkes og vanskeliggøres. Rigsrevisionen baserer sin vurdering på, at det generelt har en effekt at udsende rykkere, og at sandsynligheden for, at ubetalte krav betales, falder jo længere tid, der går, før en effektiv indsats iværksættes. De beskrevne problemer skyldes mangler i systemunderstøttelsen af opkrævningen, som går tilbage til 2012. Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at problemerne endnu ikke er løst.

Rigsrevisionen konstaterer, at gældende lovgivning ikke er overholdt på følgende områder:

- Skatteministeriet sender krav direkte fra opkrævningssystemet Skattekontoen til inddrivelse uden forudgående rykker, hvis en virksomhed allerede har krav fra Skattekontoen til inddrivelse. Skattestyrelsen har i 2019 sendt krav for i alt 9,8 mia. kr. direkte til inddrivelse.
- Skatteministeriet sender fejlbehæftede skatte- og afgiftskrav fra Skattekontoen til inddrivelse, hvilket betyder, at det ikke er muligt at inddrive på kravene.
- Krav fra Skatteministeriets opkrævningssystem SAP 38 for 1,3 mia. kr. er inddrivelsesmarkerede, men er på grund af dataproblemer ikke umiddelbart tilgængelige for inddrivelse, da det ikke er teknisk muligt at oversende kravene til inddrivelsessystemerne.
- Skatteministeriet har i 2019 ikke sendt motorkrav for ca. 735 mio. kr. til inddrivelse efter endt rykkerprocedure. Det skyldes, at EFI-portalen, hvor oversendelsen hidtil er blevet håndteret, blev lukket ultimo 2018.

16. Skattestyrelsen har ansvaret for at sikre, at borgere og virksomheder så vidt muligt betaler skatte- og afgiftskrav, mens de er til opkrævning. Når et krav ikke bliver betalt, mens det er til opkrævning, bliver det – ligesom andre offentlige krav – sendt til inddrivelse i Gældsstyrelsen. Det fremgår af inddrivelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015), at fordringshaver har ansvaret for, at ubetalte skatter og afgifter efter endt rykkerprocedure sendes til inddrivelse, og for at sikre, at alle krav oversendes med korrekt angivelse af alle nødvendige oplysninger.

Rigsrevisionen konstaterer, at der er væsentlige udfordringer i flere af Gældsstyrelsens systemer, som betyder, at styrelsen ikke lever op til de lovgivningsmæssige krav for oversendelse, og at styrelsen derfor låser en del af de skatte- og afgiftskrav, som styrelsen modtager fra Skattestyrelsen. I de tilfælde forsinkes og vanskeliggøres inddrivelsen.

Skattestyrelsen varetager opkrævningsopgaven i 3 forskellige systemer – Skattekontoen, SAP 38 og KOBRA. Rigsrevisionen har ved revisionen konstateret væsentlige udfordringer i 2 af systemerne.

Skattekontoen

17. Skattestyrelsen sender krav fra Skattekontoen til inddrivelse, hvis en virksomhed ikke har betalt efter endt rykkerprocedure. Hvis en virksomhed allerede har krav fra Skattekontoen til inddrivelse, vil nye krav, som virksomheden ikke betaler, blive sendt direkte til inddrivelse, uden at der er foretaget rykning. Styrelsen har i 2019 sendt krav for i alt 9,8 mia. kr. direkte til inddrivelse. For disse virksomheder udnytter styrelsen således ikke alle muligheder for opkrævning, i og med at virksomheden ikke modtager en rykker. Styrelsen har oplyst, at der er tale om en fejl, der skyldes systemopsætningen på Skattekontoen. Fejlen har eksisteret siden Skattekontoens idriftsættelse i 2013.

Skattestyrelsen sender krav fra Skattekontoen til inddrivelse, som straks efter modtagelsen bliver låst på grund af dataproblemer og dermed ikke kan underlægges inddrivelse. Det drejer sig om en række forskellige skatte- og afgiftskrav. Samlet set udgør de låste krav fra opkrævningen af skatter og afgifter ca. 11,7 mia. kr. Af de låste krav udgør momskravene ca. 4,2 mia. kr., opkrævningsrenterne ca. 2,3 mia., A-skat ca. 2,2 mia. kr. og selskabsskat ca. 1,6 mia. kr.

SAP 38-krav

18. Skatteministeriet anvender SAP 38 til opkrævning, selv om systemet er et regnskabssystem, der ikke er udviklet til at understøtte opkrævningen. Systemet mangler således funktioner til forældelses- og renteberegning, hvilket betyder, at opgaven kun kan løses manuelt. Det gælder for alle krav, som stammer fra SAP 38, at de ikke indeholder renter og forældelsesdato, og kravene kan på grund af disse mangler ikke umiddelbart gøres til genstand for inddrivelse og kan heller ikke oversendes til inddrivelses-systemerne DMI eller PSRM. De manglende funktioner i SAP 38 har været en udfordring for opkrævningen og inddrivelsen siden 2012.

SAP 38 indeholder en række ubetalte krav, som ifølge Skatteministeriet juridisk set er oversendt til inddrivelse, men teknisk set stadig befinder sig i SAP 38. De ubetalte krav er inddrivelsesmarkeret i SAP 38, men kravene er kun i meget begrænset omfang omfattet af ministeriets inddrivelsesindsats. Det drejer sig om krav for 1,3 mia. kr., hvor der ikke er tilskrevet renter. Konsekvensen er, at der er borgere og virksomheder med ældre ubetalte krav, som i en årrække ikke har modtaget anden henvendelse fra Skatteforvaltningen end den første rykker, der blev udsendt, da kravet opstod. Nogle af kravene i SAP 38 har en betydning ud over den økonomiske væsentlighed, fordi de repræsenterer en sanktion for skattesvig. Det drejer sig bl.a. om krav vedrørende uregistreret virksomhed og administrativt fastsatte bøder for manglende skatteangivelse. Skattestyrelsen har i et pilotprojekt i 2019 manuelt sagsbehandlet udvalgte bødekrav fra SAP 38 og sendt dem til inddrivelse. De manuelt behandlede krav udgør under 0,1 % af de inddrivelsesmarkeret krav i SAP 38.

Skattestyrelsens opkrævnings-systemer

Skattekontoen anvendes til at opkræve de fleste virksomhedsrettede krav. Det gælder bl.a. A-skat, moms, lønsums-afgift, selskabsskatter og punktafgifter.

SAP 38 anvendes til at opkræve en række forskellige krav, bl.a. motorkrav, som omfatter grøn ejeravgift, vægtafgift og vejbenyttelsesafgift, samt øvrige krav, som bl.a. omfatter bøder, civile retlige krav og aktieavance.

KOBRA anvendes til at opkræve personrelaterede skatter, herunder især B-skat og restskat.

Skatteministeriet håndterede i perioden 2012-2018 motorkrav manuelt i et regneark og sendte dem derefter til inddrivelse via den såkaldte EFI-portal. Før 2018 sendte ministeriet først kravene til inddrivelse 2½ år efter sidste rettidige betalingsdato, mens der i 2018 foregik en mere løbende oversendelse. EFI-portalen blev lukket pr. 31. december 2018, og ministeriet har således ikke sendt motorkrav til inddrivelse i 2019, hvilket betyder, at der er motorkrav for ca. 735 mio. kr. i SAP 38, der er rykket for, men ikke sendt til inddrivelse. Ministeriet har dermed i 2019 ikke overholdt inddrivelseslovens bestemmelser om oversendelse af krav til inddrivelse efter endt rykkerprocedure, hvilket skyldes problemer med systemunderstøttelsen af opkrævningen.

2.3. Skatteministeriet overholder ikke reglerne om rentetilskrivning



Uddrag fra erklæring om § 38. Skatter og afgifter

Kritisk udtalelse om forvaltningen

Skatteministeriet har i en årrække tilskrevet både for meget og for lidt i rente på en række krav i opkrævningen. Ministeriet har således ikke overholdt gældende lovgivning på området, hvilket bl.a. skyldes datafejl og utilstrækkelig systemunderstøttelse, og at der i en række sager ikke er anvendt det korrekte lovgrundlag.

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at udfordringerne med datafejl og utilstrækkelig systemunderstøttelse ikke er blevet løst, da langt størstedelen af problemerne har været kendt i mange år.

Skatteministeriet oplyste den 15. juni 2020 Rigsrevisionen om, at ministeriet gennem en årrække har foretaget ulovlig opkrævning af morarenter for i alt 4,5 mia. kr. Der er tale om en administrativ og ikke en systemmæssig fejl, der vedrører 42 sager.

19. Vi har fulgt op på en sag fra 2015 om Skattestyrelsens manglende overholdelse af reglerne om rentetilskrivning på en række skatte- og afgiftskrav i opkrævningen. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020 om beretning om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 8.

Den manglende overholdelse af rentereglerne omfatter nedenstående områder.

Rentefejl på Skattekontoen

20. På Skattekontoen udestår oprydningen af 3 forskellige typer rentefejl.

Rentetilskrivning var suspenderet for ca. 40.000 virksomheder i perioden august 2013 - oktober 2015, da der var usikkerhed om datakvaliteten og fejl i renteberegningen (*rentefejl 1*). Virksomhederne blev først i december 2015 orienteret om den manglende rentetilskrivning. I 2016 blev renterne – og ved en fejl også rentes rente – beregnet og opkrævet med tilbagevirkende kraft. Oprydningen efter fejlen i 2016 indebærer, at Skattestyrelsen skal tilbagebetale renters rente til de ca. 40.000 virksomheder. Styrelsen har endnu ikke opgjort rentes renter.

Skattestyrelsen blev i maj 2017 opmærksom på en systemfejl (*rentefejl 2*). Rentefejl 2 stammer fra Skattekontoens idriftsættelse i 2013 og medfører fejl i renteberegningsgrundlaget. Fejlen blev rettet i juli 2017. I det omfang, at fejlbehæftede renter fortsat indgår i virksomhedens saldo på Skattekontoen, vil der fortsat blive beregnet renter på et fejlbehæftet grundlag. De fejlagtige saldi forøges månedligt, i takt med at der tilskrives renter.

Skattestyrelsen er i gang med en maskinel genberegning af de enkelte virksomheders indeståender på Skattekontoen. Det er styrelsens vurdering, at der er fejl i renteberegningen for ca. 274.000 virksomheder. Styrelsen vurderer, at der er opkrævet 488,1 mio. kr. for meget hos virksomhederne, mens der er opkrævet 63,4 mio. kr. for lidt. Endvidere vil der skulle ydes rentekompensation til de virksomheder, som styrelsen har opkrævet for meget i renter. Styrelsen har estimeret dette til 149,4 mio. kr. Der er væsentlig usikkerhed forbundet med estimatet.

Det er Skattestyrelsens vurdering, at det ikke vil kræve særskilt hjemmel at foretage udbetaling til de virksomheder, hvor styrelsen har opkrævet for meget, fordi fejlen kan opgøres præcist. For de virksomheder, hvor styrelsen har opkrævet for lidt, er det styrelsens forventning, at en stor del af kravene vil være forældede og dermed er tabt. For de renter, der ikke er forældede, forventer styrelsen heller ikke at opkræve dem, da efteropkrævningen ifølge styrelsen er udfordret af, at renterne løbende forældes. Styrelsen vil tage stilling til, om der skal etableres en særskilt hjemmel til afskrivning. For de virksomheder, hvor der både er opkrævet for meget og for lidt i rente, vil opsplitningen være systemteknisk vanskelig, hvorfor styrelsen er nødt til at foretage en manuel oprydning af disse.

I januar 2019 opdagede Skattestyrelsen en ny rentefejl (*rentefejl 3*), der vedrørte genberegning af renter på krav fra 2017 til 2018, der enten var sendt til inddrivelse eller afskrevet. Styrelsen har ryddet op i størstedelen af kravene, men mangler fortsat en afklaring på de fejlagtigt tilskrevne renter på tidligere afskrevne bosager for 30,4 mio. kr. Rentetilskrivningen er ligeledes omfattet af rentefejl 2, som skal afklares, inden rentefejl 3 kan rettes.

Opkrævningsrente

Hvis et beløb under opkrævning ikke betales rettidigt, eller der er givet henstand med betalingen, skal der betales en månedlig rente. Fastsættelsen af rentesatsen fremgår af opkrævningslovens § 7 og kan reguleres årligt. I 2019 var den månedlige rente inkl. procenttillæg 0,7 %, svarende til 8,4 % pr. år.

Manglende afskrivning af ikke-retskraftige rentekrav

21. Skattestyrelsen har estimeret, at der på Skattekontoen mangler at blive afskrevet ikke-retskraftige rentekrav under opkrævning for 31,8 mio. kr. Dette skyldes Skattekontoens manglende afskrivningsfunktionalitet. På grund af den manglende funktionalitet er der betalt eller modregnet ikke-retskraftige renter i overskydende skatter for 1,2 mio. kr. Styrelsen har derudover gjort opmærksom på, at opgørelsen af de ikke-retskraftige rentekrav ikke inkluderer krav, der er konverteret til Skattekontoen i forbindelse med idriftsættelsen i 2013. Det er styrelsens vurdering, at opgørelsen af de ikke-retskraftige rentekrav skal beregnes med udgangspunkt i de konverterede forældede hovedkrav fra 2013 på mellem 10 mio. kr. og 30 mio. kr.

Ulovlig opkrævning af morarenter

22. Skatteministeriet har i juni 2020 orienteret Rigsrevisionen om, at ministeriet gennem en årrække ulovligt har opkrævet morarenter for 4,5 mia. kr. Det skyldes, at ministeriet i 42 konkrete sager om selskabers manglende betaling af kildeskat har anvendt en forkert fortolkning af rentereglerne i opkrævningsloven. Ministeriet har i perioden 2008-2019 beregnet og opkrævet morarenter fra det tidspunkt, hvor kildeskatten skulle have været betalt. Ministeriet har opkrævet renter for samlet 6,7 mia. kr. i sagerne. Ifølge ministeriet kan der i denne type sager dog først opkræves renter med virkning fra 14 dage efter, at selskabet er blevet pålagt at indbetale kildeskatten. Det medfører, at ministeriet udelukkende burde have opkrævet morarenter for 2,2 mia. kr. Der er således blevet opkrævet 4,5 mia. kr. for meget. I 28 af sagerne har de berørte virksomheder betalt i alt 2 mia. kr., hvoraf 1,5 mia. kr. er betalt for meget. I de øvrige sager har virksomhederne endnu ikke betalt de opkrævede beløb. Der vil ved tilbagebetaling af de for meget indbetalte renter skulle tillægges rentegodtgørelse fra indbetalingstidspunktet. I 16 af de 28 sager har virksomhederne betalt renter for 1 mia. kr. for mere end 3 år siden. Ministeriet vurderer, at forældelseslovens bestemmelser betyder, at virksomhedernes krav på tilbagebetaling i disse 16 sager kan være forældet. Ministeriet har endnu ikke opgjort, i hvor mange af de 16 sager de ulovligt opkrævede renter skal betales tilbage. Ministeriet forventer, at det vil tage 6 måneder at vurdere sagerne, herunder hvor meget der skal tilbagebetales af de indbetalte renter. De regnskabsmæssige konsekvenser af sagen er beskrevet i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019.

Manglende systemunderstøttelse af renteberegning på motorkrav i SAP 38

23. Skattestyrelsen har ikke beregnet og tilskrevet renter på ubetalte motorkrav siden juni 2012 på grund af manglende funktionalitet i regnskabssystemet SAP 38. Skatteministeriet har i januar 2019 udstedt en bekendtgørelse, der betyder, at Skattestyrelsen kan undlade at beregne og opkræve påløbne renter på motorkrav for perioden 1. marts 2016 - 28. februar 2019. Ministeriet vurderede, at de administrative omkostninger forbundet med opkrævningen ville overstige rentekravene skønnet til ca. 75-90 mio. kr. Renter på motorkrav fra før 1. marts 2016 var ved udstedelsen af bekendtgørelsen forældet. Styrelsen har skønnet, at disse krav ligeledes udgjorde ca. 75-90 mio. kr. Kort før udstedelsen af bekendtgørelsen forventede ministeriet, at der i foråret 2019 kunne idriftsættes et tidligere udviklet renteberegningsmodul til SAP 38. Styrelsen blev dog efterfølgende opmærksom på, at modulet skal videreudvikles, inden det kan anvendes. Styrelsen indgik i december 2019 en aftale med en it-serviceleverandør om at stå for videreudviklingen. Den manglende rentetilskrivning i perioden 1. marts - 31. december 2019 er skønnet til ca. 11 mio. kr., idet styrelsen ikke længere har hjemmel til at undlade at beregne og opkræve renter.

Rentetilskrivning på øvrige krav i SAP 38

24. Skattestyrelsen har systemmæssigt ikke kunnet beregne og tilskrive opkrævningsrenter på øvrige krav i SAP 38 siden en ændring i rentereglerne i 2013. Udviklingen af et renteberegningsprogram til SAP 38 er forsinket, og renterne vil skulle beregnes manuelt i en Excel-løsning, som styrelsen påbegyndte i 2018. Styrelsen har beregnet, at der mangler at blive tilskrevet renter for 13,6 mio. kr. på øvrige krav i perioden 1. april 2017 - 31. december 2018. Styrelsen har ikke et skøn for, hvor meget der mangler at blive tilskrevet på krav i 2019. Renter for 21,8 mio. kr. er i perioden før april 2017 forældede og dermed tabt. Styrelsen har endvidere beregnet, at der i perioden 1. januar 2017 - 31. december 2019 mangler at blive tilskrevet renter vedrørende pensionsbeskatning for 10,5 mio. kr. Renterne fra før 1. januar 2017, som styrelsen har estimeret til ca. 15 mio. kr., er nu forældede. Styrelsen har dermed ikke overholdt opkrævningslovens bestemmelse om, at renten skal beregnes dagligt og tilskrives månedligt.

Der er ikke blevet foretaget beregning og tilskrivning af inddrivelsesrenter for de krav under inddrivelse, der opbevares i SAP 38. Disse krav kan ikke overføres til inddrivelsessystemerne på grund af dataproblemer. Den nominelle beholdning af disse krav har årligt udgjort mellem ca. 1,2 mia. kr. og 1,5 mia. kr. siden 2014. Rigsrevisionen vurderer, at der årligt skulle have været tilskrevet renter for nominelt ca. 110 mio. kr.

2.4. Skatteministeriet sender ikke nummerplader til inddragelse hos politiet



Uddrag fra erklæring om § 38. Skatter og afgifter

Kritisk udtalelse om forvaltningen

Hvis en bilejer ikke rettidigt betaler motorkrav, skal Skatteministeriet anmode politiet om at inddrage køretøjets nummerplader. Ministeriet har ikke sendt besked om inddragelse af nummerplader til politiet for alle ubetalte motorkrav i perioden 2012-2018. Det betyder, at der kører ca. 195.000 køretøjer rundt på de danske veje, hvor nummerpladerne skulle have været inddraget. Dermed har ministeriet ikke overholdt gældende lovgivning. Det drejer sig om 145.000 køretøjer, hvor der er krav under opkrævning, der således endnu ikke er sendt til inddrivelse, og 50.000 køretøjer, hvor al gælden er sendt til inddrivelse.

Skatteministeriet har i 2019 sendt besked til politiet om nummerpladeinddragelse vedrørende 15.000 køretøjer med ubetalte krav i opkrævningen. Dermed har ministeriet for første gang siden 2012 sendt nummerplader til inddragelse hos politiet. Rigsrevisionen finder det dog kritisabelt, at den nuværende indsats kun omfatter godt 10 % af de køretøjer, hvor gælden er under opkrævning, og ingen af de køretøjer, hvor gælden er sendt til inddrivelse. Ministeriet har dermed ikke kunnet sikre, at lovgivningen om inddragelse af nummerplader bliver overholdt. Det har endvidere den konsekvens, at styrelsen ikke anvender den sanktionsmulighed, Folketinget har vedtaget, og at staten går glip af skatteprovenu.



SKATTEMINISTERIET

|

SKATTESTYRELSEN

Motorkrav

Motorkrav dækker over grøn ejerafgift, vægtafgift og vejbenyttelsesafgift.

Skatteministeriet har endnu ikke afklaret, hvad der skal ske med de 50.000 motorkrav med aktive nummerplader og gammel gæld, der ikke længere er til opkrævning, men derimod er sendt til inddrivelse.

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Skatteministeriet i en årrække ikke har sikret, at lovgivningen om inddragelse af nummerplader er overholdt, og at ministeriet fortsat ikke har afklaret, om ubetalte motorkrav i inddrivelsen kan gøres til genstand for nummerpladeinddragelse.

25. Vi har fulgt op på en sag fra 2018, hvor Rigsrevisionen kritiserede, at Skattestyrelsen i perioden 2012-2018 ikke havde sendt besked om manglende betaling af motorkrav til politiet med henblik på nummerpladeinddragelse. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020 om beretning om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 9.

Skatteministeriet har i 2019 igangsat en proces, hvor Skattestyrelsen sender besked til politiet ved manglende betaling af motorkrav, der endnu ikke er sendt til inddrivelse. Pr. 31. december 2019 var der sendt meddelelse om inddragelse af nummerplader vedrørende ca. 15.000 køretøjer, og der er i 2019 inddraget 689 nummerplader. Ministeriet har oplyst, at løsningen udvides løbende, så der i juli 2020 er udsendt varslingsbreve til ejerne af 50.000 køretøjer med henblik på nummerpladeinddragelse. Det er på nuværende tidspunkt usikkert, om og hvornår indsatsen vil blive udvidet til at omfatte alle køretøjer, hvor der er ubetalte motorkrav i opkrævningen.

Skattestyrelsen har foreløbigt vurderet, at det kun er muligt at sende besked til politiet om inddragelse af nummerplader for ubetalte krav i opkrævningen – og ikke for krav, der er sendt til inddrivelse. Det skyldes ifølge styrelsen det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Styrelsen vurderer, at det ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet at inddrage nummerplader for ubetalte krav til inddrivelse, fordi princippet fordrer, at Skatteministeriet skal anvende den mindst indgribende løsning. På den anden side gælder hensynet til overholdelse af lovgivningen vedrørende motorkrav. Det følger af lovgivningen, at hvis en afgift ikke betales rettidigt, skal køretøjets nummerplader snarest inddrages, jf. § 11 i lovebekendtgørelse nr. 169 om afgift efter brændstofforbrug m.v. for visse person- og varebiler (brændstofforbrugsafgiftsloven).

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet snarest muligt bør afklare, hvad der skal ske med de ca. 50.000 køretøjer, hvor hele gælden er sendt til inddrivelse.

2.5. Skatteministeriets inddrivelse af de offentlige restancer har fortsat væsentlige mangler



SKATTEMINISTERIET



Uddrag fra erklæring om § 38. Skatter og afgifter

Kritisk udtalelse om forvaltningen

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at der fortsat er væsentlige mangler i Skatteministeriets forvaltning af inddrivelsesopgaven, og at ministeriet ikke har etableret systemer og processer, der i al væsentlighed understøtter, at restancerne inddrives så effektivt som muligt.

Skatteministeriet har i 2019 gjort fremskridt i forhold til at rydde op i den del af de samlede offentlige restancer, der er låst for inddrivelse på grund af dataproblemer. Andelen af låste gældsposter er derfor faldet fra 51 % til 36 %. Ministeriet er også begyndt at rykke for de krav, der befinder sig i det gamle inddrivelsessystem DMI, og har udvidet indsatsen over for kapitalsselskaber og personligt ejede firmaer med høj gæld.

Rigsrevisionen konstaterer dog samtidig, at Skatteministeriets arbejde med at genoprette inddrivelsen har været i gang siden 2015, og at vurderingen af, hvornår inddrivelsen vil være normaliseret, flere gange er blevet udskudt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at konsekvenserne af den forsinkede genopretning er, at skatteprovenu og andre offentlige krav for væsentlige milliardbeløb går tabt. Ministeriet har på nuværende tidspunkt ikke nogen plan for, hvornår arbejdet med at rydde op i de låste poster, der udgør 45,6 mia. kr., forventes tilendebragt. Oprydningsarbejdet er vanskeliggjort af, at 55 % af de nye krav, der bliver sendt til inddrivelse, bl.a. fra ministeriets egne systemer, bliver oversendt uden at leve op til gældende datakrav. Inddrivelsen på langt hovedparten af restancemassen er fortsat præget af begrænset systemunderstøttelse. Kun 1,7 % af de offentlige restancer var ultimo 2019 sendt til inddrivelse i PSRM, hvor det er muligt at lønindeholde. Ministeriet har i 2019 igen udskudt forventningerne til, hvornår det vil blive muligt at oversende ubetalte krav fra ministeriets opkrævning af skatter og afgifter til inddrivelse i PSRM.

De samlede offentlige restancer er steget med 10,7 mia. kr. i 2019 og udgjorde 130,2 mia. kr. ved udgangen af året. Mange skyldnere har i en årrække opbygget større og større gæld, hvilket betyder, at 1,1 mio. borgere nu i gennemsnit skylder ca. 100.000 kr.

Vi har sammenlignet udviklingen i skatte- og afgiftsrestancer med udviklingen i Sverige og Norge. I perioden 2014-2019, hvor de danske skatte- og afgiftsrestancer steg med ca. 40,2 mia. kr., er restancerne i Sverige faldet med 5,6 mia. kr. og i Norge steget med ca. 2 mia. kr. Rigsrevisionen bemærker, at strukturelle og lovgivningsmæssige forskelle mellem de 3 lande har betydning for udviklingen. Rigsrevisionen vurderer dog, at den markant anderledes udvikling i Danmark primært skyldes udfordringerne i inddrivelsen i en årrække og det forhold, at en mindre andel af skatter og afgifter betales i opkrævningen i Danmark end i de andre lande. Hvis den andel af skatterne, der bliver betalt i opkrævningen i Danmark, steg til enten det norske eller det svenske niveau, ville tilgangen af nye restancer alt andet lige kunne reduceres med henholdsvis 8,8 mia. kr. eller 2,2 mia. kr. om året.

PSRM og DMI

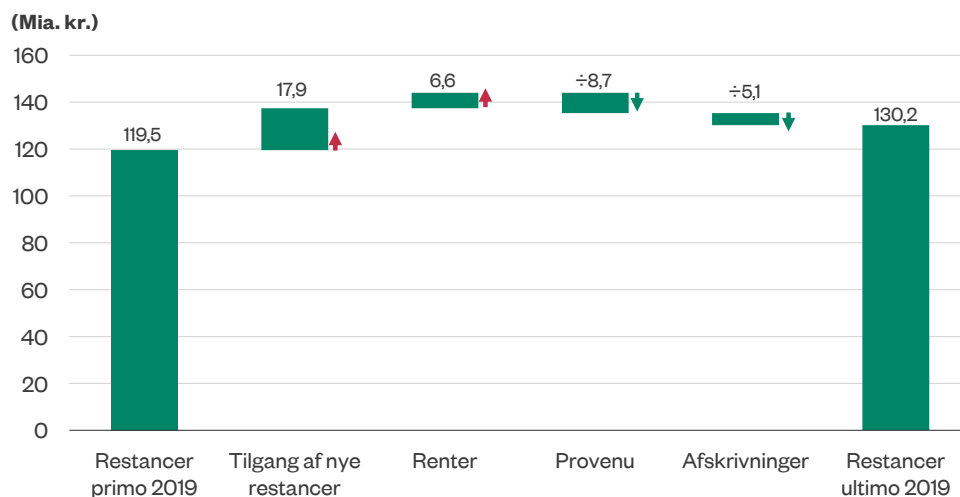
PSRM står for Public Sector Revenue Management og er det it-system, som skal overtage inddrivelsen af de offentlige restancer fra EFI. EFI blev lukket ned i efteråret 2015, kort tid efter det var sat i gang. Indtil den samlede restancemasse kan overføres til PSRM, foregår inddrivelsen i DMI, som var debitormodulet i EFI.

26. Vi har fulgt Skatteministeriets udfordringer med inddrivelsen af de offentlige restancer siden 2008. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020 om beretning om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 6.

Baggrund - udviklingen i de offentlige restancer

27. Vi har undersøgt udviklingen i de samlede offentlige restancer og opgjort årets tilgange og afgang og udviklingen i kursværdien fordelt på forskellige fordringshavere. Figur 1 viser udviklingen af de offentlige restancer i 2019 specificeret på til- og afgang.

Figur 1
Udviklingen i restancer i 2019



Note: Tilgangen af nye restancer dækker over en bruttotilgang på 27,6 mia. kr. En del af disse er efterfølgende korrigeret, fordi skyldneren har betalt til fordringshaverne, efter kravet er oversendt, eller på grund af fejlrettelser. Restancerne er opgjort inkl. inddrivelsesfordringer fra SAP 38 med en værdi på 1,3 mia. kr. Det er Skatteministeriets vurdering, at kravene juridisk set er oversendt, selv om de teknisk forbliver i SAP 38 og ikke er underlagt inddrivelse. Vi har tidligere opgjort værdien af restancerne uden disse krav.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 1, at restancerne ved udgangen af 2019 udgjorde 130,2 mia. kr., hvilket er en stigning på 10,7 mia. kr. fra 119,5 mia. kr. ved udgangen af 2018. Det dækker over, at der i 2019 har været en tilgang af nye restancer på 17,9 mia. kr., og at der er tilskrevet renter for i alt 6,6 mia. kr. Samtidig begrænses væksten af, at Gældsstyrelsen har skabt et inddrivelsesprovenu på 8,7 mia. kr. og har foretaget afskrivninger på 5,1 mia. kr.

Af årets tilgang af nye restancer på 17,9 mia. kr. stammer 13,2 mia. kr., svarende til 73,6 %, fra Skatteministeriets opkrævning af skatter og afgifter, mens 4,7 mia. kr. er oversendt fra andre offentlige myndigheder. Inddrivelsesprovenuet stammer primært fra en særlig indsats over for kapitalselskaber og personligt ejede firmaer med stor gæld, der har resulteret i et provenu på 3,4 mia. kr., og modregning i overskydende skatter i DMI, der har resulteret i et provenu på 3,3 mia. kr. Udsendelsen af rykkerbreve i DMI har indbragt et provenu på ca. 0,4 mia. kr. Det samlede provenu i PSRM var 0,6 mia. kr., hvoraf 0,4 mia. kr. kom fra lønindeholdelse.

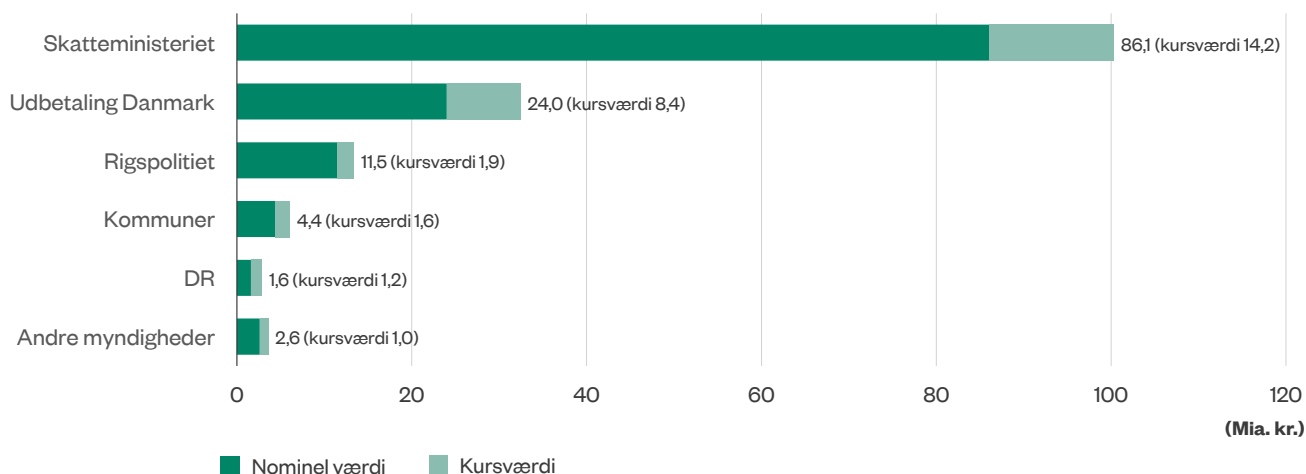
Skatteministeriet har afskrevet gældsposter for 5,1 mia. kr. i 2019. Rigsrevisionen har identificeret gældsposter for yderligere 5,1 mia. kr., som burde have været afskrevet, da de vedrører afsluttede konkursboer m.m.

Ved udgangen af 2019 skyldte de personlige skyldnere i alt 107,5 mia. kr., mens virksomheder havde gæld for 22,7 mia. kr. I 2019 skyldte 1,1 mio. personer med gæld i gennemsnit ca. 100.000 kr. Gennemsnittet dækker over mange forskellige typer skyldnere – fra borgere med betalingsevne med lille gæld til skyldnere, der i en årrække har opbygget store gældsposter, der overstiger deres nuværende betalingsevne.

Figur 2 viser de samlede restancer fordelt på, hvilke offentlige myndigheder der har sendt kravene til inddrivelse. Figuren viser også, hvor meget Skatteministeriet forventer at kunne inddrive beregnet på baggrund af ministeriets kursværdimodel.

Figur 2

Restancernes værdi opgjort på de forskellige myndigheder



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 2, at Skatteministeriet selv er den største fordringshaver med samlede restancer for 86,1 mia. kr. Det fremgår endvidere, at kursværdien af skatter og afgifter er 14,2 mia. kr., svarende til 16,5 % af den nominelle værdi på 86,1 mia. kr. Kursværdien er udtryk for, hvor meget ministeriet forventer at kunne inddrive i en normal driftssituation. Resten forventes at være tabt. Modellen er usikker, bl.a. fordi det ikke som i en normal driftssituation er muligt at lønindeholde på alle personskyldnere. Den del af restancerne, der er oversendt fra Rigspolitiet, har sammen med ministeriets egne restancer den laveste kursværdi i procent. Ministeriet forventer således at kunne inddrive 1,9 mia. kr. ud af de 11,5 mia. kr. eller 16,5 % af de krav, der er sendt til inddrivelse.

Låste gældsposter

Låste gældsposter er poster, hvor der er tvivl om forældelsesdatoen eller andre data-problemer. Nogle af posterne kan "låses op" ved en manuel gennemgang, mens der er andre, hvor en manuel gennemgang ikke vil kunne gøre det muligt at modtage frivillige indbetalinger eller modregne i overskydende skatter.

Fejl på Skattekontoen

Skattekontoens krav er ramt af problemer som dubletter, dobbelte opskrivinger vedrørende foreløbige og tidligere foreløbige fastsættelser samt underretning af skyldner ved mere end 4 hæfter. Fejlene opstår hovedsageligt ved oversendelse til inddrivelse.

Oprydningen efter EFI

Opgaven med at rydde op efter EFI har været omfattende og kompleks, fordi der hverken hos Skatteministeriet eller andre myndigheder tidligere har været skabt tilstrækkelig klarhed om den lovgivning, der regulerer, hvordan poster skal oversendes og håndteres i inddrivelsen. I arbejdet med at rydde op efter EFI og forbedre PSRM har ministeriet afdækket uoverensstemmelser mellem gældende lovgivning og praksis på en række områder, og i flere tilfælde har det vist sig at være vanskeligt at berigtige krav, der ikke er håndteret korrekt. Skatteministeriet har, i takt med at ministeriet har fået overblik over problemerne, fremsat en række lovforslag, der skal gøre det muligt at inddrive på en større del af restancemassen.

Der udestår fortsat et omfattende arbejde med at rydde op i gældsposter med dataproblemer

28. 55 % af de krav, der løbende bliver sendt til inddrivelse, herunder skatte- og afgiftskrav fra Skatteministeriets egne opkrævningssystemer, bliver låst for inddrivelse ved modtagelsen i DMI. Sagen er omtalt i beretningens pkt. 17 og er fortsat et problem, der berører en lang række krav fra opkrævningen af skatter og afgifter.

Skatteministeriets forventninger til, hvornår det vil være muligt at oversende den eksisterende restancemasse til PSRM, er i 2019 igen blevet udskudt. Rigsrevisionen vurderer, at de økonomiske konsekvenser ved, at oprydningsopgaven er blevet yderligere forsinket, er væsentlige, da restancerne taber værdi, i takt med at inddrivelsen udskydes. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har en målsætning om at have tilendebragt den samlede oprydning inden 2024, hvor restancerne efter den nuværende lovgivning begynder at forældes. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet principielt bør have en deadline for oprydningen, som ligger før den forældelse, der følger af gældende lovgivning.

Vi har vurderet, i hvilket omfang Skatteministeriet har sikret fremdrift i arbejdet med at rydde op i låste gældsposter, så de kan underlægges inddrivelse i DMI. Oprydningen er også en forudsætning for, at gælden kan oversendes til PSRM, hvor datakravene er mere omfattende. Vi har også undersøgt, om ministeriet har løst de problemer, der medførte, at gældsposterne oprindeligt blev låst. Endelig har vi undersøgt, om ministeriet har etableret et overblik over, hvornår arbejdet kan forventes at være tilendebragt.

Oprydningen i de låste gældsposter i DMI er en nødvendig forudsætning for, at inddrivelsesaktiviteter, fx placering af beløb fra overskydende skatter, kan finde sted. Det er også en forudsætning for at kunne overføre gælden til PSRM, hvor mere effektive inddrivelsesskridt såsom lønindeholdelse og tvungne betalingsaftaler er mulige. Der er tale om et komplekst og omfattende arbejde, der blev påbegyndt, da Skatteministeriets tidligere inddrivelsessystem EFI blev lukket ned i september 2015.

Genoptagelsessagerne og de manuelle sager fra før 2015

29. Skatteministeriets arbejde med at rydde op i gældsposter med dataproblemer omfatter både håndtering af poster fra perioden frem til 2015, hvor EFI var i drift, og håndteringen af nye krav, der oversendes med dataproblemer. Gældsstyrelsen påbegyndte i 2017 arbejdet med at behandle genoptagelsessagerne, hvor der i EFI's driftsperiode 2013-2015 kan være sket ulovlig inddrivelse. Styrelsen har i perioden 2017-2019 afsluttet 9.126 sager. Af de 11.107 sager, som ikke var behandlet ved udgangen af 2019, er 8.405 sager ramt af ét eller flere dataproblemer. Styrelsen forventer at kunne håndtere de resterende sager inden udgangen af 2020. Nogle af sagerne kan først behandles, når ministeriet har udarbejdet opgavebeskrivelser af, hvordan problemerne skal håndteres. I 2019 har ministeriet kun færdiggjort 20 af de planlagte 112 opgavebeskrivelser. Andre sager kræver, at den myndighed, der har sendt posterne til inddrivelse, i samarbejde med Skatteministeriet er i stand til at berigtige dem.

Gældsstyrelsen har også et omfattende arbejde med manuelt at retskraftvurdere en stor mængde gældsposter. Det drejer sig om 2,2 mio. gældsposter, der var sendt til inddrivelse, da den automatiske inddrivelse i EFI blev lukket ned i november 2015, og hvor der er tvivl om retskraften. Hvis gælden var retskraftig på det tidspunkt, er gældsposterne omfattet af lov om udskydelse af forældelse. Gældsstyrelsen har først i 2019 for alvor begyndt arbejdet med at vurdere de over 2,2 mio. gældsposter. Styrelsen har i 2019 vurderet 427.000 gældsposter og mangler dermed ca. 1,8 mio. poster.

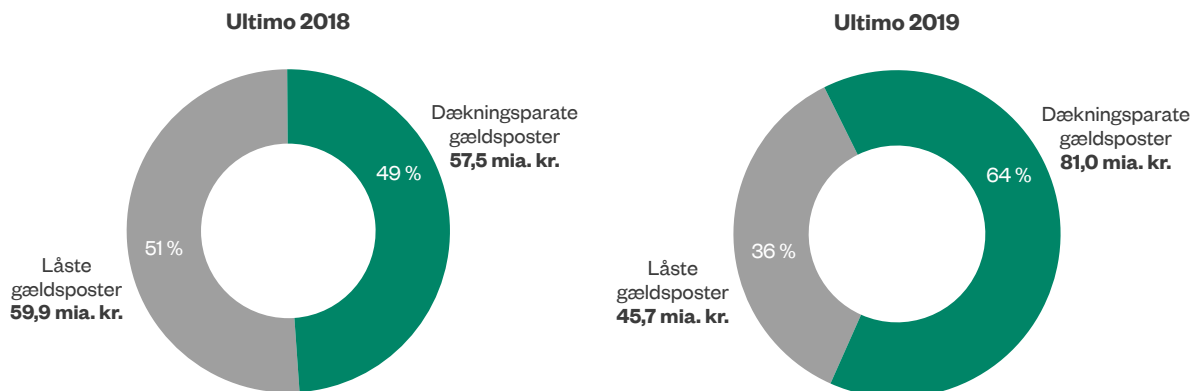
Den samlede udvikling i datakvalitet – nye og gamle poster

30. Skatteministeriets oprydningsopgave omfatter både arbejdet med at rydde op i gamle sager fra EFI's lukning i 2015 og arbejdet med at håndtere nye krav, der bliver sendt til inddrivelse med dataproblemer. Ca. 55 % af de ca. 500.000 nye krav, der hver måned bliver oversendt, herunder fra ministeriets egne systemer, bliver låst ved modtagelsen i DMI. Det drejer sig bl.a. om moms krav, opkrævningsrenter, A-skat og selskabsskat.

Omfanget af den sagsbehandling, der er nødvendig, før det er muligt at inddrive på gælden, varierer.

Figur 3 viser fordelingen mellem låst og dækningsparat gæld i DMI ultimo 2019.

Figur 3
Låst og dækningsparat gæld i DMI ultimo 2019



Note: Figuren viser status på den del af de offentlige restancer, der er til inddrivelse i DMI. Figuren indeholder derfor ikke inddrivelsesfordringer i SAP 38 og PSRM.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 3, at andelen af låste gældsposter ultimo 2019 var på 45,7 mia. kr., svarende til 36 % af den gæld, der var til inddrivelse i DMI. Andelen er faldet siden 2018, hvilket kan tilskrives Skatteministeriets arbejde med både den manuelle og maskinelle retskraftvurdering. Ultimo 2018 var 51 % af de gældsposter, der var til inddrivelse, låst.

Dækningsparat gæld

Dækningsparat gæld er gæld, hvor der hverken er tvivl om retskraft eller andre dataproblemer af betydning for kravets gyldighed.

Skatteministeriet har opsat en række datafiltre, der frasorterer gældsposter, som ikke lever op til en række krav til lovlig inddrivelse. Selv om det er forventningen, at andelen af låste gældsposter vil falde over tid, kan nye problemer opstå. Mange af data-problemerne skyldes ifølge Skatteministeriet, at der hverken hos ministeriet eller hos de myndigheder, der sender krav til inddrivelse, tidligere har været tilstrækkelig klarhed om de regler, der regulerer, hvordan kravene skal håndteres i opkrævning og inddrivelse.

Skatteministeriet konstaterede i 2018, at det formodentlig ikke ville være muligt at rydde op i alle restancer med henblik på at gøre hele restancemassen klar til inddrivelse i PSRM. Derfor vil en stor andel af restancerne også på sigt være underlagt de mere begrænsede inddrivelsesmuligheder, der er i DMI. Mulige lovændringer og en indsats for at berige data hos de myndigheder, der har oversendt kravene, kan ændre vurderingen af, hvor stor en andel af restancerne der kan overføres til PSRM.

Skatteministeriets udfordringer med inddrivelsen førte til en lovændring i november 2015. Ændringen betød, at gældsposter, som var modtaget, men endnu ikke var forældede, fik udskudt deres forældelse til november 2021. I 2020 blev forældelsen yderligere udskudt til 2024 med lov nr. 814 af 9. juni 2020. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har en målsætning om at have tilendebragt den samlede oprydning inden 2024, hvor restancerne med den nye lovgivning begynder at forældes. Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriet principielt bør have en deadline for oprydningen, som ligger før den forældelse, der følger af gældende lovgivning.

Kun en mindre del af de offentlige restancer er underlagt en effektiv og systemunderstøttet inddrivelse

31. Den del af de offentlige restancer, der er til inddrivelse i DMI, dvs. 98,3 %, er underlagt en begrænset inddrivelse. Gældsstyrelsen har i 2019 for første gang i mange år rykket et større antal skyldnere med gæld i DMI. Ud over rykkerprojektet består inddrivelsesindsatsen over for skyldnere i DMI i al væsentlighed i, at skyldnere modregnes i overskydende skat i det omfang, det er muligt. Derudover har styrelsen en særlig indsats over for kapitalselskaber og personligt ejede firmaer med gæld. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Skatteministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har gjort brug af de relevante inddrivelsesværktøjer over for især personlige skyldnere, herunder lønindeholdelse, tvungne betalingsaftaler og udlæg.

Skatteministeriet har i 2019 igen udskudt forventningerne til, hvornår det vil blive muligt at sende krav fra ministeriets egne opkrævningssystemer til inddrivelse i PSRM. Det var oprindeligt planen, at alle skatte- og afgiftskrav skulle oversendes i 2018, men det er på nuværende tidspunkt usikkert, hvornår det vil være muligt. Det gælder således, at arbejdet med at tilslutte Skattekontoen til PSRM har været sat i bero i 2019, og at værdien af den udvikling, der er foretaget, er nedskrevet.

Vi har vurderet, i hvilket omfang Skatteministeriet har sikret, at de offentlige restancer er underlagt en effektiv og fuldt systemunderstøttet inddrivelse. Med effektiv og fuld systemunderstøttet inddrivelse forstår vi en inddrivelsesindsats, der er baseret på alle mulige inddrivelsesværktøjer, herunder fx rykkere, udlæg, tvungne betalingsaftaler, konkursbegæring og lønindeholdelse. Vi undersøger, hvor stor en andel af gælden der er overført til PSRM i 2019, og hvor langt ministeriet er med at tilslutte sine egne opkrævningssystemer til det nye inddrivelsessystem.

Lønindeholdelse

Lønindeholdelse er inddrivelse af gæld (ratevis) i skyldnerens indkomst, fx løn- og pensionsudbetalinger.

Inddrivelsen i PSRM

32. Gældsstyrelsens indsats for at inddrive de offentlige restancer har i 2019 omfattet den indsats, der foregår i både DMI og PSRM. Tabel 2 viser, hvor stor en andel af de offentlige restancer der ultimo december 2019 var til inddrivelse i DMI og i PSRM.

Tabel 2

Andelen af de samlede offentlige restancer i DMI og PSRM ultimo december 2019

	Restancemasse	Andel af den samlede restancemasse
DMI	126,7 mia. kr.	98,3 %
PSRM	2,1 mia. kr.	1,7 %
I alt	128,9 mia. kr.	100 %

Note: Tabellen viser status på gældsposter i DMI og PSRM. Tabellen er opgjort ekskl. de manuelle inddrivelsesfordringer i SAP 38 på 1,3 mia. kr. På grund af afrunding er der en difference på 0,1 mia. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at kun 1,7 % af den samlede restancemasse er til inddrivelse i PSRM i 2019, svarende til 2,1 mia. kr. For de 2,1 mia. kr. i PSRM er det teknisk muligt at lønindeholde, indgå tvungne betalingsaftaler og udsende rykkere. Lønindeholdelse bliver betragtet som det mest effektive inddrivelseskridt over for personskyldnere. Både lønindeholdelse og tvungne betalingsaftaler kræver dog manuel sagsbehandling, fx hvis en skyldner gør indsigelse mod det beløb, vedkommende har til rådighed efter lønindeholdelse. Gældsstyrelsen har ikke anvendt muligheden for at indgå tvungne betalingsordninger i 2019.

En stor del af de krav, der fortsat ikke oversendes til PSRM, er Skatteministeriets egne og stammer fra opkrævningen af skatter og afgifter. Herudover udestår krav fra Udbetaling Danmark og Rigspolitiet. De 3 virksomheder er de største fordringshave-re og har over 90 % af de offentlige restancer.

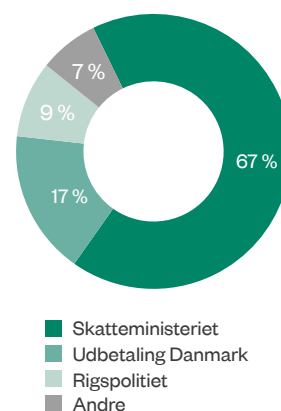
Skatteministeriet har oplyst, at Rigspolitiet og Udbetaling Danmark i 2019 har oversendt gæld til PSRM for i alt 32.000 kr. som en del af forberedelsen af tilslutningen. Ministeriet har selv oversendt gældsposter til en værdi af 1,3 mia. kr. fra ministeriets egne systemer. Dermed har ministeriet, Rigspolitiet og Udbetaling Danmark i alt sendt ca. 1,1 % af deres samlede gæld til inddrivelse i PSRM.

Skatteministeriet har oplyst, at Rigspolitiet blev systemtilsluttet i januar 2020, og at Udbetaling Danmark forventes tilsluttet ad 2 omgange i 2020. Tilslutningen afhænger af tilpasninger hos Udbetaling Danmark og er behæftet med stor usikkerhed.

Frivillige og tvungne afdragsordninger

Gældsstyrelsen indgår frivillige betalingsaftaler, men rykker ikke i DMI, hvis en aftale bliver misligholdt. Det skyldes, at det er styrelsens vurdering, at rykning af en betalingsaftale kræver en betalingsevnevurdering, fordi det så kunne sidestilles med en tvungen betalingsaftale.

Hvor kommer de offentlige restancer fra?



Skatteministeriet har i 2019 udskudt forventningerne til, hvornår det er muligt at færdiggøre tilslutningen af ministeriets egne systemer til PSRM. Tabel 3 viser status på tilslutningen af Skatteministeriets systemer til PSRM.

Tabel 3**Status på tilslutningen af Skatteministeriets opkrævningssystemer til PSRM**

Skattekontoen	Tilslutningen af Skattekontoen blev i foråret 2019 sat i bero med forventning om genoptagelse ved årsskiftet 2020/21. De udviklingsudgifter (45,8 mio. kr.), der er afholdt på projektet, er nedskrevet fuldt ud. Det skyldes, at det er Skatteministeriets vurdering, at det er uklart, hvor meget af den udvikling der er foretaget i perioden 2017-2019, der reelt har værdi. Ministeriet forventer, at der vil være behov for en omfattende tilretning af både Skattekontoen og de bagvedliggende kildesystemer. Det præcise omfang er ikke afklaret, og Skattekontoen forventes tidligst tilsluttet i 2021.
KOBRA	Skatteministeriet har i 2019 i kontrolleret opstart oversendt nye B-skattekrav fra KOBRA. Ministeriet forventer, at oversendelsen af restskatter vil kunne ske i juni eller august 2020. Planen er dog behæftet med usikkerhed. Systemændringer er bestilt primo 2020.
SAP 38	Det forventes ikke, at det vil være muligt at tilslutte SAP 38 til PSRM. En afklaring af, hvad der skal ske med de krav, der opkræves i SAP 38, afventer Skatteministeriets stillingtagen til systemets langsigtede eksistens og eventuelle udskiftning. Ministeriet har i en portal løsning manuelt sendt et mindre antal bødekra over i 2019.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det var i 2017 Skatteministeriets plan, at både Skattekontoen og KOBRA skulle tilsluttes PSRM i 2018. Planen er løbende blevet ændret. Det fremgår af tabel 3, at arbejdet med at tilslutte Skattekontoen til PSRM har været sat i bero i 2019, og at værdien af den udvikling, der allerede er foretaget, er usikker. Tilslutningen af KOBRA har været forsinket, da ministeriet har erkendt, at der var behov for lovændringer og systemtilpasninger. Forsinkelserne i tilslutningen af ministeriets egne systemer skyldes, at man først sent har opnået tilstrækkelig forståelse for regler, der regulerer, hvordan kravene skal håndteres på tværs af opkrævning og inddrivelse, hvilket har affødt et behov for systemtilpasninger.

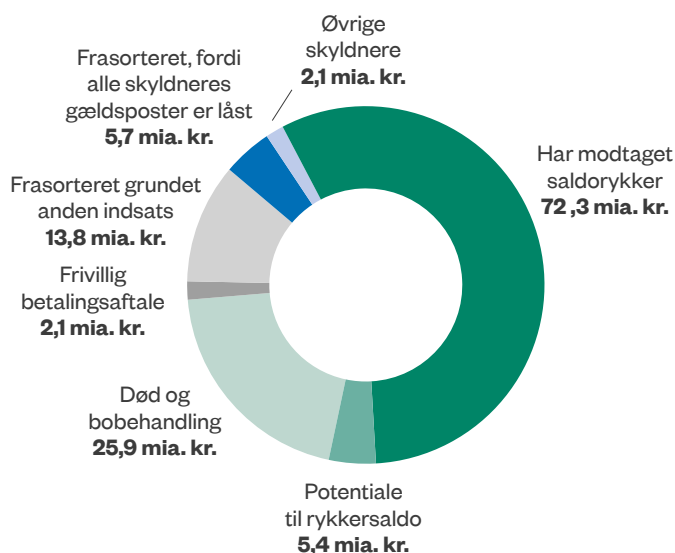
Skatteministeriet har endnu ikke taget stilling til, hvad der skal ske med de krav, som håndteres i SAP 38, men vurderer, at SAP 38 ikke kan tilsluttes PSRM i sin nuværende form.

Inddrivelsen i DMI

33. Gældsstyrelsen har i 2019 udvidet indsatsen i DMI, idet styrelsen har påbegyndt udsendelsen af et stort antal rykkerbreve. Styrelsen har i 2019 sendt rykkere til ca. 250.000 personer og virksomheder med gæld i DMI for ca. 44 mia. kr. Styrelsen har frem til april 2020 sendt rykkere til 565.000 skyldnere, hvilket betyder, at gæld for i alt 72,3 mia. kr. er rykket. Det er første gang i mange år, at der sendes rykkerbreve til et større antal skyldnere.

Figur 4 viser, hvordan Gældsstyrelsen har udtaget gældsposter til rykkerprojektet.

Figur 4
Grundlaget for Gældsstyrelsens rykkerprojekt



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 4, at der er sendt rykkerbreve for mere end halvdelen af gælden. Der er ikke sendt rykkerbreve, hvis skylderen er død, og gælden er en del af en igangværende bobehandlingssag, hvis der er indgået en frivillig betalingsaftale, hvis gældsposten er låst, fordi der er problemer med datakvaliteten, eller hvis Gældsstyrelsen har en anden indsats, der vedrører gælden. Det fremgår endvidere af figuren, at der er gældsposter for 5,4 mia. kr. med potentiale til at blive rykket, men hvor rykker endnu ikke er sendt. I forlængelse af rykkerprojektet har styrelsen planlagt opfølgning på rykkerprojektet på særlige områder. Opfølgningen skal tage udgangspunkt i skyldners reaktion og en vurdering af betalingsevne og udlægseggede aktiver. Skatteministeriet forventer i 2020 at rykke skyldnere, som kun har gæld, der er låst på grund af dataproblemer.

Gældsstyrelsen har i 2019 videreført en særlig indsats målrettet kapitalsekskaber og personligt ejede firmaer med høj gæld. Indsatsen har omfattet gæld for 8 mia. kr. og har medført et provenu på 3,4 mia. kr. Styrelsen har derudover på enkelte andre områder en særlig indsats. Det gælder således i forhold til privatretlige underholdsbidrag, politibøder og skyldnere i udlandet. Disse indsatsområder har bl.a. været iværksat for at varetage særlige hensyn og har genereret et relativt beskedent provenu.

Skyldnere med blandet gæld

Gældsstyrelsen har sendt rykkerbreve til skyldnere med dækningsparat gæld. Skyldnere, der både har dækningsparat gæld og låst gæld, har fået et brev med en betalingslinje på den dækningsparate gæld. Brevet nævner også den låste gæld. Skyldnere kan henvende sig til Gældsstyrelsen og anmode om at modtage en betalingslinje på den del af gælden, som er låst, der så – i det omfang, det er muligt – vil blive retskraftvurderet.

Kapitalsekskaber og personligt ejede firmaer

Gældsstyrelsen har i 2019 haft en særlig indsats over for kapitalsekskaber. Indsatsen retter sig mod selskaber med en restance på mindst 150.000 kr. og personligt ejede firmaer med en restance på mindst 500.000 kr.

Provenu og årsværk på særlige områder

- Skyldnere bosat i udlandet: 300 mio. kr. (22 årsværk).
- Politibøder: 200 mio. kr. (2 årsværk).
- Privatretlige underholdsbidrag: 10 mio. kr. (17 årsværk).

Udviklingen i skatte- og afgiftsrestancer i Danmark, Sverige og Norge

34. I perioden 2014-2019, hvor de danske skatte- og afgiftsrestancer steg med ca. 40,2 mia. kr., er restancerne i Sverige faldet med 5,6 mia. kr. og i Norge steget med ca. 2 mia. kr. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den markant anderledes udvikling i Danmark først og fremmest skyldes udfordringerne i inddrivelsen og det forhold, at en mindre andel af skatter og afgifter betales i opkrævningen i Danmark end i de andre lande. Hvis den andel af skatterne, der bliver betalt i opkrævningen i Danmark, steg til enten det norske eller det svenske niveau, ville tilgangen af nye restancer alt andet lige kunne reduceres med henholdsvis 8,8 mia. kr. eller 2,2 mia. kr. om året.

Vi har sammenlignet udviklingen i skatte- og afgiftsrestancerne i Danmark med udviklingen i Sverige og Norge. Vi har også undersøgt, hvad der kan forklare forskelle i udviklingen mellem de 3 lande, herunder forskelle i renter, afskrivningspraksis og lavindkomstværn.

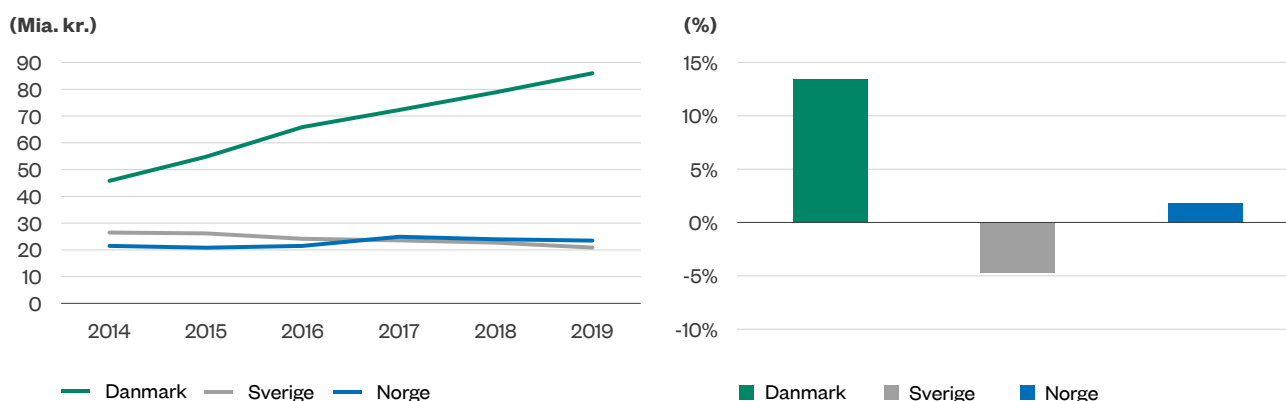
Sammenligningen af udviklingen i skatte- og afgiftsrestancer i de 3 lande

35. Sverige og Norge udgør et godt sammenligningsgrundlag for den danske skatteforvaltning, fordi landene har sammenlignelige skattesystemer og skattetryk og har gennemgået tilsvarende økonomiske konjunkturer. Både forskere og Skatteministeriet har derfor i forskellige sammenhænge valgt de 2 lande som sammenligningsgrundlag. Vi har undersøgt, om forskellene mellem de 3 lande kan forklares ved forskelle i lavindkomstværn, renteniveau og praksis for afskrivninger. Vi bemærker dog, at der kan være andre samfundsøkonomiske og lovgivningsmæssige forskelle mellem de 3 lande, som falder uden for rækkevidden af vores undersøgelse.

Figur 5 viser udviklingen i skatterestancer i Danmark, Sverige og Norge.

Figur 5

Udviklingen i skatterestancer i Danmark, Sverige og Norge og årlig gennemsnitlig vækst i procent i perioden 2014-2019



Note: De svenske og norske skatterestancer er udregnet i danske kroner (vekselkursen pr. 31. december 2019 fra Nationalbanken).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet og de svenske og norske skattemyndigheder.

Det fremgår af figur 5, at mens skatte- og afgiftsrestancerne i Danmark i perioden 2014-2019 er vokset med 40,2 mia. kr., er de i Sverige faldet med ca. 5,6 mia. kr. og i Norge steget med ca. 2 mia. kr. Hvor skatte- og afgiftsrestancerne i Sverige i perioden 2014-2019 faldt med i gennemsnit 4,7 % om året og steg med 1,8 % om året i Norge, er restancerne i Danmark steget med i gennemsnit 13,4 % om året. Dette mønster skyldes, at afgang i form af skatteprovenu og afskrivninger i Sverige og Norge i perioden stort set modsvarer tilgangen af nye restancer og renter. I Danmark gælder det derimod, at provenu og afskrivninger ikke har været tilstrækkeligt til at dække nye gældsposter og renter af den eksisterende gæld. Den markant større vækst i skatte- og afgiftsrestancer har medført, at skattegælden pr. indbygger i Danmark i 2019 er over 7 gange så stor som i Sverige og over 3 gange så stor som i Norge.

Vi har sammenlignet forhold i de 3 lande, som vi antager påvirker udviklingen i den offentlige gæld, herunder renter, afskrivningspraksis og lavindkomstværn. Et lavindkomstværn er fastsat i lovgivningen og betyder, at skyldnere med en nettoindkomst, der i Danmark svarer til kontanthjælp eller mindre, som udgangspunkt er friholdt fra tvangsinddrivelse.

Alle 3 lande har lavindkomstværn. De norske grænser for tvangsinddrivelse ligger på samme niveau som de danske, mens de svenske er lavere. Det forhold, at Danmark har et højere lavindkomstværn end Sverige, kan dog ikke forklare forskellen i udviklingen i de offentlige restancer i de 2 lande i perioden, da Skatteministeriet først i 2019 – og kun i meget begrænset omfang – er begyndt at tvangsinddrive, dvs. lønindeholde på skatterestancer.

Inddrivelsesrenten er lavere i Danmark (8,05 %) end i Norge (9,5 %) og højere end i Sverige (1,25 %). I Sverige gælder dog, at hvis man har krav til opkrævning og ikke betaler inden en fastsat betalingsfrist, pålægges gælden et engangsbeløb på 16,25 % i rente. Betales kravet fortsat ikke, sendes det til inddrivelse inkl. engangsbeløbet, hvorefter der tilskrives renter på 1,25 % om året. Sammenlignet med Sverige bidrager inddrivelsesrenterne i Danmark til en højere vækst i restancerne. Det forhold, at renterne i Danmark skal tilskrives en væsentligt større akkumuleret restancemasse, er dog den væsentligste forskel i de tilskrevne renter mellem Danmark og de 2 andre lande.

Skatteministeriet skal ifølge de almindelige regnskabsprincipper afskrive gældsposter, når inddrivelse er udelukket, fx hvis et selskab er gået konkurs, eller en gældspost er forældet. I Danmark afskrev Gældsstyrelsen skatterestancer for 4,5 mia. kr. i 2019. Rigsrevisionen har ved revisionen identificeret restancer for yderligere 5,1 mia. kr., som burde have været afskrevet. Derudover hjemler gældsinddrivelsesloven afskrivninger, hvis inddrivelse må anses for åbenbart formålsløs eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger, men hjemlen har ikke været anvendt.

De svenske skattemyndigheder har en mere lempelig praksis for afskrivninger end de danske, idet gæld som udgangspunkt afskrives efter 5 år, fordi det anses for formålsløst eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger at fortsætte inddrivelsen. I 2019 afskrev den svenske inddrivelsesmyndighed restancer for 5,2 mia. kr. Rigsrevisionen bemærker, at afskrivningerne i Sverige på trods af denne regel ligger på niveau med afskrivningerne i Danmark. De norske skattemyndigheder afskrev for 3,9 mia. kr. på tværs af opkrævningen og inddrivelsen i 2019, hvilket er noget lavere. Forskelle i praksis for afskrivninger kan således ikke forklare, hvorfor væksten i skatte- og afgiftsrestancer er markant højere i Danmark end i Sverige og Norge.

36. Vi har undersøgt, om de konstaterede forskelle i udviklingen i de samlede restancer i de 3 lande kan skyldes forskelle i, hvor meget der bliver opkrævet, og dermed hvor mange nye skatte- og afgiftsrestancer inddrivelsesmyndighederne skal håndtere.

Gammel gæld er mindre værd end ny gæld

Internationale undersøgelser har vist, at værdien af skattegæld falder markant over tid (OECD, 2014). I inddrivelsesloven er det reguleret, hvor stor en andel af skyldners indkomst Gældsstyrelsen må inddrive i. Styrelsen kan bl.a. derfor ikke fuldt ud kompensere for begrænset inddrivelse ved bare at inddrive mere senere.

Det er en fordel, at så store beløb som muligt håndteres i opkrævningen. Det er generelt sådan, at jo tidligere en indsats en skattemyndighed har for at sikre betaling, desto større er sandsynligheden for succes. Dertil kommer, at den indsats, der gennemføres i opkrævningen, er mindre indgribende over for skyldnere og derfor simplere og billigere at gennemføre.

Tabel 4 viser andelen af de skattekrav, der betales i opkrævningen i Sverige og Norge, og hvor meget der håndteres i inddrivelsen.

Tabel 4
Andelen af skattekrav, der betales i opkrævningen i Danmark, Sverige og Norge i 2019

	Danmark	Sverige	Norge
Opkrævningsprocent	98,7 %	99,6 %	98,9 %

Note: Opkrævningsprocenten er i Danmark og Sverige udregnet på baggrund af de skatte- og afgiftskrav, der er sendt til inddrivelse, fratrasket beløb, som opkrævningen efterfølgende har kaldt tilbage for at udligne ved senere betaling. I Danmark tilbagekalder Skattestyrelsen væsentlige beløb for at foretage modregning. I Norge bliver beløb, der er betalt ved modregning, efter kravene er sendt til inddrivelse, regnet med i inddrivelsesprovenuet. Denne opgørelsesmetode trækker opkrævningsprocenten for Norge ned sammenlignet med de 2 andre lande, og derfor er forskellen mellem Danmark og Norge reelt større.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet og de svenske og norske skattemyndigheder.

Det fremgår af tabel 4, at de danske skattemyndigheder i 2019 i mindre grad end de svenske og norske skattemyndigheder sikrede, at krav blev betalt i opkrævningen. Hvor opkrævningsprocenten i Sverige og i Norge er på henholdsvis 99,6 % og 98,9 %, er den i Danmark på 98,7 %. De 3 lande har forskellige skattegrundlag. Hvis den andel af skatterne, der bliver betalt i opkrævningen i Danmark, steg til enten det norske eller det svenske niveau, ville tilgangen af nye restancer alt andet lige kunne reduceres med henholdsvis 8,8 mia. kr. eller 2,2 mia. kr. om året.

3. Principielle og tværgående revisionssager

37. Dette kapitel beskriver en række revisionssager, som vi vil orientere Statsrevisorerne om, fx fordi de er principielle eller tværgående. Sagerne har ikke medført en kritisk udtalelse i erklæringen om ministerområdet, fordi de ikke er væsentlige målt i forhold til ministeriets samlede forvaltning af det udvalgte emne.

3.1. Regelbrud i forbindelse med tilskudsforvaltningen

38. Folketinget bevilger hvert år tilskud, der skal styrke et samfundsmæssigt formål, fx miljøforbedringer og beskæftigelsesindsatser.

Vores juridisk-kritiske revision af tilskud har fokus på at afdække, om ministerierne overholder centrale regler på tilskudsområdet. Vi undersøger bl.a., om ministeriernes afgørelser i tilskudssagerne sikrer, at tilskud går til den relevante modtagerkreds, og om ministerierne sikrer, at afgørelser om tilskud træffes på et sagligt grundlag, så tilskudsmodtagerne stilles lige. Vi undersøger også, om ministeriernes afgørelser om tildeling af tilskud er i overensstemmelse med de regler, der fremgår af de meddelte bevillinger, love og andre forskrifter, samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Hvis ordningen er medfinansieret af EU, undersøger vi, om ministeriets afgørelser om tildeling af tilskud også er i overensstemmelse med relevante EU-krav.

Beretningen indeholder 4 sager, hvor vi har konstateret, at tilskudsadministrationen ikke er i overensstemmelse med reglerne.

Miljøstyrelsen har ikke sikret en saglig og lige behandling af alle tilskudsansøgninger til miljøstøtte til Arktis og har ikke overholdt bevillingsreglerne

39. Miljøstyrelsen tildeler tilskud til forskning i Arktis. I 2019 har styrelsen modtaget ansøgninger for 51,8 mio. kr., mens tilskudsrammen udgør 28,7 mio. kr. Styrelsen har ikke opstillet saglige kriterier for sagsbehandlernes prioritering mellem ansøgere. Konsekvensen er bl.a., at der er risiko for, at Miljøstyrelsen ikke har tildelt tilskud til ansøgerne med de bedste projekter. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Miljøstyrelsen ikke har vurderet og prioriteret alle ansøgninger ud fra saglige og operationelle kriterier. Rigsrevisionen vurderer desuden, at styrelsen ikke har efterlevet en række forvaltningsretlige og bevillingsmæssige regler i forbindelse med administrationen af tilskudsordningen.



I praksis har Miljøstyrelsen tildelt tilskud på baggrund af anbefalinger fra Miljø- og Fødevarerministeriets departement. Styrelsen har forud for sin stillingtagen indhentet høringsvar fra adskillige høringsparter i Danmark, Grønland og på Færøerne. Rigsrevisionen konstaterer, at styrelsen i alle tilfælde, uanset andre høringsparterers anbefaling, følger departementets indstilling. Rigsrevisionen konstaterer videre, at departementet i enkelte tilfælde har opfordret en given ansøger til at søge om tilskud og givet styrelsen besked herom, hvorefter styrelsen har tildelt tilskud til ansøgeren. Boks 2 viser et eksempel på Miljøstyrelsens sagsbehandling af en ansøgning.

Boks 2

Eksempel på sagsbehandling af en ansøgning

Det fremgår af Miljøstyrelsens høringsnotat for miljøstøtte til Arktis 2019, at Departementet for Natur, Miljø og Forskning i Grønland vurderer, at projektet er *"vigtigt og støtteværdigt"*, mens Miljø- og Fødevarerministeriets departement vurderer: *"Umiddelbart afslag, men har ikke afsat tid til at læse"*. Miljøstyrelsen har ikke dokumenteret sin stillingtagen eller sin vægtning af høringsvarene, men har meddelt ansøgeren afslag.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljøstyrelsen.

Uddrag fra forvaltningsloven

§ 22. En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver medhold.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

§ 25. En skriftlig afgørelse skal indeholde vejledning om klageadgang.

Det fremgår af forvaltningsloven, at ansøgere ved afslag skal modtage en skriftlig begrundelse, der som minimum indeholder en kort redegørelse for de oplysninger, der er tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljøstyrelsen ikke giver den nødvendige begrundelse for afslag til ansøgere, og at styrelsen i strid med forvaltningsloven ikke har vejledt ansøgeren om klageadgang ved meddelelsen om afslag. Det betyder, at den enkelte ansøger ikke som forudsat i loven automatisk får de oplysninger, der er nødvendige for at klage over afgørelsen.

Revisionen har også vist, at Miljøstyrelsen i 2019 har omgået bevillingsreglerne, idet styrelsen har haft en fast praksis for at garantere tilsagn forud for næste års ansøgningsrunde og dermed brugt af næste års bevilling inden Folketingets vedtagelse heraf. Fx har styrelsen i 2019 garanteret tilsagn til 15 ansøgere, svarende til ca. halvdelen af puljens størrelse, forud for annoncering af puljen. Ud over omgåelse af bevillingsreglerne er konsekvensen, at potentielle ansøgere får indtryk af, at den pulje, som de kan søge, er større, end den reelt er.

Miljøstyrelsen har på baggrund af Rigsrevisionens kritik oplyst, at styrelsen vil udarbejde en bekendtgørelse, der oplyser om prioriteringskriterier for tildeling af tilskud.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering sikrer ikke en saglig og lige behandling af alle tilskudsansøgninger

40. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) yder tilskud til kommuner, a-kasser, private foreninger og andre, der gennemfører projekter på beskæftigelsesområdet. I 2019 har STAR givet tilskud for i alt 813 mio. kr. til 1.333 projekter. STAR har ikke forvaltet alle ansøgninger om tilskud i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper. Konsekvensen er, at det ikke er sikkert, at ansøgere med de bedste projekter får mulighed for at få tilskud. Rigsrevisionen finder, at STAR bør sikre, at der altid foreligger saglige og dokumenterede begrundelser for, hvorfor en ansøgerkreds er afgrænset, og hvorfor det er de udvalgte tilskudsmodtagere, der har opnået tilskud.

STAR mangler i flere tilfælde saglige begrundelser for afgrænsning af ansøgerkredsen i ansøgningspuljer

41. STAR har mulighed for at afgrænse ansøgerkredsen til et tilskud, så fx kommuner, men ikke private aktører, kan komme i betragtning. Men det følger af god tilskudsforvaltning, at afgrænsningen skal være saglig og veldokumenteret. Afgrænsning af ansøgerkredsen stiller derfor særlige krav til, at tilskudsyder dokumenterer de overvejelser, der ligger bag afgrænsningen.

STAR mangler i 9 ud af 21 ansøgningspuljer enten saglige begrundelser for sin administrative afgrænsning af ansøgerkredsen eller dokumentation for, om afgrænsningen var saglig. Konsekvensen er, at STAR i de 9 puljer ikke efterlever de forvaltningsretlige principper om saglighed og ligebehandling. Her kommer 2 eksempler:

I puljen til selvaktiveringsgrupper for seniorer er der i finanslovens anmærkningstekst ikke fastsat en ansøgerkreds, og det er derfor STAR's ansvar at fastsætte en ansøgerkreds. STAR har fastsat ansøgerkredsen til at være foreninger med mindst 25 medlemmer, uden at der foreligger begrundelser for afgrænsningen. Afgrænsningen af ansøgerkredsen har været uændret siden oprettelsen i 2000. Der er givet tilskud for 7,3 mio. kr. i 2019.

I et andet eksempel (se figur 6) har STAR foretaget en administrativ afgrænsning af ansøgerkredsen til puljen til forebyggelse af udfordringer i indsats og resultater.



Saglige begrundelser for afgrænsning af ansøgerkredsen

Saglige begrundelser for afgrænsning af ansøgerkredsen skal dokumentere, at afgrænsningen er baseret på kriterier, der er relevante for at fremme formålet med tilskudsordningen.

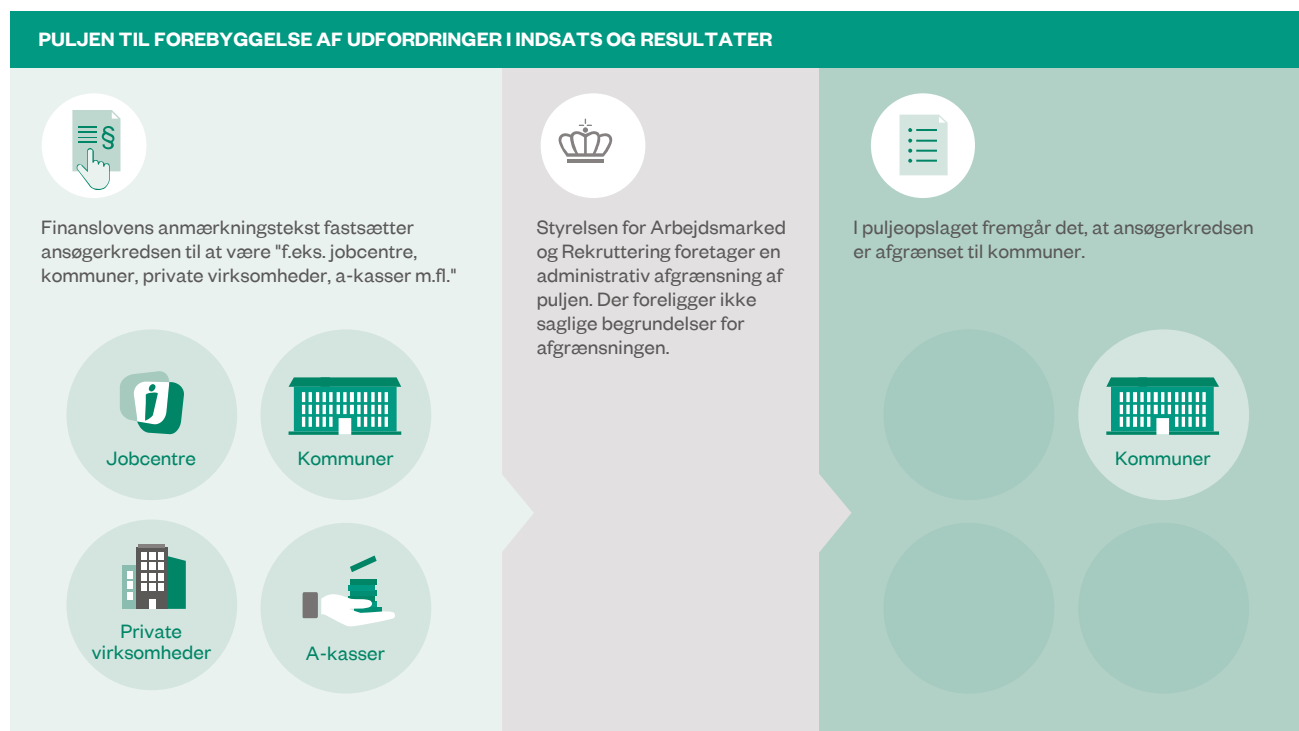
Pulje til selvaktiveringsgrupper for seniorer

Puljen har til formål, at ledige personer over 50 år opnår ordinære job på arbejdsmarkedet og at fremme nye beskæftigelsesområder for målgruppen.

Pulje til forebyggelse af udfordringer i indsats og resultater

Puljen har til formål at styrke kompetenceudvikling og videreuddannelse af jobkonsulenter i a-kasser og jobcentre, der arbejder med de målgrupper, som er berørt af den nye lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Figur 6
Afgrænsning af ansøgerkreds



Kilde: Rigsrevisionen og finansloven for 2019.

Ansøgningspuljer

De 5 puljer er:

- Bedre udslusning og overgang fra særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse
- Sporskifteindsats
- Pulje til kurser, der overstiger 6 ugers jobrettet uddannelse
- Den ordinære varslingspulje
- Den supplerende varslingspulje.

Det fremgår af figur 6, at finanslovens anmærkningstekst fastsætter 4 ansøgerkredse, og at STAR efterfølgende har afgrænset ansøgerkredsen til at være kommuner. STAR har ikke angivet en saglig begrundelse for afgrænsningen. STAR har givet tilskud fra puljen for 5 mio. kr. i 2019.

STAR kan ikke i alle tilfælde dokumentere ligebehandling ved vurdering af ansøgere

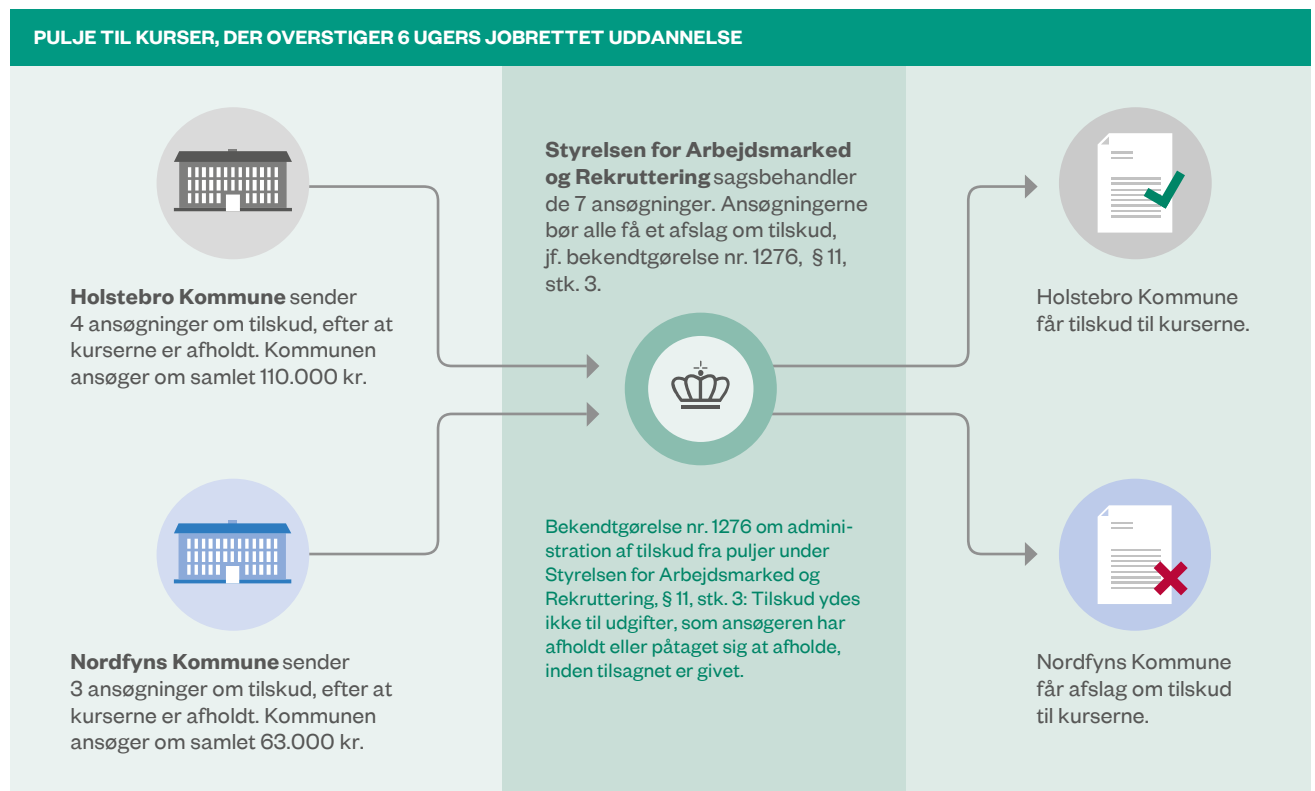
42. STAR har i 5 ansøgningspuljer med i alt 280 ansøgere ikke dokumenteret, at alle ansøgere er blevet vurderet i forhold til de kriterier for tilskud, der på forhånd er opstillet for ansøgningspuljerne. Konsekvensen er, at STAR ikke kan dokumentere, hvorfor en ansøger har fået tilskud frem for en anden ansøger. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at der er en væsentlig risiko for brud på princippet om ligebehandling i tilskudsforvaltningen.

STAR har ikke håndhævet egne regler over for alle tilskudsansøgere

43. Det er en generel betingelse for at modtage tilskud fra STAR, at udgifterne ikke allerede må være afholdt, når der søges om tilskud. Det fremgår af STAR's bekendtgørelse om administration af tilskud. Af eksemplet i figur 7 fremgår det, at 2 kommuner i 7 tilfælde har søgt om at få tilskud til at dække udgifter til kurser, der allerede er afholdt. De 7 ansøgninger burde alle være afvist, jf. STAR's administrationsbekendtgørelse. STAR har imidlertid givet tilskud til Holstebro Kommune og givet afslag til Nordfyns Kommune. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at STAR har forskelsbehandlet de 2 kommuner og dermed har brudt det forvaltningsretlige princip om ligebehandling i forvaltningen.

Figur 7

Sagsbehandling af ansøgninger fra 2 kommuner



Kilde: Rigsrevisionen.



Det Certificerende Organ
Garantifonden og Landdistriktsfonden revideres af en privat revisor, der er ansat af Miljø- og Fødevareministeriet. Revisor rapporterer til Europa-Kommissionen og betegnes Det Certificerende Organ. Opgaven varetages af KPMG.

Den Europæiske Garantifond for Landbruget
Fonden finansierer EU-støtte til landbruget, herunder direkte støtte og markedsrelaterede udbetalinger.

EU's regnskabsperiode
EU-året løber fra og til oktober. Det betyder, at Det Certificerende Organs revisionsrapport for 2019 dækker perioden 16. oktober 2018 - 15. oktober 2019.

Det Certificerende Organ har taget forbehold for Garantifondens regnskab for 2019

44. Det Certificerende Organ (KPMG) har taget forbehold for Garantifondens regnskab for 2019, som Landbrugsstyrelsen har ansvaret for. Forbeholdet skyldes, at Det Certificerende Organ vurderer, at der er usikkerhed som følge af fejl i værdierne af landmændenes betalingsrettigheder i ansøgningsåret 2018. Landbrugsstyrelsen har fejlførtolket EU-krav til beregning af værdien af betalingsrettigheder, hvilket har medført fejlagtige udbetalinger i perioden 2015-2018. Styrelsen har i 2019 hensat 350 mio. kr. til at korrigere de fejlagtige udbetalinger. Fejlrettelserne vil blive foretaget i regnskabsåret 2020 eller 2021. Styrelsen vil som følge af fejlen modtage en underkendelse fra EU. Forhandlinger med Europa-Kommissionen pågår fortsat.

Europa-Kommissionen har ved et revisionsbesøg påvist fejl i Landbrugsstyrelsens beregning af værdien af betalingsrettigheder. Værdien af betalingsrettigheder er udgangspunktet for beregningen af den landbrugsstøtte, der tildeles landmænd. Styrelsens foreløbige analyse viser, at styrelsen har udbetalt 21.336.441 euro, svarende til ca. 159 mio. kr. for lidt til 4/5 af støttemodtagerne, og 15.032.231 euro, svarende til ca. 112 mio. kr., for meget til den resterende 1/5 af støttemodtagerne vedrørende ansøgningsåret 2018. Styrelsen er ved at beregne den korrekte værdi af betalingsrettighederne for alle de omfattede år og vil efterfølgende foretage de nødvendige justeringer og dermed udbetale kompensation til de landbrugere, der har modtaget for lidt i støtte. Kammeradvokaten har vurderet, at styrelsen ikke kan indkræve det for meget udbetalte tilskud hos den resterende 1/5 af støttemodtagerne.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at værdien af betalingsrettigheder er justeret for ansøgningsåret 2019.

3.2. Regelbrud i statens lønforvaltning

45. En af de største udgifter i statsregnskabet er løn til ansatte i staten. Staten udbetalte 77,2 mia. kr. i løn i 2019 via Statens Lønssystem. En sikker lønforvaltning er afgørende for, at medarbejderne får den løn, de har krav på, og at der ikke forekommer regelbrud, fejl og mangler i lønnen.

Vores revision af løn har fokus på at afdække regelbrud, fejl og mangler. Det er arbejdsgiverens ansvar, at den udbetalte løn følger love, overenskomster og andre aftaler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder. Arbejdsgiveren skal også sikre, at der er dokumentation for aftaler om løn med den enkelte medarbejder, så der ikke opstår tvivl om, hvad der er den korrekte løn. Endelig skal lønudbetalinger kun godkendes af de medarbejdere, som ledelsen har delegeret ansvaret til. Det skal både sikre, at lønbevillingen anvendes, som ledelsen har bestemt, og minimere risikoen for svig.

Beretningen indeholder 6 sager, hvor ministerierne har regelbrud, fejl og mangler i lønforvaltningen.

4 ministerier bør mindske fejlniveauet på lønområdet

46. Vores revision af 1.442 lønsager i 2019 har vist regelbrud, fejl og mangler i 223 af sagerne, svarende til 15 %. De 223 sager vedrører 13 af de 15 ministerier, vi har revideret i 2019. Antallet af lønsager med regelbrud, fejl og mangler er højest hos Kirkeministeriet, Skatteministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet. De 4 ministerier har enten regelbrud, fejl på flere revisionsområder eller mangler, der går igen i flere sager. Konsekvenserne i ministerierne er forskellige. På 3 ministeriområder har medarbejdere ikke fået den korrekte løn. I Miljø- og Fødevareministeriet var der ikke et dokumenteret grundlag for udbetalinger, hvilket medfører risiko for, at der udbetales forkert løn. For de 4 ministerier har vi ikke konstateret væsentlige beløbsmæssige fejl i forhold til de samlede lønudgifter. Rigsrevisionen finder, at de 4 ministerier har behov for at styrke lønforvaltningen. Bilag 1 viser, hvilke virksomheder der indgår i opgørelsen af fejlniveauet.

Boks 3 beskriver, hvilke lønsager der indgår i stikprøven for opgørelse af fejlniveau.

Boks 3

Lønsager, der indgår i stikprøven for opgørelse af fejlniveau

Vi har udtaget lønsagerne på baggrund af en vurdering af væsentlighed og risiko. I beretningen om revisionen af statens forvaltning i 2018 indgik alle regelbrud, fejl og mangler. I opgørelsen i 2019 har vi kun medtaget de fejl, der er så væsentlige, at de er afrapporteret skriftligt til virksomhederne.

Vi undersøger årligt, om udvalgte virksomheder har betryggende forretningsgange og interne kontroller på 5 grundlæggende lønområder, så der ikke sker regelbrud, fejl og mangler, og så lønnen bliver korrekt. Det varierer mellem årene, hvilke ministerier og virksomheder der revideres og indgår i opgørelsen, idet planlægningen af revisionerne sker ud fra væsentlighed og risiko. Rigsrevisionen konstaterer, at der er regelbrud, fejl og mangler på alle 5 grundlæggende lønområder.

Figur 8 viser antal sager med regelbrud, fejl og mangler på de 5 grundlæggende lønområder i 2019.



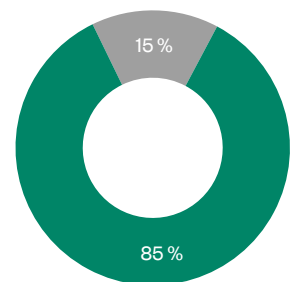
KIRKEMINISTERIET

SKATTEMINISTERIET

KLIMA-, ENERGI- OG
FORSYNINGSMINISTERIET

MILJØ- OG
FØDEVAREMINISTERIET

Omfanget af lønsager med regelbrud, fejl og mangler



■ Sager med regelbrud, fejl og mangler

■ Sager uden regelbrud, fejl og mangler

Note: Regelbrud omfatter manglende overholdelse af love, overenskomster og andre aftaler, mens fejl og mangler fx omfatter beløbsmæssige fejl og manglende dokumentation for udbetalinger.

Kilde: Rigsrevisionen.

Figur 8

Sager med regelbrud, fejl og mangler på de 5 grundlæggende lønområder i 2019

**ENGANGSUDBETALINGER**

Der er regelbrud, fejl og mangler i 21 % af sagerne, fx regelbrud i udbetalinger til råd og nævn. Endvidere er der eksempler på fejl og mangler ved udbetalinger af B-indkomst, idet der ikke er indgået en skriftlig aftale om opgaven før arbejdets påbegyndelse.

**NYANSÆTTELSE**

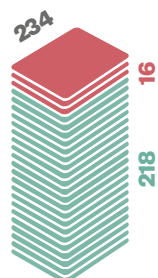
Der er regelbrud, fejl og mangler i 42 % af sagerne, fx pensionsfejl, manglende dokumentation for beregninger og manglende kontroller ved ansættelse af nye medarbejdere. Der er risiko for, at lønnen ikke bliver korrekt, hvis ministerierne ikke kontrollerer, om nyansatte får den løn, der er aftalt i overenskomsterne.

**DISPONERING**

Der er regelbrud, fejl og mangler i 7 % af sagerne, fx brud på regnskabsbekendtgørelsen. Dermed er udbetalingerne ikke godkendt af de medarbejdere, som ledelsen har delegeret ansvaret til.

**CHEFLØN**

Der er regelbrud, fejl og mangler i 16 % af sagerne, fx udbetalinger uden lovmæssig hjemmel. Det drejer sig om uretmæssig kompensation for merarbejde.

**FAST LØN OG PENSION**

Der er regelbrud, fejl og mangler i 7 % af sagerne. Vi har på dette område ikke konstateret væsentlige regelbrud, men når store medarbejdergruppers løn og pension af den faste løn over tid ikke er korrekt, kan selv mindre fejl blive betydelige. Endvidere har der været fejl og mangler, fx manglende dokumentation, så ministerierne ikke har et dokumenteret grundlag for udbetalingen. Det giver risiko for, at der udbetales forkert løn, fx ved fortsat udbetaling af løntillæg, der er udløbet, fordi de er midlertidige.

■ Sager med regelbrud, fejl og mangler ■ Sager uden regelbrud, fejl og mangler

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 8, at virksomhederne har flest regelbrud, fejl og mangler i sager om ansættelse af nye medarbejdere. Rigsrevisionen konstaterer, at der er regelbrud, fejl og mangler i 65 ud af 153 sager om nyansættelser, svarende til 42 %. Virksomhederne har færrest regelbrud, fejl og mangler i sager vedrørende fast løn og pension. Typen af regelbrud, fejl og mangler varierer og har påvirket fejlniveauet forskelligt. I nogle tilfælde har én manglende aftale medført flere regelbrud, og én manglende forretningsgang har resulteret i fejl og mangler i flere sager. I andre tilfælde har der været flere enkeltstående regelbrud, fejl og mangler.

Fejl i Finansministeriets oplysninger om lønnen til særlige rådgivere

47. Lønnen til særlige rådgivere oplyses på Økonomistyrelsens hjemmeside for at sikre åbenhed om de særlige rådgiveres lønninger. Dette følger af forslagene i betænkning nr. 1443 og 1537, som ministerierne har tilsluttet sig, og skal ses i lyset af, at stillinger som særlige rådgivere ikke skal slås op. Rigsrevisionen konstaterer, at lønnen ikke er oplyst korrekt på hjemmesiden for hovedparten af de særlige rådgivere i både 2018 og 2019. Dermed er den tiltænkte åbenhed om lønningerne ikke efterlevet. Flere ministerier har oplyst, at det er uklart, om lønreguleringer løbende skal oplyses af ministerierne. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet og ministerierne sammen bør etablere en proces, der sikrer, at lønnen oplyses korrekt.

I januar 2019 har der været fejl i oplysningerne om den faste løn til 22 særlige rådgivere. Derudover har der været fejl i oplysningerne om engangsvederlag for 3 ud af 22 særlige rådgivere. Fejlende vedrører den særlige rådgiver hos ministeren for offentlig innovation og de 2 særlige rådgivere hos justitsministeren. I februar 2020 har der været fejl i oplysningerne om den faste løn til 22 særlige rådgivere. Oplysningerne om lønnen har ikke været opdateret med en lønregulering fra oktober 2019, hvilket har medført fejl i oplysningerne på 5.000-10.000 kr. pr. særlig rådgiver. Derudover har der manglet oplysning om engangsvederlag for det seneste år for den særlige rådgiver hos skatteministeren.

Fejl i oplysninger om lønnen til de særlige rådgivere lå på mellem 3.882 kr. og 157.652 kr. pr. rådgiver. Lønnen til de særlige rådgivere har i alt været ca. 1.020.000 kr. højere end oplyst på Økonomistyrelsens hjemmeside.

Kulturministeriet har fortsat ikke fået godkendt lønnen til individuelt ansatte chefer på Det Kongelige Teater

48. Det Kongelige Teater har i flere tilfælde omgået Finansministeriets stillingskontrol. Teatret har ansat chefer med en løn over niveauet for kontorchefer uden at indhente Finansministeriets godkendelse. Dermed er der ikke sket den forudsatte styring af antallet af stillinger i de øverste lønrammer. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Kulturministeriet ikke har sikret, at stillingerne er godkendt af Finansministeriet.

Det fremgår af budgetvejledningen, at Finansministeriet skal godkende løn- og ansættelsesvilkår for alle, der ansættes på individuelle lønvilkår, hvis den samlede løn svarer til eller overstiger lønnen for en tjenestemandsstilling i lønramme 37. Godkendelsen er bl.a. begrundet i, at det ikke skal være muligt at omgå Finansministeriets stillingskontrol ved at ansætte chefer på individuelle lønvilkår.



FINANSMINISTERIET

Betænkning nr. 1443 og 1537

De 2 betænkninger om særlige rådgivere udkom i henholdsvis 2004 og 2013. Betænkningerne indeholder en række retningslinjer og anbefalinger vedrørende de særlige rådgiveres funktion og ansættelsesvilkår fra et sagkyndigt udvalg.

Afgrænsning af revisionen

Den særlige rådgiver for transport- og boligministeren fratrådte i januar 2019 og indgår ikke i undersøgelsen for 2019. Den særlige rådgiver for børne- og undervisningsministeren fratrådte i januar 2020 og indgår ikke i undersøgelsen for 2020.



KULTURMINISTERIET

|

DET KONGELIGE TEATER

I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2016 kritiserede Rigsrevisionen, at Det Kongelige Teater ikke havde fået Finansministeriets godkendelse af lønnen til 15 chefer på individuelle lønvilkår, hvor lønnen svarede til eller oversteg lønnen i en lønramme 37-stilling. Kulturministeren ville dengang anmode Finansministeriet om tilladelse til at oprette et antal nye chefstillinger til de nuværende chefer. Revisionen har vist, at 5 ud af 7 chefer i en stikprøve fortsat er ansat på individuelle lønvilkår, der overstiger lønnen i en lønramme 37-stilling, uden at stillingen er godkendt af Finansministeriet. Derudover har Det Kongelige Teater identificeret 4 andre kontrakter, som også burde være godkendt af Finansministeriet.

Lønnen for de 5 chefer oversteg lønnen i en lønramme 37-stilling betydeligt, idet chefernes løn var mellem 26.000 kr. og 612.000 kr. højere.



Dobbelthonorering til chefen for Hjemmeværnet

49. Hjemmeværnet har fortsat udbetalt kompensation for over- og merarbejde til den øverste chef, selv om chefen allerede er kompenseret via et topcheftillæg. Kompensationen er derfor i strid med reglerne. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2015 kritiserede Rigsrevisionen, at Hjemmeværnet udbetalte kompensation til højtplacerede chefer for ydelser, de allerede var kompenseret for. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Hjemmeværnet fortsat har udbetalt dobbelthonorering til chefen for Hjemmeværnet.

Forsvarsministeren tog i 2015 Rigsrevisionens kritik til efterretning, og Hjemmeværnet ændrede i august 2017 kompensationen for merarbejde og mistede fridage fra engangsydelser til et fast tillæg. Det fremgår af cheflønsaftalen, at chefer i de højeste stillinger i staten ikke kan honoreres for merarbejde, hvis de modtager et fast tillæg (topcheftillæg). Den øverste chef for Hjemmeværnet har modtaget både et topcheftillæg og et fast tillæg som kompensation for merarbejde, hvilket har medført dobbelthonorering. Chefen har siden august 2017 fået udbetalt 48.000 kr. årligt, svarende til i alt ca. 120.000 kr. uden hjemmel. Forsvarsministeriet har oplyst, at tillægget er opsagt med virkning fra den 30. april 2020.

4 ministerier har fejl og mangler i honorarer til råd og nævn

50. Rigsrevisionen konstaterer, at der i årets revisioner af løn er fejl og mangler i 8 råd og nævn fordelt på 4 ministerier. Ministerierne har derfor udbetalt ydelser, som medlemmerne af råd og nævn i staten ikke var berettigede til, har undladt at differentiere satserne mellem formand og medlemmer, som det er forudsat, eller har ikke vurderet, om satserne afspejler medlemmernes tidsforbrug. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at de 4 ministerier enten har udbetalt ydelser uden hjemmel eller ikke har fulgt op på, om ministeriernes honorering for deltagelse i råd og nævn overholder timesatserne, og om satserne afspejler medlemmernes tidsforbrug.

Reglerne for betaling til medlemmer af råd og nævn fremgår af boks 4.



JUSTITSMINISTERIET

UDDANNELSES- OG
FORSKNINGSMINISTERIET

KIRKEMINISTERIET

KULTURMINISTERIET

Forvaltning af råd og nævn

Udpegning af medlemmer til råd og nævn samt fastsættelse af honorarets størrelse sker typisk af departementerne. Administrationen af betalingen til medlemmerne og opgørelsen af tidsforbruget m.m. sker typisk i den virksomhed, som rådet eller nævnet hører under, eller i et sekretariat knyttet hertil.

Boks 4

Betaling til medlemmer af råd og nævn

Maksimal timesats

Timesatsen til medlemmer af råd, nævn og bestyrelser kan maksimalt udgøre 717 kr. pr. arbejdstime, medmindre Finansministeriet har godkendt en højere betaling.

Betalingen fastsættes på baggrund af den faktiske arbejdstid til møder, forberedelse mv. eller som en månedlig eller årlig betaling ud fra et skøn over antallet af arbejdstimer.

Kriterier for fastsættelse af betalings størrelse

Betalingen til medlemmer skal fastsættes ud fra rådets eller nævnets karakter og kompetencer samt kravene til medlemmer og det statslige lønniveau i øvrigt. Finansministeriet har fastlagt en række kriterier for betalinger til medlemmer af råd og nævn med udgangspunkt i cirkulæret:

- Den vejledende timesats for rådgivende organer er 251 kr.
- Den vejledende timesats for rådgivende organer under forudsætning af særlig ekspertise er 372 kr.

Formanden for et råd eller nævn vil desuden ofte være berettiget til en betaling pr. time, der er 10-20 % højere end vederlaget til andre medlemmer af rådet eller nævnet, fordi der typisk stilles højere krav til formandens kvalifikationer.

Betalingen til råd og nævn skal med passende mellemrum vurderes for at sikre, at betalings størrelse fortsat afspejler tidsforbruget.

Kilde: Cirkulære om betaling til medlemmer af kollegiale organer i staten samt Finansministeriets Personale Administrativ Vejledning (PAV).

Tabel 5 viser, hvilke ministerier der enten har haft fejl i udbetalingerne eller ikke efterlever cirkulærets kriterier for betalingens størrelse.

Tabel 5
Ministerier med fejl i honorarer eller manglende vurdering

	Antal medlemmer	Samlet udbetaling i 2019	Fejl i honorarer eller uhjemlede honorarer	Vurderer ikke betalingen i forhold til det samlede tidsforbrug	Differentierer ikke satser	Anvender den maksimale timesats i cirkulæret
Justitsministeriet						
Politiklagerådet	5	172.000 kr.	X			
Uddannelses- og Forskningsministeriet						
Danmarks Frie Forskningsfond	84	9.485.000 kr.		X		
Akkrediteringsrådet	9	738.000 kr.	X		X	X
Arkitektskolens bestyrelse	5	344.000 kr.	X	X		X
Kulturministeriet						
Det Kongelige Teaters bestyrelse	8	730.000 kr.		X		X
Statens Kunstfond	56	9.811.000 kr.			X	
Radio- og tv-nævnet	8	595.000 kr.			X	X
Kirkeministeriet						
Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund	4	186.000 kr.		X		

Note: Der er forskel i honoreringen af fx formænd, næstformænd og menige medlemmer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne og Statens Lønssystem (SLS).

Det fremgår af tabel 5, at Justitsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet har fejl i udbetalinger af honorarer, da de har udbetalt honorarer ud fra forkerte satser eller har udbetalt honorarer, der ikke var hjemmel til. Det fremgår videre, at Uddannelses- og Forskningsministeriet, Kulturministeriet og Kirkeministeriet ikke fuldt ud efterlever de kriterier, som Finansministeriet har fastlagt for betaling til råd og nævn på baggrund af cirkulæret.

Fejl i honorarer eller uhjemlede honorarer

51. Revisionen har vist, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har anvendt en forkert timesats, og at Justitsministeriet har udbetalt honorarer for transporttid, hvilket der efter Rigsrevisionens opfattelse ikke er hjemmel til i cirkulæret. Ifølge cirkulæret kan der honoreres for arbejdstid, forberedelsestid og befordring. Justitsministeriet har imidlertid herudover honoreret for transporttid. Justitsministeriet har oplyst, at transporttiden indgår i arbejdstiden ud fra ønsket om geografisk spredning af medlemmer og derfor honoreres.

Boks 5 viser et eksempel på fejl i honorarer hos Justitsministeriet.

Boks 5

Fejl i honorarer hos Justitsministeriet

Den Uafhængige Politiklagemyndighed har systematisk udbetalt honorarer for transporttid til de 5 medlemmer af Politiklagerådet. I cirkulæret er der ikke hjemmel til betaling for transporttid. Det er Justitsministeriets departement, der varetager beregningen og udbetalingen af honorarer til rådsmedlemmerne. De 5 medlemmer har i alt fået udbetalt ca. 54.030 kr. for transporttid i 2019.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Justitsministeriet.

Manglende vurdering

52. Betalingen til råd og nævn fastsættes i ministerierne og kan fx være et fast årligt honorar i stedet for en timebetaling. Ministerierne skal med passende mellemrum vurdere, om betalingens størrelse fortsat afspejler tidsforbruget. 3 ministerier har ikke vurderet, om der er sammenhæng mellem det nuværende tidsforbrug og betalingen, hvilket medfører risiko for fejludbetalinger. Ministerierne har derfor ikke dokumentation for, om cirkulærets beløbsgrænser overholdes.

Rigsrevisionen konstaterer desuden, at 2 ministerier har anvendt den højest mulige timebetaling til medlemmerne af de undersøgte råd og nævn. Det vedrører Uddannelses- og Forskningsministeriet (Akkrediteringsrådet og Arkitektskolens bestyrelse) og Kulturministeriet (Det Kongelige Teaters bestyrelse, Statens Kunstfond og Radio- og tv-nævnet). Rigsrevisionen finder, at ministerierne bør dokumentere, at der er taget hensyn til cirkulærets kriterier, når der anvendes den højeste sats – især når den højeste sats anvendes til både formand og øvrige medlemmer.

Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at 2 ministerier ikke har differentieret timesatsen til formand og medlemmer. Når de opstillede kriterier ikke efterleves, sker der ikke den graduering i satserne, som er forudsat i cirkulæret.

Boks 6 viser eksempler på virksomheder, der ikke har vurderet, om honorarerne er korrekte.

Boks 6**Manglende vurdering af sammenhæng mellem tidsforbrug og betaling til medlemmer af råd og nævn**

Styrelsen for Forskning og Uddannelse udbetaler samlet årligt ca. 9,5 mio. kr. til bestyrelsen og de faglige råd i Danmarks Frie Forskningsfond. Styrelsen har ikke vurderet, om der er sammenhæng mellem tidsforbruget og betalingen til medlemmerne af Danmarks Frie Forskningsfond, og dermed om cirkulærets beløbsgrænser er overholdt.

Slots- og Kulturstyrelsen udbetaler samlet årligt ca. 9,8 mio. kr. til medlemmer af Statens Kunstfond og ca. 594.000 kr. til medlemmer af Radio- og tv-nævnet. Timesatsen udgør 547 kr. til alle medlemmer af Statens Kunstfond og 717 kr. til alle medlemmer af Radio- og tv-nævnet. Der sker således ikke den differentiering i satserne, som er forudsat i cirkulæret om kompetencekravene til formandshvervet. Derudover har Slots- og Kulturstyrelsen anvendt den højeste sats på 717 kr. til Radio- og tv-nævnet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kulturministeriet.



SKATTEMINISTERIET

FORSVARSMINISTERIET

KLIMA-, ENERGI- OG
FORSYNINGSMINISTERIETTRANSPORT- OG
BOLIGMINISTERIET

KIRKEMINISTERIET

ERHVERVSMINISTERIET

UDDANNELSES- OG
FORSKNINGSMINISTERIETSOCIAL- OG INDENRIGS-
MINISTERIETBESKÆFTIGELSES-
MINISTERIETBØRNE- OG
UNDERVISNINGS
MINISTERIETMILJØ- OG FØDEVARE-
MINISTERIET

UDENRIGSMINISTERIET

JUSTITSMINISTERIET

13 ministerier har indbetalt forkert pension til tjenestemænd

53. 13 ud af 18 ministerier har indbetalt forkert pension til den konto på finansloven (§ 36), hvorfra der udbetales pension til tjenestemænd i staten, og har indbetalt forkert pension til tjenestemændenes arbejdsmarkedspension. Konsekvensen er, at ministerierne ikke afholder en forudsat udgift. Tjenestemændene får dele af deres pension fra en arbejdsmarkedspension, hvor arbejdsgiveren indbetaler pension af lønnen. Hvis regelbrud og fejl ikke bliver opdaget, vil det medføre fejl i den arbejdsmarkedspension, som tjenestemændene får udbetalt. Konsekvensen af fejlene bliver større over tid på grund af forrentningen af pensionsindbetalingerne. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at 13 ministerier ikke har indbetalt korrekt pension til finanslovens § 36 og tjenestemændenes arbejdsmarkedspension.

Revisionen af tjenestemandspensioner har omfattet 18 ministerier og har vist, at der er regelbrud og fejl i 57 ud af 292 gennemgåede sager, svarende til 20 %. Skatteministeriet og Forsvarsministeriet har et særligt højt procentvist niveau af regelbrud og fejl. Fejlbeløbet udgør henholdsvis ca. 1,9 mio. kr. og ca. 0,2 mio. kr.

Regelbrud og fejl beløber sig til i alt ca. 4,2 mio. kr., hvor 3,6 mio. kr. er indbetalt forkert til finanslovens § 36, og 0,6 mio. kr. er indbetalt forkert til tjenestemændenes arbejdsmarkedspension. Regelbrud og fejl omfatter både for lidt og for meget indbetalt pension. Der er således indbetalt 3,5 mio. kr. for lidt og 0,1 mio. kr. for meget til finanslovens § 36. Der er derudover indbetalt 0,2 mio. kr. for lidt og 0,4 mio. kr. for meget til tjenestemændenes arbejdsmarkedspension.

Mangelfuld rådgivning

54. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2011 afdækkede vi også regelbrud og fejl. Dengang var der regelbrud og fejl i ca. 14 % af sagerne, hvilket svarer til regelbrud og fejl i ca. hver 7. indbetaling. For visse typer af tjenestemænd var der regelbrud og fejl i næsten hver 2. indbetaling. Den samlede fejlprocent var således 14 % i 2011 og 20 % i 2019. Samtidig konstaterer vi, at det gennemsnitlige fejlbeløb var 12.415 kr. i 2011 og 73.684 kr. i 2019. Flere af de fejl, vi har konstateret, er akkumulerede fejl, som går tilbage til før 2011.

I 2011 vurderede Rigsrevisionen, at regelbrud og fejl opstod, fordi regelsættet for indbetaling af pensionsbidrag til finanslovens § 36 for tjenestemænd var omfattende og kompliceret. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (tidligere Moderniseringsstyrelsen) overvejede en forenkling af hele regelsættet på området og samtidig havde fokus på rådgivning.

Rigsrevisionen konstaterer, at regelsættet ikke er forenklet siden undersøgelsen i 2011. Der er fx uoverensstemmelse mellem, hvem der er omfattet af cirkulære om forhøjelse af bidrag til finanslovens § 36 for visse tjenestemænd i staten og cirkulære om anvendelse af tjenestemandstillinger i staten og folkekirken. De mange regelbrud og fejl indikerer, at den nuværende rådgivningsindsats i Medarbejder- og Kompetencestyrelsen bør styrkes.

Finanslovens § 36

Der er i alt ca. 19.000 tjenestemænd i staten. Når en tjenestemand går på pension, afholdes udgiften til tjenestemandspension af finanslovens § 36. Gennem tjenestemandens ansættelsesperiode betaler virksomhederne løbende et beløb til § 36, der skal dække de fremtidige udgifter til pensionen.

Tabel 6 viser regelbrud og fejl i pensionsindbetalinger i 2019 pr. ministerområde.

Tabel 6
Regelbrud og fejl i pensionsindbetalinger pr. ministerområde

	Antal tjenestemænd	Antal kontrollerede tjenestemænd	Antal tjenestemænd med regelbrud og fejl	Regelbrud og fejl opgjort i procent	Fejlbeløb i kroner
Skatteministeriet	1.590	40	19	48 %	1.852.600 kr.
Forsvarsministeriet	7.488	17	7	41 %	217.200 kr.
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	54	3	1	33 %	562.700 kr.
Transport- og Boligministeriet	578	4	1	25 %	4.500 kr.
Kirkeministeriet	1.908	38	9	24 %	154.300 kr.
Erhvervsministeriet	75	17	3	18 %	74.800 kr.
Uddannelses- og Forskningsministeriet	168	22	4	18 %	55.300 kr.
Social- og Indenrigsministeriet	57	13	2	15 %	412.200 kr.
Beskæftigelsesministeriet	96	14	2	14 %	336.200 kr.
Børne- og Undervisningsministeriet	97	19	2	11 %	23.800 kr.
Miljø- og Fødevarerministeriet	260	29	3	10 %	98.700 kr.
Udenrigsministeriet	121	13	1	8 %	7.200 kr.
Justitsministeriet	13.679	45	3	7 %	377.200 kr.
I alt	18.683	274	57	20 %	4.176.700 kr.

Note: I tabellen indgår både fejl i indbetalinger til finanslovens § 36 og til tjenestemændenes arbejdsmarkedspension.

Statsministeriet, Finansministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og Kulturministeriet havde ikke regelbrud og fejl i indbetalinger af pension til tjenestemænd og indgår derfor ikke i tabellen, selv om de er omfattet af revisionen. Der er undersøgt 18 tjenestemænd ud af i alt 199 tjenestemænd på de 5 ministerområder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Statens Lønssystem.

Det fremgår af tabel 6, at der er regelbrud og fejl i over 40 % af de gennemgåede sager hos Skatteministeriet og Forsvarsministeriet. Det fremgår videre, at de største fejlbeløb er identificeret hos Skatteministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, hvor fejlbeløbene er på henholdsvis ca. 1,9 mio. kr. og ca. 0,6 mio. kr.

De gennemgåede sager

Sagerne er udtaget på baggrund af en vurdering af væsentlighed og risiko og er derfor ikke repræsentative.

Regelbrud er fx, når virksomhederne anvender en anden pensionsats end den, der er fastlagt i et cirkulære. Fejl er fx, når virksomhederne indrapporterer oplysninger om pension forkert i lønsystemet.

Størstedelen af fejlene i revisionen strækker sig flere år tilbage – typisk tilbage til tidspunktet, hvor tjenestemanden blev udnævnt.

Regelbrud og fejl i pensionsindbetalinger til tjenestemænd

55. Ministerierne har siden 2005 været forpligtede til at betale et forhøjet pensionsbidrag for nyansatte chefer i tjenestemandstillinger, hvilket følger af cirkulære om forhøjelse af bidrag til finanslovens § 36 for visse tjenestemænd i staten. Ministerierne overholder ikke kravet i 25 ud af 61 undersøgte sager om nyansatte chefer i tjenestemandstillinger, idet ministerierne kun indbetaler et pensionsbidrag på 15 %, hvor de i stedet skulle betale 20,3 %. Regelbrud og fejl i kategorien "Nyansatte chefer i tjenestemandstillinger" beløb sig til i alt ca. 3,3 mio. kr. ud af fejlbeløbet på i alt 3,6 mio. kr., der var indbetalt forkert til finanslovens § 36. For denne kategori er regelbrud og fejl størst hos Skatteministeriet og Social- og Indenrigsministeriet, og fejlen udgør henholdsvis ca. 1,9 mio. kr. for Skatteministeriet og ca. 400.000 kr. for Social- og Indenrigsministeriet.

Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at der er regelbrud og fejl i 22 ud af 47 sager i kategorien "Tjenestemænd på ny løn", idet ministerierne har indplaceret tjenestemændene i en forkert løngruppe eller i strid med reglerne ikke har indbetalt pension af tillæg til tjenestemændenes arbejdsmarkedspension. Regelbrud og fejl resulterede i denne kategori i fejl på i alt ca. 0,2 mio. kr. ud af fejlbeløbet på ca. 0,6 mio. kr., der var indbetalt forkert i arbejdsmarkedspension, og er størst hos Forsvarsministeriet.

Øvrige fejl om indbetaling til finanslovens § 36 på 0,3 mio. kr. og til tjenestemændenes arbejdsmarkedspension på 0,4 mio. kr. vedrører kategorierne "Tjenestemænd ansat på åremål", "Tjenestemænd på rådighedsløn" og "Tjenestemænd på gammel løn" og "Tjenestemænd på ny løn".

Boks 7 viser eksempler på regelbrud og fejl i pensionsindbetalinger til tjenestemænd.

Boks 7**Eksempler på regelbrud og fejl i pensionsindbetalinger til tjenestemænd**

For en tjenestemand i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse var der fejl i beregning af arbejdsmarkedspensionen på grund af en fejlopsætning i lønsystemet for den pågældende. Styrelsen har således siden 2006 ikke afholdt pensionsudgifter for ca. 129.000 kr. til arbejdsmarkedspension som forudsat.

Skatteankestyrelsen har siden 2008 indbetalt 15 % i pension til finanslovens § 36 i stedet for 20,3 % for 2 tjenestemænd. Styrelsen har således ikke afholdt pensionsudgifter på 651.721 kr. til finanslovens § 36 som forudsat.

Folkekirkens fællesfond har i 2018 implementeret et nyt lønsystem, der bl.a. håndterer løn og pension til tjenestemandsansatte præster i Fællesfonden. De rapporter, Fællesfonden anvender til at kontrollere lønnen i det nye lønsystem, indeholder ikke de relevante pensionsoplysninger. Derfor har Fællesfonden ikke opdaget de fejl, der er opstået ved indtastning af pensionsoplysninger i lønsystemet. Rigsrevisionen konstaterer, at der i 2019 var fejl i indbetalingerne for 8 ud af 22 tjenestemænd. Fejlene udgjorde ca. 154.200 kr. og går tilbage til 2017 og 2018. Rigsrevisionen har også tidligere i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2016 kritiseret, at kontrolgrundlaget for indbetaling af pension var mangelfuldt, og at der var fejl i pensionsindbetalingerne til finanslovens § 36. Rigsrevisionen kunne dengang konstatere, at Fællesfonden havde etableret et nyt kontrolgrundlag, men da Fællesfonden tog et nyt lønsystem i brug i 2018, blev kontrolgrundlaget igen mangelfuldt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne og Statens Lønsystem.

3.3. Regelbrud i regionernes forvaltning af over- og merarbejde for læger

56. Regionerne varetager en række opgaver på sundhedsområdet, der finansieres gennem statslige bloktilskud fra Social- og Indenrigsministeriet. Opgaverne med at administrere og udbetale løn varetages både centralt i regionerne og lokalt på hospitalerne. Opgavefordelingen mellem regionernes centrale administration og hospitalernes lokale administration varierer afhængigt af organiseringen i den enkelte region. Der er regelbrud i alle de 3 regioner, vi har revideret i 2019.

Beretningen indeholder 2 sager om regelbrud i lønforvaltningen i regionerne.

Tabel 7 viser, hvilke regioner og hospitaler der er omfattet af revisionen, og hvilke revisionsemner vi har undersøgt.

Undersøgelsen omfatter
Region Hovedstaden,
Region Nordjylland og
Region Syddanmark



Tabel 7
Undersøgte regioner og hospitaler

Revisionsemne	Region	Hospital
Overarbejde til lægelige chefer og overlæger	Region Hovedstaden og Region Nordjylland	Alle hospitaler i regionen
Merarbejde til overlæger	Region Hovedstaden og Region Syddanmark	Rigshospitalet, Herlev Hospital, Odense Universitetshospital og Sygehus Lillebælt

Note: Lægelige chefer omfatter stillinger som specialeansvarlige overlæger, ledende overlæger, kliniske professorer, cheflæger og lægelige direktører, mens overlæger er speciallæger, der er udnævnt til overlæger.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 7, at vi har undersøgt lønforvaltningen i 3 regioner. Revisionen i Region Nordjylland har omfattet overarbejde, mens revisionen i Region Syddanmark har omfattet merarbejde. Revisionen i Region Hovedstaden har omfattet en gennemgang af udbetaling af både overarbejde og merarbejde.

Reglerne for betaling af over- og merarbejde fremgår af boks 8.

Boks 8 Regler for over- og merarbejde

Hvis en læge arbejder ud over den normale arbejdstid, godtgøres timerne automatisk med overarbejde, der honoreres 1:1,5. Overlæger og lægelige chefer kan ikke få overarbejdsbetaling, men kan i stedet få merarbejdsbetaling, hvor betalingen sker på baggrund af en vurdering af arbejdets omfang og resultat mv.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af diverse overenskomster og aftaler.

Region Hovedstaden og
Region Syddanmark**Systematiske fejl i udbetalinger af merarbejde til overlæger i Region Hovedstaden og i Region Syddanmark**

57. Overlæger på 3 ud af 4 hospitaler i 2 regioner fik systematisk udbetalt merarbejde uden en konkret vurdering, hvilket ikke er i overensstemmelse med overenskomster og andre aftaler, der gælder for regionale ansættelsesmyndigheder. Overlægerne er ansat uden højeste tjenestetid og må påregne, at der i et vist omfang vagtplanlægges ud over normperioden uden honorering, idet den højere grundløn bl.a. kompenserer herfor. Hospitalerne har kun hjemmel til at udbetale merarbejde, hvis hospitalet konkret har vurderet, at timerne skal honoreres, hvilket fremgår af overenskomsten for overlæger. Merarbejdet er dog blevet udbetalt automatisk uden en konkret vurdering. Det skyldes, at merarbejdet er blevet lagt sammen med timer, hvor lægerne har arbejdet på en rådighedsvagt. Rigsrevisionen vurderer, at der er tale om systematiske fejl på tværs af hospitaler, og at regionerne bør gennemgå omfanget af fejludbetalinger.

Vi har undersøgt 4 hospitalers praksis for udbetaling af merarbejde som led i vores opfølgning på en sag fra 2017 om udbetaling af merarbejde til overlæger på Rigshospitalet. Vi har fulgt op på sagen i Region Hovedstaden (Rigshospitalet og Herlev Hospital) og har undersøgt, om lignende forhold gør sig gældende i Region Syddanmark på 2 hospitaler (Odense Universitetshospital og Sygehus Lillebælt). Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 21.

Revisionen har vist, at der fortsat sker fejludbetaling af merarbejde i Region Hovedstaden på Rigshospitalet i 2019, og at der sker fejludbetaling af merarbejde i Region Syddanmark på Odense Universitetshospital og Sygehus Lillebælt.

Tabel 8 viser de samlede udbetalinger for rådighedsvagter. I beløbet indgår både de udbetalinger, som lægerne har været berettigede til på baggrund af rådighedsvagter, og de udbetalinger af merarbejde, som hospitalerne burde have vurderet inden honorering.

Tabel 8
Udbetalinger for rådighedsvagter og merarbejde

	2018	2019
Region Hovedstaden		
Rigshospitalet – Thoraxanæstesiologisk Klinik	2,1 mio. kr.	2,0 mio. kr.
Region Syddanmark		
Odense Universitetshospital – Anæstesiologisk-Intensiv	3,9 mio. kr.	3,4 mio. kr.
Sygehus Lillebælt – Bedøvelse og Intensiv	2,0 mio. kr.	0,6 mio. kr.
I alt	8,0 mio. kr.	6,0 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Region Hovedstaden og Region Syddanmark.

Det fremgår af tabel 8, at de 3 hospitaler (Odense Universitetshospital, Sygehus Lillebælt og Rigshospitalet) har udbetalt i alt 8 mio. kr. i 2018 og 6 mio. kr. i 2019 for rådighedsvagter, som også kan vedrøre merarbejde. Hospitalerne har ikke gennemgået alle udbetalingerne for rådighedsvagter og kan derfor ikke opgøre, hvor stor en andel der er rådighedsvagter, og hvor stor en andel der vedrører fejludbetaling af merarbejdstimer. Region Hovedstaden har oplyst, at Rigshospitalet har igangsat et arbejde med at gennemgå udbetalinger af merarbejde til overlæger.

Revisionen i Region Syddanmark på Odense Universitetshospital har vist, at der for 6 ud af 7 overlæger i en stikprøve er sket fejludbetaling i ca. 80 % af timerne vedrørende 2019. På Sygehus Lillebælt er der for 7 overlæger i en stikprøve sket fejludbetaling i ca. 60 % af timerne vedrørende 2019. På Rigshospitalet er der for 10 overlæger i en stikprøve sket fejl i 20 % af timerne vedrørende 2019.

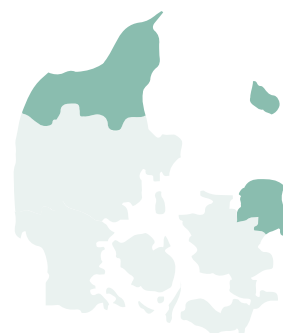
Region Hovedstaden og Region Nordjylland har udbetalt overarbejde til overlæger og lægelige chefer uden hjemmel

58. Region Hovedstaden og Region Nordjylland har udbetalt overarbejde til overlæger og lægelige chefer uden at have hjemmel til udbetalingerne. Overlæger og lægelige chefer er ikke berettigede til at modtage overarbejdsbetaling, da de er ansat uden højeste arbejdstid. I stedet er de omfattet af aftaler om merarbejde, hvor betalingen bl.a. sker på baggrund af en vurdering af arbejdets omfang. Rigsrevisionen finder, at Region Hovedstaden bør undersøge hospitalernes udbetalinger af overarbejde og sikre, at udbetalingerne bliver korrekte.

Region Hovedstaden har udbetalt overarbejde for 7,1 mio. kr. i 2019 til overlæger og lægelige chefer. En del af udbetalingerne er sket på baggrund af mundtlige aftaler. Regionen har oplyst, at udbetalingerne af overarbejde hovedsageligt skyldes, at det ikke er muligt at skille merarbejdskoder fra overarbejdskoder i lønsystemet, og at merarbejde derfor udbetales som overarbejde. Regionen har videre oplyst, at lægerne har modtaget betalingen i god tro, og at det er indskærpet i regionen, at der skal foreligge skriftlig dokumentation for aftaler om merarbejde. Rigsrevisionen kan konstatere, at det i andre regioner er muligt at oprette systemmæssige spærringer, der hindrer, at merarbejde udbetales som overarbejde.

Region Nordjylland har udbetalt overarbejde til overlæger og lægelige chefer for ca. 176.000 kr. i de første 5 måneder af 2019 og for ca. 169.000 kr. i 2018. Regionen har oplyst, at regionen har implementeret en teknisk løsning, der fremover sikrer, at overarbejdsbetalinger til overlæger og lægelige chefer automatisk standses via systemmæssig spærring.

Region Hovedstaden og Region Nordjylland



3.4. Regelbrud i forbindelse med indkøbsforvaltningen

59. Staten har indgået en række indkøbsaftaler, som ministerierne har pligt til at anvende. Formålet med aftalerne er bl.a. at opnå stordriftsfordele og at sikre, at statens indkøb overholder relevante regler og hensyn. Hvis ministerierne køber varer på områder uden indkøbsaftaler, skal ministerierne selv sikre, at de fx overholder udbudsreglerne. Reglerne om udbud skal fx sikre gennemsigtighed og effektiv konkurrence. Vi undersøger hvert år, om udvalgte ministerier gennemfører deres indkøb i overensstemmelse med reglerne.

Beretningen indeholder én sag, hvor udbudsloven ikke er overholdt.



Regler for EU-udbud

Virksomheder i staten er underlagt udbudslovens krav om EU-udbud, når et køb overstiger en tærskelværdi opgjort over 4 år. Tærskelværdien for tjenesteydelser er 1.072.094 kr. i 2019.

Sundheds- og Ældreministeriet har købt tjenesteydelser uden at sende opgaverne i EU-udbud

60. Sundhedsdatastyrelsen og Statens Serum Institut har i 2019 købt tjenesteydelser via 10 kontrakter, der ikke har været i EU-udbud. Nogle af kontrakterne har oprindeligt været i EU-udbud, men er ikke blevet genudbudt efter kontraktens udløb. Sundhedsdatastyrelsen og Statens Serum Institut har derfor ikke overholdt udbudslovens bestemmelser om udbud af offentlige indkøb. Reglerne om udbud har bl.a. til formål at sikre gennemsigtighed og effektiv konkurrence og skal understøtte, at offentlige midler anvendes bedst muligt. Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at virksomhederne ikke har overholdt reglerne om EU-udbud i ca. 22 % af de 45 køb, vi har gennemgået.

Vi har udtaget en risikobaseret stikprøve på 45 bilag hos Sundhedsdatastyrelsen og Statens Serum Institut, der er de største indkøbere på Sundheds- og Ældreministeriets område. Stikprøven er udvalgt blandt de største leverandører til de 2 virksomheder og vedrører køb af it-tjenesteydelser og øvrige tjenesteydelser. Stikprøven er ikke repræsentativ set i forhold til virksomhedernes samlede indkøbsvolumen.

Sundhedsdatastyrelsen har ikke overholdt udbudsreglerne i 6 ud af 33 køb i stikprøven. Styrelsens udgifter til de 6 kontrakter er 9 mio. kr. i 2019. I 4 af de 6 køb har styrelsen forlænget kontrakten uden at genudbyde opgaven. Kontrakterne burde være genudbudt, da de udløb i henholdsvis 2006, 2010, 2012 og 2014. Styrelsen har oplyst, at arbejdet med at genudbyde kontrakterne har været forsinket. I en anden af indkøbssagerne har styrelsen indgået en kontrakt i 2018 uden at udbyde opgaven. Styrelsen har forklaret, at det bl.a. skyldtes tidspres og en vurdering af, at aftalen var rimelig og overholdt reglerne. Den sidste af sagerne er en kontrakt, som styrelsen har overtaget i forbindelse med en omorganisering inden for ministerområdet. Kontrakten og dokumentationen for eventuelt udbud er bortkommet under flytningen.

Statens Serum Institut har ikke overholdt udbudsreglerne i 4 ud af 12 køb i stikprøven. Statens Serum Instituts udgifter til de 4 kontrakter er 4 mio. kr. i 2019. I 2 indkøbssager har Statens Serum Institut haft løbende udgifter til leverandørerne, der overstiger tærskelværdien. I en anden af indkøbssagerne har Statens Serum Institut indgået en kontrakt i 2018, som ikke er blevet udbudt på grund af tidspres. I den sidste af sagerne er en servicekontrakt ikke blevet genudbudt, fordi Statens Serum Institut har forpligtet sig til at benytte service fra den oprindelige leverandør.

Sundheds- og Ældreministeriet har oplyst, at virksomhederne er i gang med at udbyde opgaver, der ikke lever op til udbudslovens krav. Ministeriet har desuden oplyst, at virksomhederne har noteret sig Rigsrevisionens kritik og vil tage initiativ til at stramme op på de interne procedurer med henblik på at sikre overholdelsen af udbudsloven, få et bedre overblik over kontrakter og sikre bedre dokumentation for eventuelle fravigelser af kravet for udbud.

3.5. Alvorlige mangler i it-sikkerheden

61. It-sikkerhed er afgørende for, at statens virksomheder kan løse opgaver, der i stigende grad er afhængige af en sikker og stabil adgang til digitale værktøjer og systemer. Mangler i it-sikkerhed kan medføre, at virksomhederne ikke kan opretholde driften, og giver risiko for, at statens og borgernes oplysninger kompromitteres.

Vores revisioner af it-sikkerhed i 2019 viser alvorlige mangler i it-sikkerheden hos 2 virksomheder: Statens It (under Finansministeriet) og Udenrigsministeriet.

Manglerne omtales kun på et overordnet niveau, da de kan udgøre en it-sikkerhedsrisiko, indtil virksomhederne har forbedret sikkerheden. De 2 sager er uddybet nedenfor.

Mangelfuld it-sikkerhed i databaser hos kunder i Statens It

62. Der er væsentlige mangler i den it-sikkerhed, som Statens It leverer til 4 af sine kunder. Statens It har ikke sikret en tilstrækkelig it-sikkerhed i 4 databaser hos de 4 virksomheder. Den manglende it-sikkerhed betyder bl.a., at Statens It ikke i alle tilfælde lever op til det it-sikkerhedsniveau, som Statens It har beskrevet i sin varedeklaration. Rigsrevisionen finder, at der er tale om væsentlige mangler, som kunderne burde være informeret om, og som giver risiko for, at systemerne kan kompromitteres.

Vi har stikprøvevist undersøgt Statens It's sikring af it-sikkerheden i 4 databaser, der understøtter tilskudsadministrative systemer (TAS) hos Miljøstyrelsen, Energistyrelsen og Socialstyrelsen samt tilskudsudbetalingssystemet (TUS) hos Landbrugsstyrelsen.

Miljøstyrelsen, Energistyrelsen og Socialstyrelsen anvender de undersøgte TAS-systemer til administration af tilskud, der danner grundlag for udbetalingen af tilskud, mens Landbrugsstyrelsen anvender det undersøgte TUS-system til udbetaling af tilskud. Tilsammen udbetales der knap 11 mia. kr. via de 4 systemer, hvoraf størstedelen udbetales via Landbrugsstyrelsens TUS-system.



Varedeklaration for informationssikkerhed

Varedeklarationen beskriver de it-sikkerhedsydelser (kontroller for informationssikkerhed), som Statens It leverer som standardydelser til kunder (for drift). Standardydelserne følger informationssikkerhedsstandard ISO 27001. Varedeklarationen understøtter endvidere de databehandlingsaftaler, som er indgået mellem Statens It og kunderne hos Statens It.

Kunderne vurderer, om kontrollerne i varedeklarationen er tilstrækkelige i forhold til deres konkrete behov. Hvis kunderne har behov for yderligere kontroller, skal de på eget initiativ tilkøbe ydelser.

Risikovurdering ved behandling af personoplysninger

Den dataansvarlige skal altid fastsætte et passende niveau af sikkerhed i forbindelse med enhver behandling af personoplysninger. Niveauet skal fastsættes på baggrund af en risikovurdering.

Revisionen har vist, at Statens It i nogle tilfælde afviger fra varedeklarationen og dermed ikke leverer de it-sikkerhedsydelser, som er aftalt med kunderne. Rigsrevisionen konstaterer, at Statens It ikke har været opmærksom på at informere kunderne om disse afvigelser. Konsekvensen er, at it-sikkerheden hos Statens It i praksis er lavere, end kunderne og Statens It har aftalt. Konsekvensen er, at kundernes risikovurderinger af deres it-systemer ikke tager afsæt i det faktisk leverede it-sikkerhedsniveau fra Statens It, da kundernes risikovurderinger, herunder vurderinger af behov for tilkøb af ekstra it-sikkerhedsydelser, skal tage udgangspunkt i varedeklarationen. Dermed kan der være risiko for, at kunderne ikke håndterer sikkerhedsrisici.

Endvidere medfører nogle af afvigelserne fra varedeklarationen, at der kan være en risiko for, at uvedkommende kan skaffe sig adgang til it-miljøet hos Statens It og dermed til alle kunder.

Desuden har Statens It i forhold til Energistyrelsen og Miljøstyrelsen ikke dokumenteret, at kun medarbejdere med et arbejdsbetinget behov har rettigheder til at tilgå kundernes databaser, herunder persondata, hvilket Statens It som databehandler skal sikre. Det kan betyde, at Statens It ikke har efterlevet databehandleraftalerne for de tilskudsadministrative systemer, som indeholder personoplysninger. Desuden har Statens It ikke udarbejdet de risikovurderinger, som de skal ifølge databehandleraftalerne.

Endelig har Statens It i forhold til Energistyrelsen og Miljøstyrelsen – som driftsleverandør – ikke i tilstrækkeligt omfang logget de aktiviteter, som it-driftsmedarbejderne hos Statens It foretager i kundernes databaser. Konsekvensen er, at der er risiko for, at uautoriserede adgange og handlinger (fx svig) ikke kan spores.



UDENRIGSMINISTERIET

Mangler i Udenrigsministeriets it-sikkerhed

63. Udenrigsministeriet har en række væsentlige mangler i it-sikkerheden i de it-systemer, der understøtter ministeriets arbejde. Manglerne kan potentielt medføre, at it-systemerne bryder ned, og kan derfor have konsekvenser for ministeriets opgavevaretagelse. Desuden har ministeriet ikke testet sin beredskabsplan. Konsekvensen er, at ministeriet både har forhøjet risiko for nedbrud og reelt ikke ved, hvor lang tid det vil tage at genetablere driften i tilfælde af nedbrud eller hackerangreb. Rigsrevisionen finder, at der er tale om væsentlige mangler, og at manglerne er yderligere kritisable i lyset af, at Udenrigsministeriet – med netværk i mange lande – i høj grad er eksponeret for it-sikkerhedsmæssige trusler udefra.

ISO 27001

Informationssikkerhedsstandard, som statslige virksomheder har skullet følge siden 2014. Virksomhederne skulle have færdigimplementeret standarden primo 2016.

Udenrigsministeriet har ikke færdigimplementeret it-sikkerhedsstandard ISO 27001 som grundlag for styring af it-sikkerheden. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at der er flere væsentlige mangler i it-sikkerheden i dele af ministeriets it-infrastruktur. Endelig har ministeriet først i 2019 udarbejdet en beredskabsplan, men ministeriet har endnu ikke testet, om planen fungerer i praksis.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet er i gang med at rette op på de konstaterede mangler.

Rigsrevisionen har i tidligere it-revisioner konstateret en række mangler i Udenrigsministeriets it-sikkerhed, som ministeriet over tid har været i gang med at rette op på. Flere af de tidligere konstaterede mangler er endnu ikke rettet.

3.6. Mangelfuld styring af tilskudsordninger

64. Folketinget bevilger hvert år tilskud, der skal styrke et samfundsmæssigt formål, fx udvikling af undervisningsområdet, kulturelle aktiviteter og sociale indsatser.

Vores forvaltningsrevision på tilskudsområdet har fokus på at afdække, om ministerierne har systemer og processer, der understøtter en hensigtsmæssig tilskudsforvaltning. Det indebærer bl.a., at tilskudsmidler anvendes så effektivt som muligt og til det tiltænkte samfundsmæssige formål.

Beretningen indeholder 2 sager, hvor vi har konstateret mangler i ministeriernes styring af tilskudsforvaltningen.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering bør forbedre styringen af, om tilskudsordninger når de tilsigtede formål

65. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) yder tilskud til kommuner, a-kasser, private foreninger og andre, der gennemfører projekter på beskæftigelsesområdet. I 2019 ydede STAR tilskud for i alt 813 mio. kr. fordelt på 1.333 projekter. Rigsrevisionen finder, at STAR ikke har en tilfredsstillende styring af, om tilskudsordningerne når de tilsigtede formål. STAR's manglende brug af effektmål og succeskriterier svækker muligheden for at evaluere, om puljen når de ønskede resultater. STAR's manglende evalueringer af puljerne svækker muligheden for at forbedre fremtidige puljers design og resultater med henblik på at sikre en mere effektiv brug af tilskudsmidlerne.

STAR fastsætter ikke effektmål eller succeskriterier for hovedparten af tilskudsordningerne

66. Det følger af god tilskudsforvaltning, at de enkelte ministerier og styrelser hver især skal påtage sig ansvaret for at sikre, at der opnås den størst mulige effekt af de udbetalte tilskudsmidler, og at administration og forvaltning tilrettelægges hensigtsmæssigt. Det følger endvidere, at opstillingen af mål og succeskriterier er en forudsætning for at kunne evaluere, om den fastsatte målsætning for ordningerne opfyldes. Dette fremgår af vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.

STAR opstiller ikke effektmål for sine tilskudsordninger. For 76 % af tilskudsordningerne opstiller STAR heller ikke styringsrelevante succeskriterier. Ifølge STAR's egne retningslinjer skal der altid opstilles succeskriterier, og de skal være klare og kvantitative.

For nogle tilskudsordninger har STAR helt undladt at opstille succeskriterier. På varslingspuljerne, som giver tilskud i forbindelse med afskedigelser af et større antal medarbejdere med stor betydning for et lokalområde, har STAR angivet: *"Der er ingen succeskriterier"*. For den regionale uddannelsespulje, som årligt har tildelt tilskud for 87 mio. kr. til korte, erhvervsrettede uddannelsesforløb for dagpengemodtagere, har STAR ud for succeskriterier angivet: *"Ikke relevant"*. STAR har i andre tilfælde opstillet succeskriterier, som ikke er anvendelige i styringen af tilskudsordningen, fordi de ikke er konkrete nok. Fx er et succeskriterie, at *"flest mulige STU-elever, der deltager i et særligt udslusningsforløb, overgår til ordinær uddannelse eller beskæftigelse [...]"*. Rigsrevisionen vurderer, at formuleringen "flest mulige" gør, at det ikke kan afgøres, om målet er nået.



Effektmål og succeskriterier

Effektmål angiver den ønskede virkning af et projekt, en tilskudsordning eller hele tilskudsområdet, fx at 50 % af deltagerne i et mentorforløb skal opnå udstøttet beskæftigelse inden for 1 år.

Succeskriterier angiver, hvad der skal realiseres i projektet, dvs. en operationalisering af den ønskede effekt, fx at 500 borgere skal gennemføre et mentorforløb inden den 31. december.

Effektmål og succeskriterier skal være så konkrete, at det kan opgøres, om de er indfriet i rette tid.

Fordelingsnøglepuljer

Fordelingsnøglepuljer er puljer, hvor STAR tildeler tilskud til landets kommuner, uden at kommunerne skal indsende en ansøgning, og STAR vurderer ikke, hvilke kommuner der er bedst egnede til at få tilskud. I stedet fordeles tilskuddet til alle kommuner på baggrund af en fordelingsnøgle. Det kan fx være kommunernes andel af det samlede antal dagpengemodtagere.

STAR indhenter ikke altid information fra tilskudsmodtager tids nok til at reagere på problemer

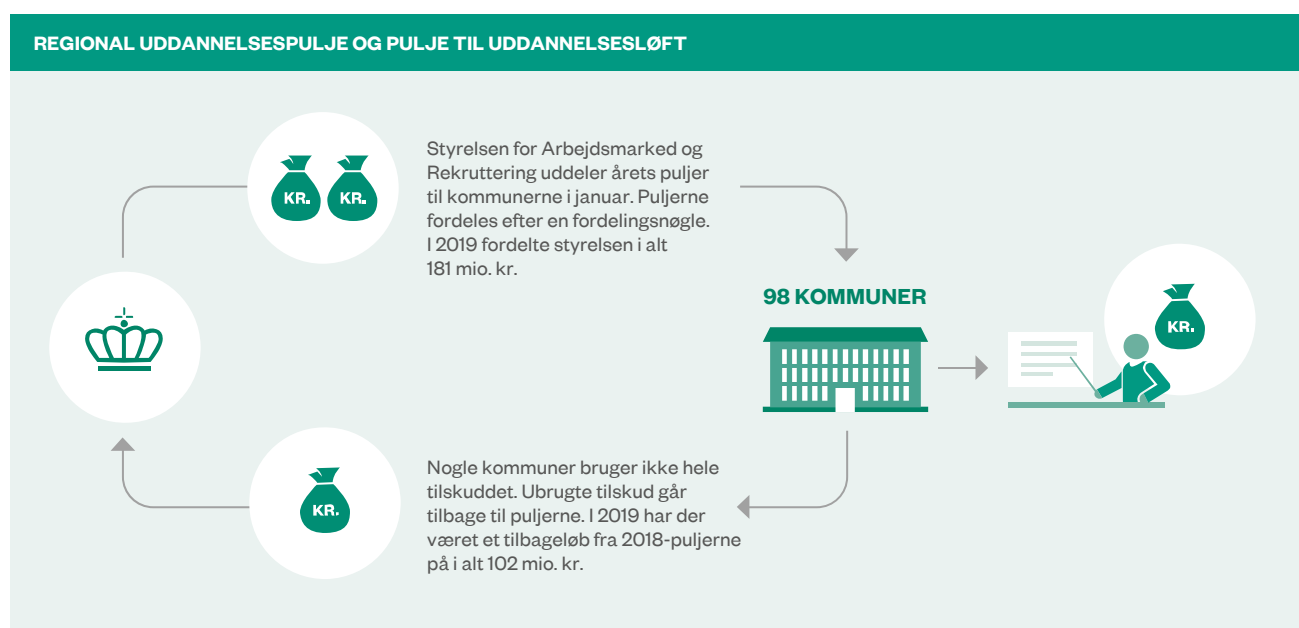
67. Det følger af god tilskudsforvaltning, at der bør foretages løbende opfølgning på tilskudsmodtagers økonomi- og aktivitetsudvikling. Det skal ske, for at tilskudsyder kan nå at gribe ind, hvis der er indikationer på, at tilskud ikke anvendes på en måde, så der opnås størst mulig effekt. STAR har for flere tilskudsordninger ikke levet op til god tilskudsforvaltning eller egne krav om, hvornår tilskudsmodtager skal indsende statusrapporter undervejs i tilskudsprojektet.

STAR administrerer bl.a. 2 fordelingsnøglepuljer (regional uddannelsespulje og pulje til uddannelsesløft) med en samlet bevilling på 181 mio. kr. i 2019, som yder tilskud til alle kommuner. Hver kommune får en andel af den samlede pulje, der er fastsat på forhånd. STAR indhenter ikke viden om fremdrift undervejs i projekterne og ved først, om kommunerne faktisk har anvendt tilskuddet, når der skal aflægges regnskab i marts året efter.

Figur 9 viser tilskud og ubrugte midler på de 2 fordelingsnøglepuljer.

Figur 9

Tilskud og ubrugte tilskud på 2 fordelingsnøglepuljer



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 9, at der er ubrugte tilskud for 102 mio. kr. af tilskuddene fra 2018. Disse ubrugte tilskud kunne fx være omfordelt til de kommuner, der har mulighed for at gennemføre mere aktivitet, eller have indgået i en politisk prioritering af, hvor de offentlige midler bedst anvendes.

STAR har oplyst, at de ikke mener, at der er et fagligt behov for at få statusrapporter fra tilskudsmodtagerne. Rigsrevisionen vurderer dog, at det svækker STAR's styring af tilskudsmidlerne, at STAR ikke har viden om fremdriften i projekter, der har fået støtte fra fordelingsnøglepuljerne. STAR får dermed ikke viden om projekter, som ikke sættes i gang, eller som ikke gennemføres i det planlagte omfang. Dermed har STAR ikke mulighed for fx at omprioritere tilskudsmidler til andre projekter. Det kan medføre, at de samfundsmæssige formål med ordningerne ikke opnås på en tilstrækkelig effektiv måde.

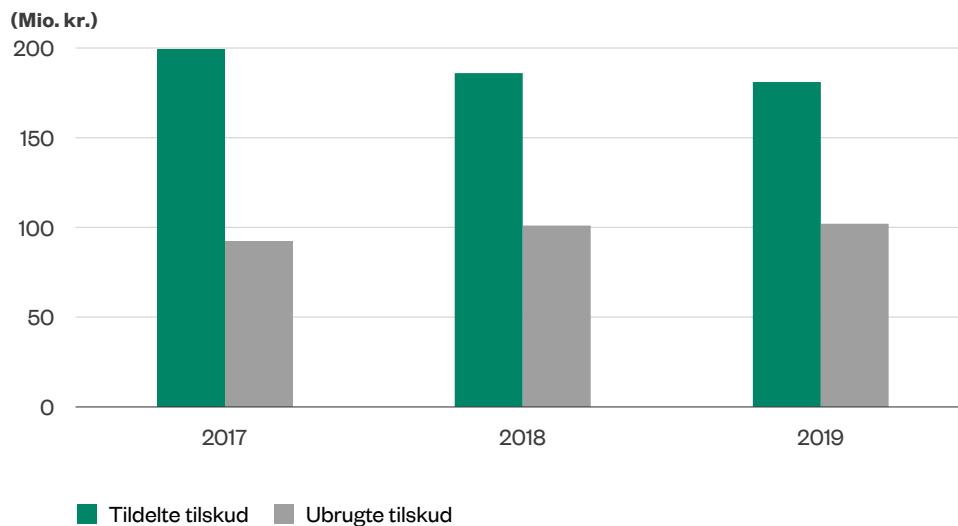
STAR evaluerer ikke sin egen tilskudsforvaltning

68. Det følger af god tilskudsforvaltning, at tilskudsmyndigheden med større mellemrum foretager en overordnet og tværgående evaluering af sit samlede tilskudsområde. Det kan være for at vurdere, om tilskudsordningerne bidrager til de langsigtede mål for områdets udvikling. STAR evaluerer ikke sin egen tilskudsforvaltning, fx om det er hensigtsmæssigt at bruge fordelingsnøglepuljer. Evaluering af tilskudsområdet er et centralt styringsredskab til at forbedre forvaltningen.

Figur 10 viser forholdet mellem tildelte tilskud og ubrugte tilskud.

Figur 10

Tildelte tilskud og ubrugte tilskud på finanslovens § 17.46.41. Uddannelsesløft



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra bl.a. Statens Koncernsystem (SKS).

Det fremgår af figur 10, at STAR de seneste 3 år har haft ubrugte tilskud på ca. 100 mio. kr. årligt, hvilket for de 2 puljer svarer til 52 %. STAR har ikke evalueret modellen og kan dermed ikke vurdere, om den valgte model med fordelingsnøglepuljer er velegnet til effektivt at anvende tilskudsmidlerne til at realisere formålet med ordningerne.

STAR har oplyst, at de har taget initiativ til at ændre administrationsmodellen for den ene af puljerne for 2020 med henblik på at minimere andelen af ubrugte tilskud.



Forsøg og Udvikling

Aktivitetssområdet Forsøg og Udvikling omfatter bl.a. tilskud til forsøgs- og udviklingsarbejde, driftslignende tilskud og tilskud til særskilte aktiviteter med uddannelsesmæssige formål.

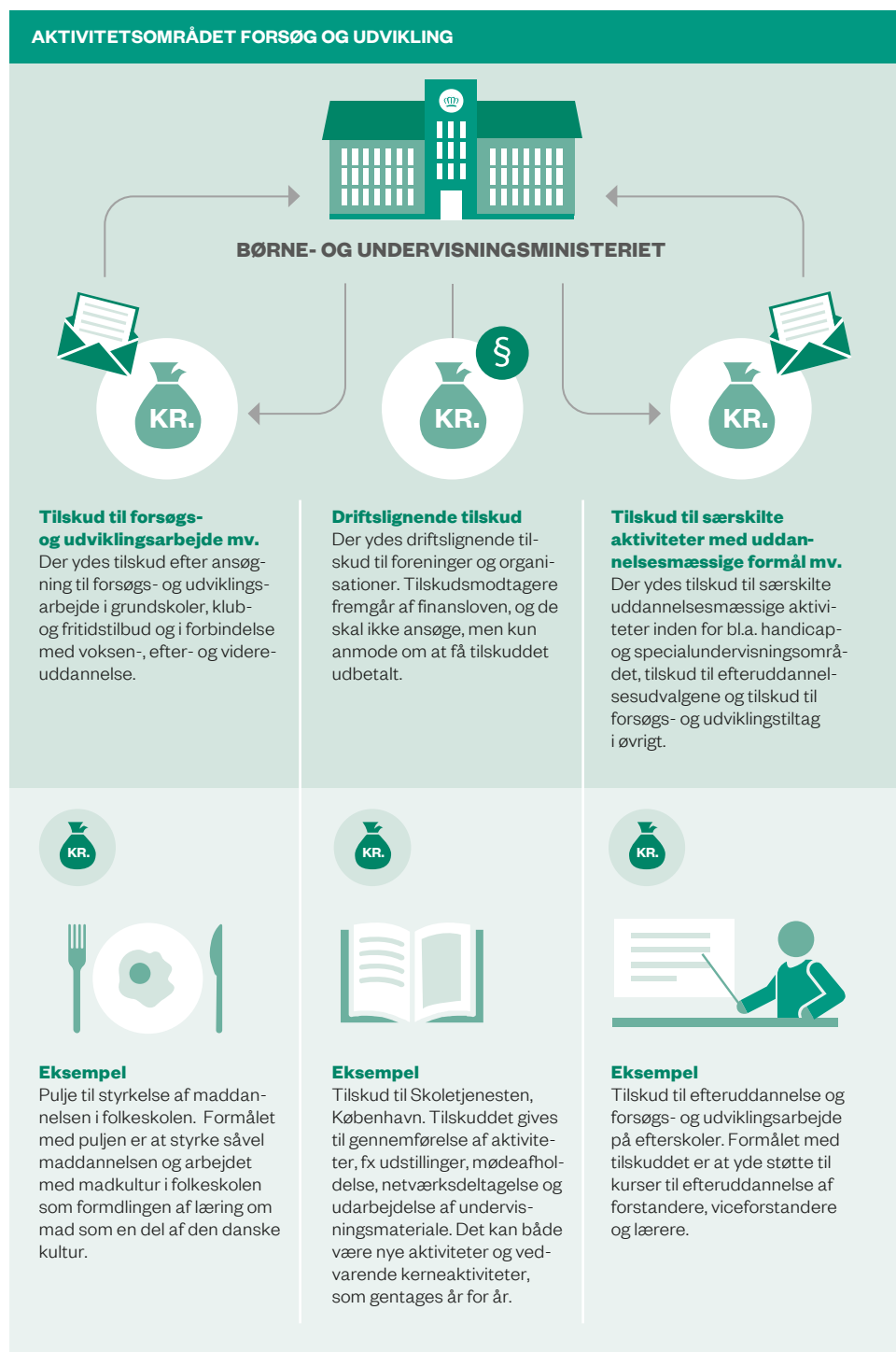
Børne- og Undervisningsministeriet har ikke systematisk evalueret tilskud til aktivitetssområdet Forsøg og Udvikling

69. Børne- og Undervisningsministeriet har ikke systematisk evalueret de tilskud, ministeriet har tildelt til aktivitetssområdet Forsøg og Udvikling. Det primære formål med aktiviteterne er at udvikle undervisningsområdet gennem forsøgs- og udviklingsarbejde. Konsekvensen af den mangelfulde evaluering er, at ministeriet ikke får tilstrækkeligt indblik i, om tilskuddene fører til de ønskede resultater og effekter. Det kan vanskeliggøre en effektiv styring af tilskuddene og forhindre, at ministeriet over tid får justeret tilskudsordningen mod at opnå størst mulig effekt. Rigsrevisionen vurderer, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke lever op til kravene om god tilskudsforvaltning, der fremgår af ministeriets egen tilskudsinstruks og af vejledning om effektiv tilskudsforvaltning fra Moderniseringsstyrelsen (nu Økonomistyrelsen).

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har i 2019 udbetalt knap 310 mio. kr. i tilskud til aktiviteter under Forsøg og Udvikling. Vores revision har dækket 43 % af bevillingerne under ordningen Forsøg og Udvikling.

Figur 11 viser de ordninger, der er omfattet af revisionen.

Figur 11
Tilskud omfattet af revisionen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra finansloven for 2019.

Vi har gennemgået en stikprøve på 17 projekter inden for de reviderede tilskud. Gennemgangen viser, at de puljer, som tilskuddene hører under, i hovedparten af tilfældene ikke er blevet evalueret. Kun 4 ud af 7 puljer under forsøgs- og udviklingsarbejde mv. er blevet evalueret. Driftslignende tilskud er slet ikke evalueret. Endelig er kun én pulje under tilskudsordningen til særskilte aktiviteter med uddannelsesmæssige formål mv. evalueret.

Revisionen har også vist, at departementets tilsyn ikke har omfattet evaluering af tilskudsordningerne. Rigsrevisionen konstaterer, at Børne- og Undervisningsministeriet pr. 1. oktober 2019 har indført ændringer i organisationen, der bl.a. sigter mod at styrke det departementale tilsyn.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at der ikke har været en egentlig designfase for de driftslignende tilskud med fastlæggelse af mål, resultatkrav og succeskriterier, da tilskuddene er tilføjet i finansloven løbende og ad hoc gennem en lang årække. Ministeriet betragter derfor ikke de driftslignende tilskud som en egentlig tilskudsordning i klassisk forstand og i henhold til vejledning om effektiv tilskudsforvaltning fra Moderniseringsstyrelsen (nu Økonomistyrelsen).

Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at Børne- og Undervisningsministeriet skal evaluere det samlede udbytte af de driftslignende tilskud med mellemrum for at kunne vurdere, om tilskudsmidlerne gennem årene er blevet forvaltet sparsommeligt, produktivt og effektivt.

3.7. Lange sagsbehandlingstider og forsinkede projekter

70. Virksomhederne i staten skal behandle sager om fx tilskud og refusion inden for en rimelig tid. Det følger af god forvaltningsskik. Lange sagsbehandlingstider kan have store økonomiske og personlige konsekvenser for de berørte borgere og virksomheder. Spørgsmålet om sagsbehandlingstid er også generelt afgørende for borgernes og virksomheders tilfredshed med den offentlige forvaltning. Det er derfor vigtigt, at virksomhederne har fokus på, om sagsbehandlingstiden er rimelig eller kan gøres kortere.

Beretningen indeholder 2 sager, hvor vi kritiserer sagsbehandlingstiden, og én sag, hvor et projekt er forsinket.

Erhvervsministeriet har ikke sikret rettidig udbetaling af støtte til udvikling af landdistrikterne

71. Erhvervsstyrelsen har ikke sikret rettidig udbetaling af tilskud til udvikling af landdistrikterne under Landdistriktsprogrammet (LAG) og Hav- og Fiskeriudviklingsprogrammet (FLAG). Konsekvensen er, at tilskudsmodtagerne, som er private virksomheder og små foreninger, p.t. må vente op til 9 måneder, fra de indsender en udbetalingsanmodning, til de får udbetalt et tilskud, hvilket påvirker deres økonomi og likviditet. Rigsrevisionen vurderer, at der er behov for, at Erhvervsstyrelsen nedbringer sagsbehandlingstiderne, så de lever op til EU's krav og god forvaltningsskik.

Sagsbehandlingen er delt mellem flere parter. Aktionsgrupper, som er lokalt forankrede foreninger, fastlægger og gennemfører den lokale udviklingsstrategi og træffer beslutning om tildeling og udbetaling af tilskud. Erhvervsstyrelsen foretager herefter legalitetskontrol af tilsagn og udbetalingsanmodninger modtaget fra aktionsgrupperne. Efter legalitetskontrollen udbetaler Landbrugsstyrelsen og Fiskeristyrelsen tilskuddet. Erhvervsstyrelsen har i perioden 2014-2020 givet tilsagn til henholdsvis 1.385 LAG-projekter for ca. 287 mio. kr. og til 193 FLAG-projekter for ca. 56,8 mio. kr.

Figur 12 viser processen i sagsbehandlingen.

Støtte til landdistrikter

Landdistriktsprogrammet og Hav- og Fiskeriudviklingsprogrammet er EU programmer, der ligger til grund for arbejdet i de lokale aktionsgrupper. Med programmerne ønsker EU bl.a. at skabe nye arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne og bæredygtig udvikling af fiskeriområder.

Figur 12

Processen i sagsbehandlingen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Erhvervsstyrelsen.

Erhvervsstyrelsen har i februar 2020 en sagspukkel på 240 udbetalingsanmodninger, som ikke er færdigbehandlet, heraf 40 anmodninger, som er indsendt i maj 2019, men som først er under sagsbehandling i februar 2020. I 2019 var sagsbehandlingstiden i gennemsnit 5½ måned.

De lange sagsbehandlingstider betyder, at Erhvervsstyrelsen ikke overholder EU's krav til sagsbehandling af tilskud til udvikling af landdistrikterne under Hav- og Fiskeriudviklingsprogrammet. EU har et krav om, at en støttemodtager bør modtage de støtteberettigede udgifter senest 90 dage efter anmodningen om midler, jf. EU-forordning nr. 1303/2013. For begge ordninger gælder det desuden, at medlemslandene skal sikre programmet tilstrækkelige menneskelige resurser og administrativ forvaltningskapacitet.

Erhvervsstyrelsen tilkendegiver, at sagsbehandlingstiderne på LAG og FLAG er steget til et uholdbart niveau. Styrelsen havde allerede inden Rigsrevisionens undersøgelse iværksat flere tiltag for at rette op på de lange sagsbehandlingstider og har i marts 2020 nedsat en taskforce, hvis sigte er at nedbringe sagsbehandlingstiden for udbetalingsager til et acceptabelt niveau inden august 2020.



Skatteministeriets forvaltning af refusion af udbytteskat medfører betydelige renteudgifter

72. Skatteministeriet har modtaget anmodninger om refusion af udbytteskat for i alt 9 mia. kr. i perioden 2016-2019. Den store pulje af refusionsanmodninger har medført renteudgifter for i alt 456 mio. kr. pr. 31. december 2019, som kunne have været undgået ved en hurtigere sagsbehandling. Ministeriet stoppede udbetalingen af refusion af udbytteskat i 2015 som følge af mistanke om svindel med udbetalte refusioner. Konsekvensen af udbetalingsstoppet er, at der pr. 31. december 2019 er over 52.000 uafsluttede anmodninger for perioden 2016-2019, da ministeriet har modtaget flere anmodninger, end ministeriet har nået at sagsbehandle. Mange ansøgere skal således vente i flere år på at få de refusioner, som de har ret til. Rigsrevisionen vurderer, at et højt kontrolniveau fortsat er nødvendigt set i lyset af et højt fejlniveau og mange afviste refusionsanmodninger. Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet – givet de lange sagsbehandlingstider og betydelige renteudgifter – bør tage initiativ til at nedbringe puljen af anmodninger.

Vi har undersøgt, om Skatteministeriet i videst muligt omfang sikrer, at staten ikke pålægges unødige renteomkostninger ved forvaltningen af anmodninger om refusion af udbytteskat i perioden.

Skatteministeriet har i 2019 fastlagt en kontrolstrategi for behandlingen af de mange refusionsanmodninger. Kontrolstrategien indebærer, at anmodningerne inddeles efter væsentlighed og risiko, hvor omfanget af den stikprøvevise kontrol afhænger af sagens karakteristika. De anmodninger, som ikke udtages til fuld kontrol, skal gennemgå en mere overordnet kontrol, hvor ministeriet bl.a. undersøger, om de relevante dokumenter er til stede.

Skatteministeriets gennemgang af foreløbigt 3.220 udvalgte anmodninger om refusion af udbytteskat for 2016 og 2017 har pr. 31. december 2019 medført nedsættelser for i alt 284,4 mio. kr. Nedsættelserne skyldes flere forhold, bl.a. at ansøgerne ikke har kunnet dokumentere ejerskabet til de aktier, som de har søgt om refusion af udbytteskat for. Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om nedsættelserne skyldes tilsigtede eller utilsigtede fejl fra ansøgernes side. Hvis refusionsanmodningerne for 2018 og 2019 indeholder samme fejlniveau som de kontrollerede anmodninger for 2016 og 2017, vil der skulle foretages nedsættelser i størrelsesordenen 1,2 mia. kr. for alle anmodninger i perioden 2016-2019.

Aktionærer, der er berettigede til refusion af udbytteskat, får ud over refusionen også rentegodtgørelse på enten 8,05 % eller 4,8 % p.a. for den periode, hvor deres refusionsanmodning har været under sagsbehandling ud over en lovbestemt sagsbehandlingsperiode på henholdsvis 30 og 180 dage. Skatteministeriet har haft udgifter til rentegodtgørelse på 456 mio. kr. i de sidste 4 år i forbindelse med anmodningerne. Ministeriet har således udbetalt 184 mio. kr. i rentegodtgørelse for de anmodninger, der nu er afsluttet og udbetalt. Ministeriet har herudover pr. 31. december 2019 hensat 272 mio. kr. til renter til de resterende ubehandlede anmodninger. Den samlede renteudgift kan reelt blive større, fordi der løbende tilskrives renter, indtil sagerne afsluttes. På den anden side er der ikke taget højde for, at der i en række sager vil ske nedsættelse af det ansøgte beløb eller gives afslag, hvilket reducerer den opgjorte renteudgift.

Der er betydelig risiko for, at Skatteministeriet ikke kan overholde tidsfristerne for EU's nye toldkodeks

73. Skatteministeriet har ansvaret for at implementere EU's nye toldkodeks (EUTK), som blev vedtaget i 2013. Rigsrevisionen vurderer, at EUTK-programmet er væsentligt forsinket, og at programmets nuværende tidsplaner er meget stramme med betydelig risiko for, at ministeriet ikke kan overholde Europa-Kommissionens tidsfrister. Ministeriet har også selv vurderet, at der er behov for tiltag, der kan afbøde konsekvenserne af forsinkelserne.

Vi har undersøgt, om EUTK-programmet følger tidsplanen. Vi har også gennemgået Skatteministeriets risikostyringsproces. Ifølge tidsplanen skal EU-landene udvikle og implementere en række nye toldsystemer frem til ultimo 2025. I Danmark skal Skatteministeriet udvikle og implementere 2 omfattende it-projekter med en række undersystemer, mens 19 eksisterende toldsystemer skal udskiftes eller integreres med nye systemer. Derudover udvikles der i EU-regi en række mindre systemer, som derefter skal implementeres i Danmark.

Danmark risikerer en traktatkrænkelssag fra Europa-Kommissionen, hvis tidsfristerne overskrides, og EUTK-programmet ikke lever op til kravene. Der er endvidere risiko for, at forsinkelse medfører øgede omkostninger til udvikling, da afhængigheden mellem toldsystemerne er meget høj. Forsinkelser indebærer samtidig risici for erhvervslivet, som er afhængigt af et fungerende toldsystem for at kunne handle med lande uden for EU.

Skatteministeriet har i november 2019 haft et samlet forbrug på 320 mio. kr. på EUTK-programmet, hvor det foreløbige budget for programmet var 1,3 mia. kr. Beløbet er dog kun en delmængde af det samlede forventede budget frem mod 2025, som endnu ikke er kendt. Rigsrevisionen konstaterer imidlertid, at udviklingen af de it-systemer, der skal udvikles i nationalt regi, endnu ikke er påbegyndt, mens i alt 7 systemer er udviklet i EU-regi og efterfølgende testet og implementeret i Danmark.



SKATTEMINISTERIET

EUTK-programmet er væsentligt forsinket i forhold til den oprindelige tidsplan, til trods for at Skatteministeriet har en risikostyringsproces og har arbejdet på at nedbringe risici for manglende compliance. Dette skyldes ifølge ministeriet, at programmet allerede fra begyndelsen var igangsat for sent, og at det har været nødvendigt at foretage en grundig analyse af de eksisterende toldsystemer, da ministeriets dokumentation og overblik var mangelfuldt. Analysefasen er yderligere forlænget af, at programmet har været gennem eksterne reviews på de 2 store it-projekter, som skal udvikles nationalt.

3.8. Mangelfuld forvaltning af gæld



SKATTEMINISTERIET

Forvaltningsmangler i Skatteministeriets konkursbehandling af virksomheder med gæld til det offentlige

74. Rigsrevisionen vurderer, at Gældsstyrelsen ikke har sikret, at der i tilstrækkeligt omfang bliver indgivet konkursbegæring mod insolvente virksomheder med gæld til det offentlige. Konsekvensen er, at virksomheder, der burde have været begæret konkurs, kan fortsætte gældsopbygningen, og Rigsrevisionen vurderer derfor, at styrelsen ikke har gjort nok for at begrænse statens tab. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at styrelsen i løbet af 2019 har udvidet indsatsen over for virksomheder med gæld til det offentlige. Revisionen har desuden vist, at styrelsen ikke har sikret en korrekt regnskabsmæssig håndtering af afsluttede konkursboer. Konsekvensen er, at den samlede nominelle offentlige gæld ikke er opgjort korrekt.

Gældsstyrelsens konkursbegæring mod virksomheder med gæld til det offentlige

75. Vi har undersøgt, om Gældsstyrelsens kriterier for indgivelse af konkursbegæring begrænser/standser gældsopbygning, og om styrelsen sikrer, at alle krav bliver anmeldt.

Det er Gældsstyrelsens ansvar at indgive konkursbegæring, hvis styrelsen vurderer, at en virksomhed ikke kan betale sin gæld til det offentlige. Ultimo 2019 var der i alt 102.029 aktive virksomheder med en samlet gæld til det offentlige på 22,4 mia. kr.

Aktiv virksomhed

En virksomhed, som ikke er under konkursbehandling eller tvangsopløsning, og hvor et krav kan gøres gældende over for virksomheden.

Gældsstyrelsen skelner mellem 4 virksomhedstyper. For 2 af de 4 virksomhedstyper – interessentskaber og andre driftsformer – har styrelsen ikke prioriteret at screene for, om virksomhederne kan begæres konkurs. Virksomhederne har en samlet gæld på 1 mia. kr. Gælden fra andre driftsformer kommer primært fra udenlandske virksomheder og derudover fra foreninger og fonde. Styrelsen har prioriteret arbejdet med kapitalsselskaber og PEF'ere, da de står for 95 % af virksomhedernes gæld til det offentlige. Dertil kommer, at styrelsen har haft problemer med at opføre, i hvilket omfang de enkelte interessenter hæfter personligt for interessentskabets gæld.

Boks 9 viser et eksempel på et gældsplaget interessentskab.

Boks 9

Eksempel på et gældsplaget interessentskab

Et interessentskab, der driver import-/eksportvirksomhed, har samlet gæld for 16,3 mio. kr. Det tidligste forfald på en af interessentskabets gældsposter er maj 2014. Alligevel er virksomheden stadig aktiv, og Gældsstyrelsen har ikke taget nogen initiativer til konkursbegæring. Virksomhedens gældsposter består af både moms, A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og diverse punktafgifter. Alene i 2019 er virksomhedens gæld steget med 4 mio. kr. Virksomheden har eksisteret siden august 2011.

Gældsstyrelsen foretager en screening af kapitalsselskaber med en gæld på over 150.000 kr. og PEF'ere med en gæld på over 500.000 kr. for at vurdere, om gælden kan inddrives via en sikkerhedsstillelse eller et udlæg, eller om det er relevant at begære virksomheden konkurs. Hvis Gældsstyrelsen vurderer, at virksomheden kan være insolvent, varsles virksomheden om, at styrelsen vil indgive en konkursbegæring.

Gældsstyrelsen har ikke fokus på virksomheder med systematisk gældsopbygning under beløbsgrænserne. Konsekvensen er, at især mindre virksomheder med begrænset omsætning kan undlade at betale moms, A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og punktafgifter i mange måneder, før de ovennævnte grænser nås.

Boks 10 viser et eksempel på en virksomhed, der vedvarende opbygger gæld.

Boks 10

Eksempel på en virksomhed, der vedvarende opbygger gæld

En sushirestaurant har i 2019 hverken betalt A-skat eller arbejdsmarkedsbidrag og kun indbetalt moms for 2 ud af 4 kvartaler. Virksomhedens samlede gæld er på 149.959 kr., og den er derfor ikke screenet for, om den bør begæres konkurs, eller om der bør iværksættes en anden inddrivelsesindsats gennem udlæg eller sikkerhedsstillelse.

De 4 virksomhedstyper

Kapitalsselskaber er som oftest aktieselskaber eller anpartsselskaber. Aktionærer og anpartshavere hæfter kun for gælden med den indskudte aktie- eller anpartskapital.

PEF er personligt ejede firmaer. Ejeren hæfter personligt for virksomhedens gæld.

Interessentskaber, hvor interessenterne hæfter personligt og solidarisk for selskabets gæld.

Andre driftsformer kan fx være udenlandske virksomheder, foreninger, fonde, selvejende institutioner og statslige virksomheder. Hæftelsesforholdene afhænger af de konkrete vedtægter, fundatser e.l.

Screeningens beløbsgrænse

Beløbsgrænsen er fastsat af Skatteministeriet. Grænsen er lavest for kapitalsselskaber, fordi Skatteministeriet vurderer, at der er risiko for, at de opbygger gæld hurtigere end andre typer virksomheder, og fordi kapitalsselskabernes gæld ikke kan inddrives fra virksomhedsejerne efter en konkurs.

Gældsstyrelsen arbejder i 2020 på at få screeningsgrænsen for PEF'er ned på 250.000 kr.

Hvis et PEF går konkurs

Hvis et PEF går konkurs, bliver udækkede gældsposter ikke afskrevet, men derimod overført til virksomhedens ejer og fremgår herefter som personlig gæld. I opgørelsen af de samlede restancer på i alt 130,2 mia. kr. indgår gælden fra PEF'ere som personlig gæld.

I løbet af 2019 er der screenet gældsposter for yderligere 8 mia. kr., så screeningsindsatsen ved udgangen af 2019 i alt omfatter gældsposter for 15,2 mia. kr. For 4,1 mia. kr. af disse havde Gældsstyrelsen ikke færdiggjort screeningsarbejdet og havde derfor endnu ikke vurderet, om gælden skulle inddrives via sikkerhedsstillelse, udlæg eller konkurs. Ved udgangen af 1. kvartal 2020 udestod fortsat gældsposter for 1,5 mia. kr. Revisionen har vist, at det i overvejende grad var PEF'ere med gæld over 500.000 kr., hvor screeningen ikke var afsluttet. Konsekvensen er, at disse virksomheder kan fortsætte med at opbygge gæld, hvilket øger risikoen for, at de ikke kan betale gælden.

Ud af den samlede gæld for aktive virksomheder inkl. PEF'ere på 22,4 mia. kr. er 3 mia. kr. ramt af dataproblemer og problemer vedrørende retskraft. Som konsekvens har Gældsstyrelsen ikke siden ultimo august 2019 kunnet medtage disse gældsposter i sine konkursbegæringer. Nogle af gældsposterne bliver dog efteranmeldt, når skifteretten har afsagt konkursdekret. Skatteministeriets dataproblemer betyder også, at gældsposterne ikke indgår i screeningsindsatsen over for virksomheder til konkurs. Med de nuværende screeningsgrænser er 625 virksomheder med en samlet gæld på 533,5 mio. kr. gået fri af screeningen og en potentiel indgivelse af konkursbegæring for de virksomheder, som Gældsstyrelsen ville have vurderet insolvente. Omfanget og konsekvensen af dataproblemerne i Gældsstyrelsen understreger vigtigheden af, at Skatteministeriet løser udfordringen, så det er muligt at screene og anmelde alle krav.

Skatteministeriet har siden 2016 årligt udvidet screeningsindsatsen over for virksomheder med stor gæld. Dette har også medført en stigning i indbetalinger fra virksomheder, der er varslet konkurs, men hvor skifteretten endnu ikke har afsagt dekret. Hvor indbetalingerne i 2016 var på 0,4 mia. kr., var de i 2019 på 1,2 mia. kr. Ministeriet kan ikke opgøre, om den udvidede indsats også har betydet en stigning i den samlede dividende.

Gældsstyrelsens regnskabsmæssige håndtering af afsluttede konkursboer

76. Vi har undersøgt, om Gældsstyrelsen sikrer korrekt regnskabsmæssig håndtering af krav mod afsluttede konkursboer. Det har vi gjort ved at undersøge, om styrelsen placerer dividenden, og om styrelsen afskriver udækkede gældsposter.

Kurator

Kurator varetager konkursboets og kreditorernes samlede interesser. Det betyder bl.a., at kurator har ansvaret for at sælge eventuelle aktiver, inddrive gæld, vurdere anmeldte krav og udbetale en eventuel dividende til konkursboets kreditorer. Skifteretten udpeger kurator efter indstilling fra den kreditor, der har indgivet konkursbegæringen.

Hvis kurator identificerer værdier i konkursboet, der kan dække gælden, skal Gældsstyrelsen placere denne dividende på de anmeldte krav, så kravet udlignes. Styrelsen mangler dog at placere dividende fra afsluttede konkurssager for 90,8 mio. kr., hovedsageligt på grund af gældsposter med dataproblemer. Konsekvensen af den manglende betalingsplacering er, at dividenden ikke er afspejlet korrekt i statsregnskabet.

Når et konkursbo er afsluttet, og en eventuel dividende er placeret, skal Gældsstyrelsen afskrive kapitalsekskabernes udækkede gældsposter. Revisionen har vist, at styrelsen mangler at afskrive gældsposter for 3,9 mia. kr. for en lang række afsluttede konkursboer. Derudover mangler styrelsen at afskrive gældsposter for 1,2 mia. kr., der knytter sig til sager, hvor den eventuelle dividende er placeret, og hvor det kun er afskrivningen, der udestår. Konsekvensen af de manglende afskrivninger er, at den nominelle værdi af restancerne reelt burde have været 5,1 mia. kr. lavere. Da disse restancer i regnskabet har en kursværdi på 0 kr., påvirker det ikke bundlinjen i statsregnskabet.

Gældsstyrelsen har i perioden 2017-2019 afskrevet gældsposter til en samlet værdi af ca. 9,6 mia. kr. Revisionen har vist, at afskrivningerne i 7 konkursboer udgør 13,9 % af de samlede afskrivninger i 2019, svarende til 419 mio. kr. Heraf er der afskrevet moms-krav på 295 mio. kr., svarende til 23,4 % af de samlede afskrivninger af moms. Endvidere har der i de 7 konkursboer været momssvig, momskarruseller og hvidvask i virksomhederne, og kurator har på grundlag heraf indstillet, at skifteretten indleder sager om konkurskarantæne mod virksomhedernes ledelser.

Flere af de konkursramte virksomheder er karakteriseret ved, at gælden er opbygget over en kort årrække. Omfanget af afskrivningerne og karakteren af de konkursramte virksomheder indikerer, at Skatteministeriets styrelser kan gøre mere og starte indsatsen tidligere for at stoppe virksomheder, der opbygger en stor gæld, som ikke kan betales, og som i sidste ende må afskrives.

Konkurskarantæne

Konkurskarantæne betyder, at en person, der er gået konkurs med en virksomhed, kan få forbud mod at stifte eller deltage i ledelsen af selskaber med begrænset hæftelse, fx kapitalselskaber.

Momskarruseller

Momskarruseller foregår ved, at der handles varer/ydelse hen over landegrænser, hvor det importerende led i kæden af transaktioner ikke angiver og/eller afregner den korrekte moms.

4. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter

77. Rigsrevisionen vurderer, at ministerierne har løst en række problemer, som vi har peget på i tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet. På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at 5 sager kan afsluttes.

Finansministeriets nye indkøbsmodul og fakturadatabase giver bedre kvalitet i data om overholdelse af statens indkøbsaftaler

78. Vi har fulgt op på en sag fra 2012, hvor vi fandt, at data om indkøb ikke havde en tilstrækkelig kvalitet, hvilket betød, at ministerierne havde vanskeligt ved at skaffe sig overblik over, om de overholdt indkøbsaftalerne. Hertil kom, at data ikke kunne bruges til Finansministeriets opfølgning, uden at der skulle bruges væsentlige ressourcer på det. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 6.

Finansministeriet har implementeret et nyt indkøbsmodul i det statslige indkøbs- og faktureringsystem IndFak2, der understøtter elektroniske indkøb. Ministeriet har desuden igangsat en række initiativer til at fremme e-handel, bl.a. ændringer i opsætning af IndFak2 og et nyt cirkulære om indkøb i staten, som på sigt forventes at øge kvaliteten af data om overholdelse af indkøbsaftaler.

Lokalt Datavarehus

Lokalt Datavarehus (LDV) er et rapporteringssystem, der samler virksomhedsspecifikke data med det formål at understøtte virksomhedernes rapportering, ledelsesinformation og økonomistyring.

LDV modtager bl.a. data fra Navision (regnskabssystem), Statens Lønssystem (SLS), IndFak2, RejsUd (rejser og udlæg) og eventuelt andre lokale systemer.

Finansministeriet har også implementeret en fakturadatabase (IndkøbsAnalyse), der automatisk henter fakturadata fra IndFak2 og desuden automatisk tilføjes fakturadata fra statslige virksomheder, der ikke bruger IndFak2. Analyser af virksomhedernes overholdelse af de statslige indkøbsaftaler og Finansministeriets opfølgning foregår direkte i IndkøbsAnalyse. Virksomhederne kan tilgå data i det lokale datavarehus.

Finansministeriets dialog med virksomhederne om efterlevelse af de statslige indkøbsaftaler handler nu bl.a. også om fordele og ulemper ved de eksisterende indkøbskataloger og nødvendige tilpasninger af katalogerne for at dække brugernes behov.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Energistyrelsen har afklaret administrationen af tilskud til elintensive virksomheder

79. Vi har fulgt op på en sag fra 2017, hvor vi fandt, at Energistyrelsen ikke havde administreret tilskud til elintensive virksomheder i overensstemmelse med bevillingsreglerne, hvilket havde medført risiko for, at virksomhederne ikke havde modtaget de tilskud, de var berettigede til. Styrelsen ville afklare det juridiske grundlag for ordningen, inden styrelsen besluttede, om tilskuddene skulle efterreguleres. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 31.

Energistyrelsen har afklaret, at ordningen er en lovbunden bevilling, som giver virksomhederne ret til at modtage op til 85 % af VE-andelen af PSO-afgiften. Samtidig er der en statsstøttetmæssig binding på tilskuddet, fordi den årlige budgetramme er godkendt af Europa-Kommissionen. Det betyder, at den udbetalte støtte ikke må overstige en årlig budgetramme på 195 mio. kr. i 2016 og 285 mio. kr. i 2017 og frem. Styrelsen har på den baggrund gennemgået udbetalingerne i perioden 2015-2019. Gennemgangen viser, at styrelsen i 2016 har udnyttet hele budgetrammen på 195 mio. kr. I 2017 har styrelsen ikke udnyttet hele budgetrammen på 285 mio. kr., og i 6 måneder af 2017 har virksomhederne ikke fået udbetalt op til 85 % af VE-andelen af PSO-afgiften, som de har ret til. Det betyder, at styrelsen i 2017 har udbetalt ca. 8 mio. kr. for lidt i statsstøtte til elintensive virksomheder. Styrelsen har i december 2019 efterbetalt de ca. 8 mio. kr. til virksomhederne. I 2018 og 2019 har virksomhederne ikke fået udbetalt for lidt i statsstøtte.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigspolitiet har forbedret it-sikkerheden i DNA-registeret

80. Vi har fulgt op på en it-revision fra 2016, som er en opfølgning på en it-revision fra 2012 om utilstrækkelig it-sikkerhed i Rigspolitiets DNA-register. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 35.

Revisionen har vist, at Rigspolitiet nu har sikret, at kun få medarbejdere har adgang til DNA-registeret. Rigspolitiet har desuden sikret, at disse medarbejderes rettigheder kontrolleres og godkendes hvert halve år.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

VE-andel af PSO-afgiften

PSO-afgiften er en afgift, som forbrugerne betaler via deres elregning. PSO-afgiften går til støtte af elproduktion, der er baseret på vedvarende energi, og til støtte til forskning, udvikling, forsyningssikkerhed mv. Tilskuddet til elintensive virksomheder dækker op til 85 % af den del af PSO-afgiften, der går til elproduktion, som er baseret på vedvarende energi (VE-andelen). PSO-afgiften er under udfasning frem mod 2021.

Underkendelse

En underkendelse er et krav om tilbagebetaling af EU-støtte. Hvis Europa-Kommissionen ved et kontrolbesøg vurderer, at der er udbetalt EU-støtte i strid med reglerne, eller at der er foretaget utilstrækkelig kontrol, kan Kommissionen rejse krav om tilbagebetaling.

Det Certificerende Organ

Garantifonden og Landdistriktsfonden revideres af en privat revisor, der er ansat af Miljø- og Fødevarerministeriet. Revisor rapporterer til Europa-Kommissionen og betegnes Det Certificerende Organ. Opgaven blev i 2017 varetaget af Deloitte.

Europa-Kommissionen har godkendt Landdistriktsfondens regnskab for 2017

81. Vi har fulgt op på en sag fra 2017 om Europa-Kommissionens manglende godkendelse af Landdistriktsfonden regnskab for 2017 på grund af fejl i regnskabet. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 40.

Europa-Kommissionen havde udmeldt en foreløbig underkendelse svarende til ca. 19 mio. kr. som følge af fejl i regnskabet og oplyst, at regnskabsåret 2016 muligvis også var omfattet.

Europa-Kommissionen har i november 2019 endeligt godkendt Landdistriktsfondens regnskab for 2017 på baggrund af en yderligere stikprøvegennemgang af 30 sager foretaget af det daværende certificerende organ, Deloitte. Kommissionen har accepteret resultatet af gennemgangen. Kommissionen har med godkendelse af Landdistriktsfondens regnskab for 2017 givet en endelig underkendelse på ca. 1,25 mio. kr. for både regnskabsåret 2016 og 2017. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at underkendelsen er optaget i statsregnskabet for 2019 og modregnet i refusionen af EU-midler for 1. kvartal 2020.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen, den 7. august 2020

Lone Strøm
rigsrevisor

/Yvan Pedersen
afdelingschef

Bilag 1. Metodisk tilgang

Vi reviderer udvalgte dele af ministeriernes forvaltning

Vi gennemfører hvert år et antal juridisk-kritiske revisioner og forvaltningsrevisioner som led i vores opgave med at revidere statsregnskabet. Målet med revisionerne er at opnå høj grad af sikkerhed for, at der ikke forekommer væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler på det reviderede emne.

Det overordnede kriterie for en *juridisk-kritisk revision* er, at emnet forvaltes i overensstemmelse med de meddelte bevillinger, love, andre forskrifter, indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Det overordnede kriterie for en *forvaltningsrevision* er, at emnet forvaltes i overensstemmelse med god offentlig økonomistyring, dvs. at de forvaltningsansvarlige har etableret systemer og processer, der i al væsentlighed understøtter god offentlig økonomistyring og forvaltning. Det indebærer fx, at forvaltningen er tilrettelagt, så den fremmer sparsommelighed, produktivitet eller effektivitet.

Revisionerne er planlagt, så vi kan revidere væsentlige emner i statsregnskabet i løbet af 5 år, dvs. emner, som i væsentlig grad påvirker regnskabsresultatet og øvrige tal, der oplyses i regnskabet. Revisionen omfatter både faste emner, som er betydelige for hovedparten af ministerierne, fx lønudgifter, og andre emner, som er betydelige for et konkret ministerium, fx Skatteministeriets opgave med at inddrive gæld. Revisionerne har fokus på de dispositioner og aktiviteter, der genererer væsentlige indtægter og udgifter.

De faste emner fremgår af tabel A.

Tabel A

Faste emner, som Rigsrevisionen skal revidere inden for 5 år

Juridisk-kritiske revisioner	Forvaltningsrevisioner
a. Gennemførelse af indkøb	a. Aktivitets- og resursestyring
b. Løn- og ansættelsesmæssige dispositioner	b. Mål- og resultatstyring
c. Gennemførelse af salg	c. Styring af offentlige indkøb
d. Myndigheders gebyropkrævning	d. Budgetstyring af flerårige investeringsprojekter
e. Afgørelser om tildeling af tilskud mv.	e. Styring af offentlige tilskudsordninger
f. Rettighedsbestemte overførsler	

Kilde: Standarderne for offentlig revision.

Revisionerne vil desuden omfatte dispositioner, systemer og processer, hvor vi bliver opmærksomme på konkrete indikationer på væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler.

Hver revision er afgrænset til risikofyldte dispositioner og aktiviteter

Hver revision planlægges, så den er målrettet væsentlige og risikofyldte dispositioner, systemer eller processer. Hver revision er således afgrænset, så den ikke omfatter alle ministeriets indtægter og udgifter til emnet, men har fokus på de typer af dispositioner eller aktiviteter, som repræsenterer den største risiko for væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler.

Revisionerne bygger på gennemgang af dokumenter, der beskriver ministeriets forretningsgange, interviews med centrale medarbejdere og stikprøver, der kan afdække, om ministeriet i praksis lever op til kriterier om fx regeloverholdelse, sparsomhed, produktivitet og effektivitet.

Vi gennemfører den revision, der er nødvendig for, at vi kan opnå høj grad af sikkerhed for, at der ikke forekommer væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler ved det afgrænsede emne. Vi tilpasser omfanget af revisionen og revisionshandlingerne efter, hvordan vi systematisk og effektivt kan opnå et tiltrækkeligt og egnet revisionsbevis for vores konklusion om emnet. Det kan også indebære, at vi vælger at udvide revisionen undervejs, eller at vi vælger at igangsætte en større undersøgelse af emnet.

En kritisk udtalelse betyder, at vi har afdækket væsentlige regelbrud eller fundet væsentlige forvaltningsmangler

Afslutningsvis vurderer vi, om der forekommer væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler ved det emne, vi har undersøgt. Vi udarbejder en kritisk udtalelse, hvis vi vurderer, at de konstaterede regelbrud eller forvaltningsmangler enkeltvis eller samlet set er væsentlige målt i forhold til ministeriets forvaltning af det udvalgte emne. Den kritiske udtalelse redegør for de konstaterede problemer og de realiserede eller potentielle konsekvenser, men gengiver ikke nødvendigvis vores fulde konklusion om det undersøgte emne.

Vi rapporterer den kritiske udtalelse til ministeriet i årets erklæring om ministeriets paragraf i statsregnskabet. Vi gengiver alle kritiske udtalelser i den årlige beretning om revisionen af statens forvaltning, hvor vi også omtaler andre revisioner, som vi vil orientere Statsrevisorerne om, fx fordi de er principielle eller tværgående.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Undersøgelse af løn

Tabel B viser de virksomheder, som vi har udført lønrevision hos, og som indgår i opgørelsen af fejlniveauet, jf. beretningens pkt. 46.

Tabel B

Virksomheder, der indgår i opgørelsen af fejlniveauet i 2019

Finansministeriet	• Departementet • Økonomistyrelsen (tidligere Moderniseringsstyrelsen) • Digitaliseringsstyrelsen • Statens Administration • Statens It
Forsvarsministeriet	• Departementet
Justitsministeriet	• Domstolsstyrelsen • Den Uafhængige Politiklagemyndighed • Politi og Anklagemyndigheden • Kriminalforsorgen
Kirkeministeriet	• Departementet • Folkekirkens fællesfond
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	• Energistyrelsen
Kulturministeriet	• Departementet • Den Danske Scenekunstskole • Det Kongelige Teater • Slots- og Kulturstyrelsen • Statens Museum for Kunst
Miljø- og Fødevareministeriet	• Landbrugsstyrelsen
Skatteministeriet	• Administrations- og Servicestyrelsen • Gældstyrelsen • Skattestyrelsen
Social- og Indenrigsministeriet (tidligere Økonomi- og Indenrigsministeriet)	• Departementet
Statsministeriet	• Departementet
Sundheds- og Ældreministeriet	• Departementet
Transport- og Boligministeriet	• Departementet • Banedanmark • Vejdirektoratet
Uddannelses- og Forskningsministeriet	• Departementet • Arkitektskolen i Aarhus • Danmarks Akkrediteringsinstitution • Dansk Dekommissionering • Styrelsen for Forskning og Uddannelse • Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte
Udenrigsministeriet	• Fiskeristyrelsen
Udlændinge- og Integrationsministeriet	• Departementet • Udlændingestyrelsen • Styrelsen for International Rekruttering og Integration

Kilde: Rigsrevisionen.

Bilag 2. Sager, vi følger fra tidligere beretninger

Bilaget viser 45 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning.

Vi følger sagerne, indtil ministerierne og virksomhederne har løst problemerne.

Beretningens kapitel 2 og 3 omtaler 4 sager, hvor vores opfølgning har vist nye eller fortsatte problemer, som vi vil gøre Statsrevisorerne opmærksom på.

Beretningens kapitel 4 omtaler 4 sager, som vi vurderer kan afsluttes.

De øvrige sager vil blive omtalt i en kommende beretning om revisionen af statens forvaltning, hvis vi enten finder, at sagerne giver anledning til kritik, eller hvis vi vurderer, at sagen kan afsluttes.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
Beskæftigelsesministeriet		
Arbejdstilsynets rapportering om opfyldelse af mål, der er fastsat i politisk aftale	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 154. - Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 45.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Børne- og Undervisningsministeriet		
Overholdelse af regler for timelærere/ Større engangsudbetalinger i staten	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, afsnit 3.1. - Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 6. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, afsnit 4.2. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 59.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
De statslige selvejende institutioners anvendelse af finansielle sikrings-instrumenter	- 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. - Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 70.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Lønforvaltning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 22. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 10.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Erhvervsministeriet		
Risici vedrørende DanPilots økonomi	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 39. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 12.	Sagen omtales ikke i denne beretning.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
Finansministeriet		
Statens Indkøbsprogram	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 42-65. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 6. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2019, pkt. 78.	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
Stillingskontrollen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012, pkt. 66-77. - Notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2014, pkt. 7.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Statens Administrations kontroller på lønområdet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 27. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 9.	Sagen følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om lønforvaltningen i staten (nr. 14/2018).
Forsvarsministeriet		
Forsvarskommandoens sanering af lagre	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 144. - Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 53.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Manglende risiko- og beredskabsstyring af it-anvendelsen i Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 135. - Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 35. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 57. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 18. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 44. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 18.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Styring af byggeprojekter	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 42. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 16.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Lønforvaltning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 22. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 10.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Budgetstyring af flerårige investeringsprojekter	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 48-49. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 27.	Sagen omtales ikke i denne beretning.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
Justitsministeriet		
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. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2015, pkt. 113. - Notat til Statsrevisorerne af 17. januar 2017, pkt. 31. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 48. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 15.	Sagen følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om vagtplanlægning i statslige institutioner (nr. 6/2014).
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. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2019, pkt. 80.	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
It-sikkerhed	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 135. - Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 49. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 44. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 23.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Lønforvaltning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 22. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 10.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Kirkeministeriet		
Medarbejdere i stifterne havde fuld råderet over lønsystemet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 183. - Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 58.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Forebyggelse af hackerangreb hos Folkekirkens It	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, afsnit 4.1. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 52.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet		
Gebyradministration i sekretariatet for Energitilsynet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2015, pkt. 192. - Notat til Statsrevisorerne af 17. januar 2017, pkt. 64.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Energistyrelsens opkrævning af gebyrer	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 118. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 42.	Sagen omtales ikke i denne beretning.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet		
Energistyrelsens administration af tilskud til elintensive virksomheder	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 75. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 31. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2019, pkt. 79.	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
Forebyggelse af hackerangreb hos GEUS	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, afsnit 4.1. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 52.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Tilskud til at fremme vedvarende energi	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 41. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 20.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Kulturministeriet		
Forebyggelse af hackerangreb hos Slots- og Kulturstyrelsen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, afsnit 4.1. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 52.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Miljø- og Fødevareministeriet		
Fødevarestyrelsens opkrævning af gebyrer	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 105. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 40.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Forebyggelse af hackerangreb hos den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse og SVANA	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, afsnit 4.1. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 52.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelses administration af tilskud	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 168. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 60.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelses administration af Grundbetaling	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 172. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 64.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Landdistriktsfondens regnskab for 2017	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 113. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 40. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2019, pkt. 81.	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
Skatteministeriet		
Skatteministeriets udfordringer på inddrivelsesområdet	• 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. • Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 34-37. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 110-115. • Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 24. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2015, pkt. 94. • Notat til Statsrevisorerne af 17. januar 2017, pkt. 23. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 127-132. • Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 45. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 84-90. • Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 34. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 9-15. • Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 7. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2019, pkt. 26-36.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
Opgørelse af og overholdelse af sagsbehandlingstider i SKAT	• Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2015, pkt. 98. • Notat til Statsrevisorerne af 17. januar 2017, pkt. 24.	Sagen omtales ikke i denne beretning.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
Skatteministeriet		
SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 134. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 47. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 96-98. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 36. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2019, pkt. 72.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
SKATs forvaltning af moms	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 136. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 48.	Sagen følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om moms-kontrollen (nr. 12/2019).
SKATs system for afregning af moms med andre EU-lande	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 116. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 43.	Sagen omtales i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019 hvor Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
SKATs forvaltning af registreringsafgift på leasingområdet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 94. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 35.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
SKATs overholdelse af reglerne om rentetilskrivning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 83. - Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 36. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 16-19. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 8. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2019, pkt. 19-24.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
Risici forbundet med det nye inddrivelsessystem	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 91. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 36.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
It-sikkerhed i SKAT	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 99-101. - Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 36.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Skatteministeriets forvaltning af grøn ejerafgift og vægtafgift	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 20. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 9. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2019, pkt. 25.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
Håndtering af modregning i SAP 38	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 54. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 31.	Sagen omtales ikke i denne beretning.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
Sundheds- og Ældreministeriet		
It-sikkerheden hos National Sundheds-it (NSI)	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 162. - Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 57. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 45. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 24.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Social- og Indenrigsministeriet		
Lønforvaltning	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 22. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 10.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Transport- og Boligministeriet		
It-sikkerhed	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 46. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 25.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Region Sjælland		
Automatisk betaling af merarbejde til overlæger	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, pkt. 25. - Notat til Statsrevisorerne af 12. februar 2020, pkt. 13.	Sagen omtales ikke i denne beretning.

Bilag 3. Ordliste

Bevillingslov	Folketinget giver staten lov til at afholde udgifter og opkræve skatter via bevillingslovene. Bevillingslovene består af finansloven, der indeholder bevillinger for et finansår, og tillægsbevillingsloven, der indeholder ændringer af bevillingerne efter finanslovens vedtagelse.
Effektivitet	Virksomhederne skal løse opgaverne effektivt, hvilket betyder, at de skal minimere de resurser og omkostninger, der medgår til at opfylde de tilsigtede virkninger og opnå den effekt, der er målet med opgaverne.
Erklæring	Erklæringen indeholder vores vurdering af statens eller et ministerområdes regnskab. Standardkonklusionen er: • at regnskabet i alle væsentlige henseender er rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler • at staten/ministeriet i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne. Vi tager forbehold for standardkonklusionen, hvis vi vurderer, at der er væsentlige fejl og mangler. Erklæringen vil indeholde en fremhævelse, hvis vi vil gøre læseren opmærksom på forhold, der ikke påvirker vores konklusion. Erklæringen kan endvidere bestå af en kritisk udtalelse om resultaterne af vores juridisk-kritiske revision eller vores forvaltningsrevision.
Forvaltningsmangel	Der er tale om en forvaltningsmangel, hvis virksomheden ikke fuldt ud har taget skyldige økonomiske hensyn. Det kan fx være dispositioner, der er økonomisk uhensigtsmæssige, eller svagheder i systemer eller processer, der indebærer, at de ikke understøtter sparsommelighed, produktivitet eller effektivitet. For at vurdere, om der foreligger en forvaltningsmangel, tager revisor udgangspunkt i almindelige principper og faglige forventninger til god offentlig økonomistyring og forvaltning med hensyn til sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.
Forvaltningsrevision	Vi undersøger, om ministerierne har taget skyldige økonomiske hensyn ved driften og forvaltningen af de virksomheder og midler, der er omfattet af deres del af statsregnskabet, jf. rigsrevisorlovens § 3, dvs. vi undersøger, om ministerierne har en hensigtsmæssig ledelse og styring, der fremmer sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Vi reviderer emnet ved at sammenholde det med kriterier, vi opstiller på baggrund af de regler, der gør sig gældende for det konkrete emne. Vi undersøger også årsagerne til eventuelle afvigelser. Vi sammenfatter resultaterne af revisionen i en konklusion, der har grundlag i et tilstrækkeligt og egnede revisionsbevis.
Hjemmel	Alle virksomhedernes dispositioner og afgørelser skal have materiel hjemmel, dvs. at de skal være forankret i en anerkendt retskilde, fx en bekendtgørelse. For visse dispositioner og afgørelser, der er særligt indgribende over for borgerne, fx skatteopkrævning, gælder et skærpet krav om hjemmel i lov. Andre typer dispositioner, fx almindelige indkøb, der kan anses for at være en del af den nødvendige drift, kan derimod gennemføres uden eksplicit hjemmel i en bestemmelse i en anerkendt retskilde. Princippet indebærer desuden, at en bestemmelse i en bestemt retskilde, fx en bekendtgørelse, ikke kan anvendes til at træffe afgørelser, som strider imod højere rangerende regler, fx love vedtaget af Folketinget. Virksomhederne skal også have bevillingsmæssig hjemmel til at afholde udgifter og opkræve indtægter. Folketinget giver ministerierne hjemmel til at afholde udgifter og opkræve indtægter via de årlige bevillingslove, dvs. finansloven og tillægsbevillingsloven. Bevillingslovene sætter sammen med disponeringsreglerne rammerne for, hvordan virksomhederne kan disponere, herunder formål, opgaver og beløbsmæssige rammer for hver bevilling.
Høj grad af sikkerhed	Høj grad af sikkerhed betyder, at revisor har høj, men ikke absolut sikkerhed for sin konklusion. Udtrykket anvendes især til at beskrive det niveau af sikkerhed, som revisor efter omstændighederne bør opnå som grundlag for sin konklusion om, hvorvidt emnet er i overensstemmelse med de relevante kriterier, der følger af gældende ret, eller kriterier for god offentlig økonomistyring og forvaltning. Vi anvender ikke kvantitative estimater for, om vi har opnået sikkerhed i forbindelse med vores juridisk-kritiske revisioner og forvaltningsrevisioner. Den sikkerhed, vi opnår, har grundlag i et tilstrækkeligt og egnede revisionsbevis, vores vurderinger af, om revisionsbeviset er overbevisende, og den logiske sammenhæng mellem vores forskellige observationer og delkonklusioner og den samlede konklusion. De iboende begrænsninger ved en revision betyder, at vi almindeligvis ikke kan opnå absolut sikkerhed.

It-sikkerhed	It-sikkerhed har til formål at beskytte kritiske og følsomme data og it-systemer. Virksomhedernes styring af it-sikkerheden skal tilgodes 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.
Juridisk-kritisk revision	Ved en juridisk-kritisk revision undersøger vi, om statens virksomheder disponerer i overensstemmelse med gældende ret, dvs. at vi undersøger, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen i opgavens løbetid, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis, jf. rigsrevisorlovens § 3. Vi reviderer emnet ved at sammenholde det med kriterier, vi opstiller på baggrund af de regler, der gør sig gældende for det konkrete emne. Vi undersøger også årsagerne til eventuelle afvigelser fra kriterierne, og vi analyserer konsekvenserne af konstaterede regelbrud. Vi sammenfatter resultaterne af revisionen i en konklusion, der har grundlag i et tilstrækkeligt og egnet revisionsbevis. Juridisk-kritiske revisioner skal fremme en sikker og lovmæssig forvaltning.
Produktivitet	Virksomhederne skal have fokus på at sikre produktivitet, hvilket betyder, at de skal få mest ud af de resurser, de har til rådighed. Produktivitet siger noget om forholdet mellem de resurser, der er anvendt, og omfanget af de ydelser, der er opnået. Virksomhederne kan bl.a. sikre produktivitet ved at tilpasse resurserne til behovet og udnytte resurserne bedst muligt.
Regelbrud	Der er tale om regelbrud, hvis en disposition ikke er i overensstemmelse med reglerne, fx at en disposition ikke er i overensstemmelse med bevillingen, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Et regelbrud kan skyldes fejl eller uregelmæssigheder. En uregelmæssighed er en forsætlig handling eller udeladelse med et retsstridigt resultat. Svig er en uregelmæssighed, der består i frembringelse af urigtige eller vildledende informationer.
Sparsommelighed	Virksomhederne skal udvise sparsommelighed ved at minimere deres omkostninger. De resurser, virksomhederne anvender (personale, bygninger, maskiner, materialer mv.), bør være tilgængelige i rette tid, i en passende kvalitet og kvantitet og til den bedste pris.
Udtalelse	En udtalelse er et særligt afsnit i erklæringen. Udtalelsen vedrører vores juridisk-kritiske revision eller en forvaltningsrevision af et udvalgt emne. Udtalelsen handler således om forhold, der ligger ud over erklæringens konklusion om regnskabs rigtighed og bevillingsoverholdelsen. Vi udarbejder en kritisk udtalelse, hvis revisionen afdækker væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler målt i forhold til ministeriets forvaltning af det udvalgte emne. En kritisk udtalelse angiver, hvad vi konkret har undersøgt, og hvilke resultater vi er nået frem til.
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.
Væsentlighed	Væsentlighed i en juridisk-kritisk revision eller en forvaltningsrevision er en sammenfattende betegnelse for de aspekter, der indgår, når revisor overvejer, om potentielle eller konstaterede fejl og mangler bør tillægges betydning, når revisor planlægger relevante revisionshandlinger, formulerer sin konklusion eller formidler resultaterne af revisionen. Et forhold kan anses for at være væsentligt, hvis viden om forholdet sandsynligvis vil kunne påvirke Folketingets beslutninger. Væsentlighed omfatter 3 generelle aspekter: - Et forhold kan være væsentligt som følge af den økonomiske betydning (sagens beløbsmæssige størrelse), der fx kan bestå af potentielle tab som følge af regelbrud. - Et forhold kan have en karakter, der i sig selv betyder, at forholdet er væsentligt (sagens natur). Der kan fx være tale om et særligt alvorligt regelbrud, som efterfølgende kan rejse spørgsmål om ansvar. - Et forhold kan også være væsentligt som følge af den sammenhæng, det optræder i (sagens kontekst), idet der fx kan være en særlig offentlig eller politisk bevågenhed.