



Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2011

November
2012

revision

revision

revision

Indholdsfortegnelse

Introduktion	1
I. Erklæring om statsregnskabet	2
II. De væsentligste revisionsresultater	4
III. Tværgående emner	12
A. Status for den statslige koncernstyring	12
B. Indbetaling af pensionsbidrag for tjenestemænd	23
C. Status for Økonomiservicecenteret (ØSC).....	32
D. Statslige virksomheders styring af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It.....	37
E. Ansættelse og aflønning af særlige rådgivere	46
IV. Revisionen af de enkelte ministerområder.....	51
A. § 5. Statsministeriet	51
B. § 6. Udenrigsministeriet	54
C. § 7. Finansministeriet.....	59
D. § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet.....	67
E. § 9. Skatteministeriet	71
F. § 11. Justitsministeriet	77
G. § 12. Forsvarsministeriet.....	82
H. § 15. Socialministeriet.....	87
I. § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet	91
J. § 17. Beskæftigelsesministeriet	97
K. § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.....	100
L. § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	102
M. § 20. Undervisningsministeriet.....	108
N. § 21. Kulturministeriet	114
O. § 22. Kirkeministeriet	119
P. § 23. Miljøministeriet.....	121
Q. § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	125
R. § 28. Transportministeriet	130
S. § 29. Klima- og Energiministeriet	136
V. Statens drifts- og anlægsregnskab samt status.....	140
VI. Baggrundsoplysninger om revisionen	146
Bilag 1. Ordliste.....	151

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

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

Rigsrevisionen har valgt ikke at oplyse de mange ministre, der har haft ansvaret for sagerne i denne beretning. Det skyldes, at flere ministre har haft ansvaret for hver sag, bl.a. som følge af regeringsskiftet i efteråret, og fordi beretningen indeholder opfølgninger på revisionssager, som tidligere ministre har haft ansvaret for.

Introduktion

1. Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet og afgiver denne beretning om revisionen af statsregnskabet for 2011 til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven. Det fremgår af loven, at rigsrevisor undersøger fuldstændigheden af statsregnskabet og sammenholder bevillings- og regnskabstal og afgiver en beretning herom til Statsrevisorerne.

2. Beretningen er struktureret efter den opdeling af ministerområder, som fremgår af statsregnskabet for 2011. I forbindelse med regeringsskiftet i efteråret 2011 blev der gennemført en større ressortomlægning, jf. kongelig resolution af 3. oktober 2011. Det blev i den forbindelse besluttet, at regnskaberne skulle aflægges efter den oprindelige ressortfordeling, der var gældende før regeringsskiftet. Statsregnskabet for 2011 og denne beretning er således struktureret efter de tidligere ministerområder.

3. De enkelte afsnit i beretningen har været forelagt de relevante ministerier i udkast i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 17, stk. 3. Ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet.

4. De ministre, der i dag har ressortansvaret for de enkelte virksomheder, skal afgive en redegørelse til Statsrevisorerne om de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til. Redegørelsen skal afgives inden 2 måneder efter det tidspunkt, hvor Statsrevisorerne fremsender beretningen til ministerierne, jf. rigsrevisorlovens § 18, stk. 2.

5. Kap. I indeholder Rigsrevisionens *erklæring* om statsregnskabet. I kap. II fremdrages de *væsentligste revisionsresultater* behandlet i beretningen.

Kap. III indeholder 5 tværgående analyser, som Rigsrevisionen har gennemført om status for den statslige koncernstyring, indbetaling af pensionsbidrag for tjenestemænd, status for Økonomiservicecenteret (ØSC), statslige virksomheders styring af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It samt ansættelse og aflønning af særlige rådgivere.

I kap. IV fremdrages de væsentligste revisionssager fra revisionen af 19 *ministerområder*, der fremgår af statsregnskabet for 2011. Hvert ministerium gennemgås særskilt. I kapitlet erklærer Rigsrevisionen sig om det enkelte ministerområdes regnskab. Erklæringen er baseret på den samlede revision på ministerområdet. Hertil kommer en kort sammenfatning, hvori Rigsrevisionen vurderer regnskabsaflæggelsen og fremdrager væsentlige sager.

I kap. V gennemgås *statsregnskabet*s hovedtal for driftsregnskabet og anlægsregnskabet. Kapitlet omhandler også statens status og de korrektioner, der er foretaget i forhold til statens status ultimo 2010 (primokorrektioner).

Kap. VI indeholder en række *baggrundsoplysninger* om den udførte revision, revisions- og regnskabsprincipper og en oversigt over opfølgningen fra beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

En *virksomhed* er en forvaltningsenhed inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssigt ansvarlig for én eller flere hovedkonti på bevillingslovene, jf. statsregnskabsbekendtgørelsens § 3.

I. Erklæring om statsregnskabet

Indledning

6. Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet for 2011 og har som led heri undersøgt fuldstændigheden af statsregnskabet og sammenholdt bevillings- og regnskabstal.

Revisionen omfattede også EU-midler i Danmark. Danmark modtager hvert år midler fra EU, ligesom Danmark afregner told og landbrugsafgifter mv. samt moms- og BNI-bidrag til EU. Rigsrevisionen udarbejder en årlig beretning om revisionen EU-midler i Danmark, da det er et væsentligt indtægts- og udgiftsområde med stor bevågenhed fra Europa-Kommissionens og Europa-Parlamentets side. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011 er afgivet i november 2012.

Rigsrevisionen har endvidere revideret statens udgifter til refusion og bloktilskud til kommunerne og tilskud til regionerne. Revisionen af disse områder er sammenfattet i beretning til Statsrevisorerne om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011, som er afgivet i november 2012.

7. Rigsrevisionen betragter med denne erklæring revisionen af statsregnskabet for 2011 som afsluttet. Rigsrevisionen kan dog tage spørgsmål vedrørende dette og tidligere regnskabsår op til yderligere undersøgelse. I den forbindelse kan der fremkomme nye oplysninger, som kan give anledning til, at konkrete forhold, der er behandlet i denne beretning, bliver vurderet på ny.

Den udførte revision

8. Revisionen er planlagt og udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik og internationale standarder og vejledninger for offentlig revision som vedtaget af INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Rigsrevisionen efterprøver ikke alene rigtigheden af statens regnskab, men undersøger også en række aspekter vedrørende forvaltningens overholdelse af bevillinger, love og andre forskrifter samt indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere er der for udvalgte områder foretaget en vurdering af, om der er en økonomisk hensigtsmæssig forvaltning.

Rigsrevisionen har ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko efterprøvet grundlaget og dokumentationen for de anførte beløb og øvrige oplysninger i statsregnskabet. Revisionen er udført ved stikprøvevise undersøgelser. Revisionen af statsregnskabet er udført som planlagt og med en dækning, som giver Rigsrevisionen et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere statsregnskabet. Revisionsprincipper mv. er nærmere omtalt i kap. VI om baggrundsoplysninger om revisionen.

Rigsrevisionen har taget forbehold for 3 virksomheders regnskaber og har afgivet 16 supplerende oplysninger om virksomheder inden for statsregnskabet for 2011. Revisionen af dækkede endvidere svagheder ved regnskabsforvaltningen og fejl i enkelte virksomheders regnskaber. Det har haft indflydelse på vurderingen af de enkelte virksomheders regnskabsforvaltning og regnskaber, men giver ikke Rigsrevisionen anledning til at tage forbehold for det samlede statsregnskab.

Konklusion

9. Det er Rigsrevisionens vurdering, at statsregnskabet for 2011 samlet set er rigtigt. Det er videre Rigsrevisionens vurdering, at der samlet set er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen, den 2. november 2012

Lone Strøm
rigsrevisor

/Yvan Pedersen
afdelingschef

Erklæring vedrørende sager på Finansministeriets område

10. Rigsrevisor Lone Strøm har i henhold til rigsrevisorlovens § 1a, stk. 4, erklæret sig personligt inhabil i behandlingen af dele af denne beretning under § 7. Finansministeriet. Det drejer sig om afsnit III.C. Status for Økonomiservicecenteret (ØSC), afsnit III.D. Statslige virksomheders styring af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It og 7 sager under afsnit IV.C. § 7. Finansministeriet vedrørende koncernstyring, løn- og personaleadministration, årsregnskabet for Statens It, Statens It's grundlag for opgørelsen af kundernes forbrug, it-sikkerheden i Statens It, ØSC's leverancer og forældede systemer i Statens Administration. Folketingets formand har efter indstilling fra Statsrevisorerne og forelæggelse for Folketingets Præsidium udpeget tidligere medlem af den Europæiske Revisionsret og tidligere afdelingschef i Rigsrevisionen Morten Levysohn som sætterigsrevisor. Sætterigsrevisor er udpeget for 1 år til at varetage rigsrevisors funktioner i de tilfælde, hvor rigsrevisor anser sig for inhabil, jf. brev af 31. maj 2012. Statsrevisorerne har anmodet Morten Levysohn om at behandle ovennævnte sager, og han har derfor erklæret sig om og foretaget de revisionsmæssige vurderinger i disse sager.

Konklusion

11. Det er sætterigsrevisors vurdering, at regnskabet for de dele af Finansministeriet, hvor rigsrevisor har erklæret sig inhabil, samlet set er rigtigt. Det er videre sætterigsrevisors vurdering, at der samlet set er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Rigsrevisionen, den 2. november 2012

Morten Levysohn
sætterigsrevisor

II. De væsentligste revisionsresultater

Indledning

12. Rigsrevisor har i erklæringen om statsregnskabet vurderet, at statsregnskabet for 2011 samlet set er rigtigt, og at der samlet set er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Det er sætterigsrevisors vurdering, at regnskabet for de dele af Finansministeriet, hvor rigsrevisor har erklæret sig inhabil, samlet set er rigtigt, og at der samlet set er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Vurderingen er resultatet af en sammenvejning af revisionen ved virksomhederne under 19 ministerområder, der fremgår af statsregnskabet for 2011. Beretning indeholder ikke særskilte ministerområdebidrag for 2 nye ministerområder, der blev oprettet ved kongelig resolution af 3. oktober 2011. De fleste ministerier blev oprettet på eksisterende finanslovskonti, men 2 ministerområder blev oprettet på nye finanslovskonti. Det var § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet og § 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Disse ministerområders drift fra oktober til udgangen af 2011 er primært regnskabsført under de ministerområder, der havde det oprindelige ressortansvar, og der har kun været få udgifter i relation til at etablere ministeriernes drift på de nye finanslovskonti.

Økonomi- og Indenrigsministeriet havde i 2011 bruttoudgifter på 1 mio. kr. og bruttoindtægter på 0 mio. kr. Balancesummen udgjorde 6 mio. kr.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter havde i 2011 bruttoudgifter på 0 mio. kr. og bruttoindtægter på 0 mio. kr. Balancesummen udgjorde 9 mio. kr.

13. Rigsrevisionen reviderer statens regnskaber ud fra en strategisk analyse af væsentlighed og risiko inden for det enkelte ministerområde. Revisionen omfatter alle regnskaber og bevillingskontrol vedrørende alle finanslovens hovedkonti.

På baggrund af den strategiske analyse udvælges hvert år et antal virksomheder fordelt på alle ministerområder, som Rigsrevisionen afgiver en erklæring om. Erklæringen bygger på Rigsrevisionens vurdering af, om virksomhedens regnskab er rigtigt, hvilket vil sige, at der ikke er væsentlige fejl og mangler i regnskabet. Rigsrevisionen vurderer endvidere, om forretningsgange og interne kontroller understøtter korrekte dispositioner, hvilket vil sige, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Rigsrevisionen reviderer også virksomhedens årsrapport og kontrollerer, om årsrapportens oplysninger om mål og resultater er dokumenterede og dækkende. Endelig reviderer Rigsrevisionen udvalgte forvaltningsområder, hvor det undersøges, om forvaltningen er hensigtsmæssig inden for den enkelte virksomhed eller på tværs af flere virksomheder.

14. Hvis revisionen afdækker væsentlige fejl eller mangler på et område, tager Rigsrevisionen et forbehold for regnskabet eller forvaltningen. Rigsrevisionen afgiver en supplerende oplysning i de tilfælde, hvor revisionen har afdækket fejl og mangler på en begrænset del af det undersøgte område, eller hvor problemerne kun påvirker en afgrænset del af virksomhedens regnskabsaflægning, økonomistyring og/eller opgavevaretagelse. Der er i 2011 afgivet følgende forbehold og supplerende oplysninger:

Forbehold

- Udenrigsministeriets værdiansættelse af anlægsaktiver indeholdt væsentlige uoverensstemmelser. Værdiansættelsen og dermed fuldstændigheden af anlægsaktiverne var således behæftet med væsentlig usikkerhed, jf. pkt. 148.
- Der er fejl i en række statusposter i Skatteministeriets regnskab for § 38. Skatter og afgifter. Fejlene har medført, at den samlede balancesum er 26 mia. kr. for høj. Ingen af de konstaterede fejl har dog haft indflydelse på størrelsen af de regnskabsførte indtægter for skatter og afgifter, jf. pkt. 179.
- Det var ikke muligt at efterprøve fuldstændigheden af Naturstyrelsens åbningsbalance og andre likvide midler. Endvidere var der en betydelig difference på styrelsens anlægsaktiver. Balancen var således behæftet med væsentlig usikkerhed, jf. pkt. 280-281.

Supplerende oplysninger

- Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at 4 kapitalindskud er værdiansat 217,2 mio. kr. for højt i statsregnskabet status. Det drejer sig om kapitalindskud, som ikke længe er eksisterende, og kapitalindskud, hvor der over årene er opstået differencer mellem ministeriets bogføring og den eksterne parts bogføring, jf. pkt. 172.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet har ikke registreret garantiforpligtelser for 15 mia. kr. i et bilag til statsregnskabet. Fejlen har dog ingen driftspåvirkning på statsregnskabet, jf. pkt. 173.
- Skatteministeriet har i årets løb foretaget ændringer i den anvendte regnskabspraksis uden Moderniseringsstyrelsens godkendelse, jf. pkt. 180.
- Skatteministeriet har fortsat ikke gennemført en systemmæssig understøttelse af inddrivelsesstrategien, fordi implementeringen af "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI) er forsinket. Ministeriet har gennemført en række forbedringer på inddrivelsesområdet, men har stadig en udfordring i forhold til udviklingen i de offentlige restancer, som fortsat er stigende. Ministeriet har oplyst, at de samlede offentlige restancer udgjorde 77,5 mia. kr. ved udgangen af 2011, jf. pkt. 181.
- Justitsministeriet har indstillet arbejdet med at udvikle et nyt sagsbehandlingssystem til politiet (POLSAG). Rigsrevisionen har igangsat en undersøgelse af udviklingsprojektet, jf. pkt. 189.
- Forsvarsministeriets departement har styrket tilsynet og kontrollen med Forsvarskommandoen, men effekten heraf er endnu ikke dokumenteret, jf. pkt. 201.
- Forsvarskommandoen har endnu ikke implementeret centrale dele af de nye processer for økonomistyringen, jf. pkt. 202.
- Der var svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen i Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement, hvilket medførte mange fejlkonti og forsinket regnskabsaflægning, jf. pkt. 222.
- Der var svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen i Lægemiddelstyrelsen, hvilket medførte mange fejlkonti og forsinket regnskabsaflægning, jf. pkt. 223.
- Der var svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen i Undervisningsministeriets departement, hvilket medførte, at der ikke var overensstemmelse mellem statsregnskabet, Statens Koncernsystem (SKS) og årsrapporten, jf. pkt. 255.
- Der var svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen i Uddannelsesstyrelsen, hvilket medførte, at der ikke var overensstemmelse mellem statsregnskabet, Statens Koncernsystem (SKS) og årsrapporten, jf. pkt. 255.
- Der mangler oplysning i Naturstyrelsens regnskab om eventualforpligtelse på 150 mio. kr. vedrørende verserende retssager, jf. pkt. 282.

Forbehold og supplerende oplysninger anvendes til at henlede opmærksomheden på forhold om regnskabet, årsrapporten eller forvaltningen i øvrigt.

Rigsrevisionen tager **forbehold**, hvis de konstaterede fejl og mangler er udtryk for generelle tilstande på det undersøgte område eller på væsentlig måde påvirker virksomhedens samlede regnskabsaflægning, økonomistyring og/eller opgavevaretagelse.

Rigsrevisionen afgiver **supplerende oplysninger**, hvis de konstaterede fejl og mangler kun er fundet på en begrænset del af det undersøgte område eller kun påvirker en afgrænset del af virksomhedens regnskabsaflægning, økonomistyring og/eller opgavevaretagelse.

- Nationalparkfondene har ikke aflagt selvstændige regnskaber, men fondenes regnskabsoplysninger indgår i Naturstyrelsens regnskab, jf. pkt. 283.
- Kvaliteten af telekontrollen på FødevarerErhvervs område var fortsat ikke tilfredsstillende, jf. pkt. 296.
- Kvaliteten af krydsoverensstemmelseskontrollen på miljøområdet var ikke tilfredsstillende, og FødevarerErhverv havde ikke mulighed for at sikre en ensartet kvalitet af kontrollen på tværs af kommunerne, jf. pkt. 297.
- På FødevarerErhvervs område har de danske myndigheder anket en sag om underkendelse på 750 mio. kr. vedrørende EU-støtte, som Europa-Kommissionen har rejst. De samlede underkendelser for Danmark udgør ca. 1 mia. kr. og vedrører perioden 2002-2011, jf. pkt. 298.

15. Rigsrevisionen har endvidere påtegnet regnskaberne for en række virksomheder og institutioner mv. uden for statsregnskabet, hvor underskuddet dækkes ved statstilskud, bidrag e.l. i henhold til lov, hvor virksomheden er oprettet ved lov, eller hvor staten er medinteressent, fx Rådet for Sikker Trafik, universiteterne og DSB. Revisionen omtales i denne beretning, fordi ministeren er overordnet ansvarlig, og forvaltningen dermed indgår i Rigsrevisionens samlede vurdering af det enkelte ministerium.

Supplerende oplysninger om virksomheder uden for statsregnskabet

- Formanden for Rådet for Sikker Trafik har tilsidesat en bestemmelse i rådets vedtægter om kompetencen til at ansætte en direktør, jf. pkt. 195.
- Voldgiftssagen vedrørende Metroselskabet I/S er afgjort i 2012. Anlægsentreprenøren havde rejst krav om 4 mia. kr., og selskabet er blevet pålagt at betale 478 mio. kr., jf. pkt. 317.
- Der er usikkerhed knyttet til værdiansættelse af Udviklingsselskabet By & Havn I/S' investeringsejendomme, hvilket selskabet har redegjort tilfredsstillende for i årsrapporten, jf. pkt. 318.

Rigsrevisionens samlede vurdering

16. Rigsrevisionen vurderer på grundlag af revisionen for 2011, at statsregnskabet samlet set er rigtigt, og at der er en betryggende regnskabsforvaltning i staten som helhed.

De fleste ministerområder har håndteret regnskabsaflæggelsen tilfredsstillende på trods af en række organisatoriske ændringer og personale reduktioner.

Områder med forbedret regnskabsforvaltning

17. Rigsrevisionen finder, at Økonomiservicecenteret (ØSC) med den seneste version af regnskabserklæringen har skabt et bedre grundlag for kommunikation med kunderne i forbindelse med den månedlige regnskabsaflæggelse. Dette styrker efter Rigsrevisionens opfattelse af rapporteringen og dialogen med kunderne og medvirker til at sikre grundlaget for kundernes regnskabsaflæggelse og økonomistyring. Rigsrevisionen finder dog, at ØSC bør sikre, at alle relevante forhold, der kræver kundernes opfølgning, meddeles i regnskabserklæringen, så risikoen for fejl i regnskabet og eventuelt tab af indtægter samt manglende eller forsinkede betalinger for kunderne minimeres, jf. afsnit III.C.

På Kulturministeriets område har Rigsrevisionen fremhævet, at departementet har en god opfølgning på regnskabserklæringer fra ØSC. Det indebærer bl.a., at departementet har etableret gode rutiner for at følge op på erklæringerne og informere ØSC om de initiativer, der er iværksat. Sagen omtales i pkt. 265.

På Udenrigsministeriets område er der sket en forbedring i økonomiforvaltningen i udetjenesten i forhold til 2010, hvor der på flere af de besøgte repræsentationer var behov for væsentlige forbedringer på centrale forvaltningsområder. Revisionen for 2011 viste således, at administrationen og procedurerne for regnskabsforvaltningen ved de 6 undersøgte repræsentationer generelt levede op til de krav, der stilles til en god og pålidelig tilskudsforvaltning, jf. pkt. 149.

Endvidere har Rigsrevisionen fremhævet, at Fødevarestyrelsens administration af debitorer har udviklet sig positivt, bl.a. fordi en række store gebyrordninger nu håndteres i det nye digitale faktureringsystem, og fordi styrelsen arbejder på at nedbringe en økonomisk ubalance på en række gebyrordninger. Sagen omtales i pkt. 299.

Endelig er regnskabsforvaltningen på Klima- og Energiministeriets område blevet forbedret. Bl.a. har departementet ændret praksis vedrørende bogføring af tilsagn, og departementet har afklaret og udlignet flere tilgodehavender og gældsposter vedrørende tilskudsforvaltningen på ligestillingsområdet, jf. pkt. 326.

Områder med faldende kvalitet i regnskabsaflæggelsen

18. På 4 ministerområder har der været et fald i kvaliteten af regnskabsaflæggelsen i centrale virksomheder.

Det gælder bl.a. Indenrigs- og Sundhedsministeriets område, hvor svage forretningsgange og interne kontroller betød, at der var mange fejlkonteringer, og bevirkede, at årsrapporterne for flere virksomheder forelå med mere end 2½ måneds forsinkelse. Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysninger herom. Sagen omtales i pkt. 222-223.

På Undervisningsministeriets område betød svage forretningsgange og interne kontroller, at ministeriet havde svært ved at adskille regnskaberne for departementet og 2 nyoprettede styrelser. Det medførte fejl i regnskabet på virksomhedsniveau, mens Undervisningsministeriets regnskab som helhed var rigtigt. Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysninger herom. Sagen omtales i pkt. 255.

På Miljøministeriets område har Rigsrevisionen taget forbehold for Naturstyrelsens balance, som havde væsentlige fejl og mangler, da det var ikke muligt at efterprøve fuldstændigheden af åbningsbalancen pr. 1. januar 2011, idet der ikke var en entydig sammenhæng mellem åbningsbalancen og balancerne ultimo 2010 i 2 tidligere styrelser, der blev sammenlagt til Naturstyrelsen. Hertil kommer, at Naturstyrelsen ikke havde foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger af andre likvider, at der vedrørende anlægsaktiver var en betydelig difference på 130 mio. kr., og at der manglede oplysninger i noter om årets afskrivninger på 42,8 mio. kr. Endelig har Naturstyrelsen ikke oplyst om eventualforpligtelser vedrørende verserende retssager på i alt 150 mio. kr. i årsrapporten. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning herom. Sagen omtales i pkt. 280-282.

På Transportministeriets område var Banedanmarks regnskab rigtigt. Der var dog fortsat områder, hvor den økonomiske forvaltning kunne forbedres, herunder den regnskabsmæssige behandling af infrastrukturaktiver og køb af konsulentytelser. Sagerne omtales i pkt. 305-313.

De omkostningsbaserede regnskaber

19. Flere virksomheder har i 2011 haft vanskeligt ved at leve op til reglerne om omkostningsbaserede regnskaber, herunder håndtering af anlægsaktiver og opgørelse af status. Rigsrevisionen har bl.a. fundet problemer med håndteringen af anlægsaktiverne på Udenrigsministeriets og Finansministeriets områder og problemer med opgørelsen af status i Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Transportministeriet, Socialministeriet og politiet og anklagemyndigheden.

Formålet med omkostningsreformen var bl.a. at få regnskaber, der i højere grad afspejlede omkostningerne ved produktionen i de statslige virksomheder, og dermed at opnå et bedre grundlag for politiske prioriteringer. Formålet er ikke altid blevet opfyldt, fordi reglerne kan være komplicerede, og fordi institutionerne i visse tilfælde ikke har haft den fornødne kompetence til at sikre den korrekte informationsværdi i regnskaberne. Det har på nogle områder haft den bivirkning, at tekniske spørgsmål om fx afskrivningsprofiler skygger for informationsværdien i regnskaberne.

Moderniseringsstyrelsens økonomistyringsprojekt er inddelt i 3 faser:

Fase 1 omhandler budgetlægning og budgetopfølgning og blev implementeret i 2012.

Fase 2 og 3 omhandler bedre kobling mellem økonomi og aktiviteter samt resultatstyring. Disse faser er endnu ikke implementeret.

Økonomistyring

20. Rigsrevisionen påpegede i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, at den finansielle krise har medført et stigende behov for at forbedre økonomistyringen i den offentlige sektor for dermed at sikre en bedre prioritering og styring af de offentlige udgifter inden for de kommende års snævre økonomiske rammer. Virksomhederne skal kunne dokumentere, at de leverer høj og effektiv service inden for det økonomiske råderum, de har, i overensstemmelse med de mål, der er fastlagt for virksomhederne. Det kræver bl.a., at virksomhederne har deres basale regnskabsmæssige funktioner på plads og dermed har forudsætninger for løbende budgetopfølgning. Det kræver endvidere, at virksomhederne får koblet omkostninger med opgaver og aktiviteter, så det bliver muligt at vurdere omkostningerne ved de enkelte dele af forvaltningen.

21. Rigsrevisionen har også i denne beretning peget på nogle af de udfordringer, som virksomhederne har i forhold til at forbedre økonomistyringen.

22. Rigsrevisionen har undersøgt koncernstyringen i 8 departementer og giver i afsnit III.A en status for den statslige koncernstyring forud for Moderniseringsstyrelsens økonomistyringsprojekt. Undersøgelsen viste, at departementerne med deres koncernstyring først og fremmest har fokus på at kunne overholde bevillinger og budgetter og i langt mindre grad har fokus på, om opgaverne løses, og om der er en effektiv udnyttelse og prioritering af resurserne. Rigsrevisionen konkluderer i undersøgelsen, at der udestår et arbejde med at få koblet resurseforbruget med opgaver og aktiviteter, og at der bør være en bedre kobling mellem koncernmål og individuelle mål for de underliggende virksomheder.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har i en årrække arbejdet med koncernstyring og fremhæves flere steder i afsnittet for en velfungerende koncernstyring. Ministeriet havde bl.a. en velfungerende procedure for budgetlægning og løbende opfølgning på realiseret forbrug hen over året. Departementets rolle i forhold til tilsyn og kontrol med de underliggende virksomheders regnskaber indebar bl.a. koncepter for virksomhedernes kvartalsrapporter til departementet og et ledelsesinformationssystem, hvor centrale nøgletal løbende blev indrapporteret fra virksomhederne, så det var muligt at følge fremdriften i aktiviteterne. Endelig viste undersøgelsen, at mål- og resultatstyringen var tilfredsstillende. Fx blev mål fastlagt med udgangspunkt i de fælles koncernmål, og departementet fulgte op på resultaterne kvartalsvist. Sagen omtales i pkt. 294.

På Finansministeriets område er det besluttet, at de enkelte faser i Moderniseringsstyrelsens økonomistyringsprojekt skal implementeres inden for koncernen, inden de rulles ud til den øvrige statsadministration. Ministeriet har derfor i første omgang udarbejdet en skabelon for koncernbudgetopfølgning. Efter Rigsrevisionens vurdering udgør skabelonen et godt udgangspunkt for det videre arbejde, idet den skaber et overblik over udviklingstendenser inden for væsentlige styringsparametre og kan bidrage til styringen af de underliggende virksomheder. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at der i konceptet er særligt fokus på afvigelser mellem budget og regnskab, der skyldes forskydninger i aktiviteter. Sagen omtales i pkt. 158.

23. Rigsrevisionen har afgivet supplerende oplysning om Forsvarsministeriets departements tilsyn og kontrol med Forsvarskommandoen. Tilsynet er dog forbedret i forhold til 2010, hvor Rigsrevisionen tog forbehold. Rigsrevisionen har endvidere givet en supplerende oplysning om økonomistyringen i Forsvarskommandoen, der endnu ikke har implementeret centrale dele af et nyt økonomistyringskoncept. Rigsrevisionen tog forbehold for Forsvarskommandoens økonomistyring for 2010. Sagen omtales i pkt. 201-202.

Behov for bedre tilskudsforvaltning i flere virksomheder

24. En betydelig del af statens udgifter består af tilskud til en lang række formål. God tilskudsforvaltning er kendetegnet ved, at de enkelte ministerier og virksomheder hver især sikrer, at tilskudsmidlerne anvendes efter hensigten, at der opnås den størst mulige effekt af de udbetalte tilskudsmidler, og at administrationen og forvaltningen tilrettelægges hensigtsmæssigt. Rigsrevisionen undersøger løbende tilskudsforvaltningen som et fokusområde.

Socialministeriets tilskudsforvaltning kunne forbedres. Revisionen viste, at der var behov for en samlet evaluering af projekternes samspil med puljernes formål, så der kommer dokumentation for, at midlerne anvendes efter hensigten, og at der for alle puljer arbejdes målrettet med effektmålinger. Der var endvidere behov for bedre opfølgning på regnskaberne fra tilskudsmodtagerne, så det er muligt at reagere over for tilskudsmodtagere, hvis regnskaber ikke er fyldestgørende, og hvor projektet ikke lever op til de stillede krav. Revisionen viste endvidere, at tilsagn, der strakte sig over flere år, ikke var blevet regnskabsført. Sagen omtales i pkt. 216.

I Styrelsen for Forskning og Innovation, der varetager udmøntningen af tilskud fra de faglige forskningsråd, har styrelsen i en årrække arbejdet på at modernisere tilskudsforvaltningen og iværksat en digitalisering på området. Rigsrevisionen fandt, at tilskuddene blev tildelt i overensstemmelse med de forvaltningsmæssige principper om åbenhed, tilgængelighed og ligebehandling. Rigsrevisionen fandt, at der var et efterslæb af gamle tilskudssager, som var fagligt afsluttet, men som endnu ikke var lukket i regnskabssystemet. Sagen omtales i pkt. 243-246.

Ved Det Danske Filminstitut under Kulturministeriet blev det konstateret, at instituttet ikke tog udgangspunkt i egne bedømmelseskriterier, når instituttet begrundede tilsagn og afslag om støtte. Hermed kunne instituttet ikke dokumentere over for ansøgerne, på hvilket grundlag deres ansøgning var vurderet. Sagen omtales i pkt. 269.

Forbedret forvaltning af tilskudsfinansieret forskning

25. Universiteterne modtog 5,8 mia. kr. i 2011 til tilskudsfinansieret forskning. Rigsrevisionen fandt, at universiteterne generelt havde en god administration af projekter, der finansieres af private og offentlige tilskudsmidler. Midlerne blev administreret i overensstemmelse med de statslige regler og eventuelt særlige krav fra tilskudsyder, herunder krav om faglig og regnskabsmæssig rapportering. Endvidere var universiteternes fokus på forvaltningen af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed øget, og universiteternes tilskudsforvaltning var generelt blevet bedre og mere professionel.

Universiteternes organisatoriske og systemmæssige understøttelse af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed var generelt hensigtsmæssigt tilrettelagt. Den økonomiske rapportering var således typisk henlagt til en central enhed på universitetet, der også kunne bistå forskerne med budgettering og økonomisk opfølgning. Rigsrevisionen konstaterede dog behov for forbedringer med hensyn til registrering og opbevaring af dokumenter i forbindelse med de enkelte tilskudsfinansierede forskningsprojekter. Sagen omtales i pkt. 247.

Status på lønområdet

26. I 2011 har staten udbetalt 66,7 mia. kr. netto via Statens Lønssystem (SLS). Langt hovedparten af beløbet er løbende udbetalinger af løn eller indbetaling af pension til private pensionskasser, som beregnes på baggrund af stamoplysninger. Når stamoplysningerne er indrapporteret, og den løbende betaling er iværksat, kan betalingen løbe over flere år uden yderligere kontrol. Eventuelle fejl ved indrapporteringen af stamoplysninger kan tilsvarende akkumuleres over flere år. Rigsrevisionen finder det derfor afgørende, at virksomhederne er særligt omhyggelige med at sikre, at stamoplysninger indtastes korrekt i lønssystemet.

27. Rigsrevisionen konstaterede i en del tilfælde, at virksomheder ikke overholdt gældende retningslinjer på en række områder inden for løn- og personaleadministrationen. Fx har flere virksomheder ikke efterlevet regnskabsbekendtgørelsens krav om disponering. I enkelte store virksomheder var styringen og/eller kontrollen i forbindelse med vagtplanlægning og tidsregistrering mangelfuld. Det gælder bl.a. i Kriminalforsorgen og i Banedanmark, jf. pkt. 190 og 306-308. I nogle virksomheder har enkelte medarbejdere fået honoreret arbejdsindsatsen dobbelt på grund af mangelfuld kontrol med nedskrivning af timesaldo efter udbetaling af overarbejde, fx i Arbejdsmarkedsstyrelsen, jf. pkt. 233. I flere virksomheder var der ikke den fornødne dokumentation for disponering og beregninger mv. i nogle personalesager, og Rigsrevisionen kunne derfor ikke i alle tilfælde vurdere, om lønudbetalingerne var korrekte. Enkelte virksomheder, fx Undervisningsministeriets departement, havde i 2011 opretholdt beslutninger om særlig begunstiging af medarbejdere i form af løn eller pension på trods af vejledning fra Finansministeriet eller tidligere revisionsbemærkninger, jf. pkt. 256-257. Rigsrevisionen har tidligere påpeget problemer i forhold til chefansættelser på Beskæftigelsesministeriets område, og Rigsrevisionen har for 2011 påpeget, at Arbejdsmarkedsstyrelsen – i modstrid med gældende aftaler – ikke har udbetalt fratrædelsesbeløb ved 2 ud af 3 åremålsansættelser, jf. pkt. 233.

28. Ved revisionen af løndata for 2011 konstaterede Rigsrevisionen, at kvaliteten af Økonomiservicecenterets (ØSC) lønadministration var uensartet, ligesom de nedskrevne forretningsgange ikke i alle tilfælde blev fulgt i praksis. Fx viste lønrevisionen i ØSC, at kontrollerne ikke i alle tilfælde fungerede tilfredsstillende, idet flere fejl, som ikke var blevet fundet i inddatakontrollen før lønkørslen, heller ikke var blevet fundet i uddatakontrollen. Sagen omtales i pkt. 92.

29. Rigsrevisionen har i en tværgående undersøgelse gennemgået 11 virksomheders indbetalinger til tjenestemandspensioner. I hvert 7. tilfælde har virksomhederne indbetalt forkerte beløb, jf. afsnit III.B.

Rigsrevisionen har generelt kunnet konstatere, at der – ud over fejlene på tjenestemandsområdet – i flere tilfælde også var fejl i indbetalinger til private pensionskasser for overenskomstansatte.

30. Rigsrevisionen har undersøgt ministeriernes ansættelse og aflønning af særlige rådgivere, der er embedsmænd, hvis ansættelse er knyttet til ministeren og dennes funktionsperiode. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne generelt følger gældende regler og retningslinjer for ansættelse af særlige rådgivere, men at ansættelsesprocessen i mange tilfælde kun har haft mindre betydning for, hvem der blev ansat som særlig rådgiver. Sagen omtales i afsnit III.E.

Status på it-sikkerheden

31. Rigsrevisionen har for 2011 udført 37 it-revisioner i statslige virksomheder. Revisionerne har omfattet it-systemer, der understøtter virksomhedernes faglige og administrative opgaver, fx systemer til regnskabsføring af tilskud og skatteopgørelser, udarbejdelse af offentlig statistik og registrering af kunst. Revisionen viste, at it-sikkerheden i og omkring systemerne generelt var tilfredsstillende, men at der også var forhold, som virksomhederne kunne arbejde videre med og forbedre. Dette vedrørte især periodisk opfølgning på risikoanalyser og eventuelt tilpasning af it-sikkerhedspolitik og it-sikkerhedsmæssige foranstaltninger samt den løbende overvågning heraf. Mange virksomheder havde ikke tilstrækkelig viden om, hvorvidt de iværksatte sikringsforanstaltninger fungerede som forudsat.

32. Revisionen af it-systemer, som anvendes af flere statslige virksomheder til fx løn og regnskabsføring, viste, at Moderniseringsstyrelsen på tilfredsstillende måde understøttede statslige virksomheders administration med standardiserede it-systemer. Rigsrevisionen undersøgte bl.a. RejsUd, Den Decentrale Indrapportering (DDI), Navision Stat og IndFak, som alle medvirkede til at understøtte virksomhederne i deres administrative opgaver, fx rejseafregning, anmodning om oprettelse af finanskonti mv., regnskabsføring og økonomistyring samt elektronisk fakturahåndtering.

33. Rigsrevisionen har undersøgt 14 statslige virksomheders styring af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It, jf. afsnit III.D. Revisionen viste, at virksomhederne ikke havde en tilfredsstillende styring af it-sikkerheden i og omkring de systemer og data, som de var ansvarlige for. Statens It og de tilsluttede virksomheder bør samarbejde om at forbedre it-sikkerheden for at efterleve gældende it-sikkerhedsstandarder og god praksis for styring af it-sikkerheden. Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt, at politikker, retningslinjer, procedurer og kontroller i virksomhederne og i Statens It fremover tilrettelægges, så de supplerer hinanden, og så det sikres, at persondataloven overholdes.

Manglende systemunderstøttelse, der i væsentlig grad påvirker forvaltningen

34. Revisionen af brugersystemer viste, at nogle virksomheder baserede deres administration på ældre systemer og manuelle forretningsgange, hvorved potentialet ved at digitalisere arbejdsprocesserne ikke blev udnyttet fuldt ud. Det er Rigsrevisionens vurdering, at virksomhederne derved overser muligheden for at tilrettelægge en bedre, billigere og mere sikker administration.

Revisionen viste endvidere, at flere virksomheder havde store udfordringer med at forbedre systemunderstøttelsen, hvilket har ført til store forsinkelser og i 2 tilfælde har betydet, at projekterne er blevet indstillet.

Statens Administration har siden 2006 arbejdet på at indføre et nyt it-system (SIGMA) til administrationen af bl.a. studielån. Studielånsadministrationen alene omfatter 300.000 studerendes lån for ca. 22 mia. kr. Opgaverne administreres i dag på en række systemer, der allerede i 2003 var forældede og dermed både dyre og vanskelige at vedligeholde på grund af problemer med at skaffe reservedele til hardwaren og problemer med at rekruttere medarbejdere med de rette kompetencer til udvikling og vedligeholdelse af systemerne. Statens Administration overtog ansvaret for udviklingen af projektet i 2011. Efter en ekstern vurdering af systemets kvalitet valgte Statens Administration i 2012 at stille samarbejdet med leverandøren af systemet i bero. Nogle af de svagheder, der blev konstateret ved revisionen for 2010, vil således fortsat være gældende ved administrationen af studielån i en periode frem. Sagen omtales i pkt. 166-167.

Skatteministeriet har ansvaret for inddrivelsen af de samlede offentlige restancer, men har endnu ikke gennemført en systemmæssig understøttelse af inddrivelsen, der ifølge ministeriet er afgørende for at forbedre forvaltningen af området. "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI), der oprindeligt skulle have været implementeret i 2007, forventes nu først implementeret i 2013. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning herom. Sagen omtales i pkt. 181.

Justitsministeriet har behov for en modernisering af it-systemerne, men har besluttet at indstille arbejdet med at udvikle et nyt sagsbehandlingssystem til politiet (POLSAG). Projektet har efter et forløb over 8 år indebåret omkostninger på ca. 500 mio. kr. Rigsrevisionen har igangsat en større undersøgelse af årsagerne til, at det nye sagsbehandlingssystem ikke blev taget i brug, herunder Rigspolitiets og Justitsministeriets håndtering af sagen. Rigsrevisionen har i erklæringen om revisionen af politiet og anklagemyndigheden afgivet en supplerende oplysning herom. Sagen omtales i pkt. 189.

De væsentligste regnskabstal

35. Statens virksomheder havde i 2011 udgifter på 668,7 mia. kr., mens indtægterne var 635,5 mia. kr. Statens driftsregnskab udviser således et samlet underskud på 33,1 mia. kr., Rigsrevisionen gennemgår statens drifts- og anlægsregnskab samt status i kap. V.

III. Tværgående emner

A. Status for den statslige koncernstyring

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Rigsrevisionen har undersøgt koncernstyringen i 8 departementer. Undersøgelsen viste, at departementerne generelt overholder de formelle krav til bevillingsoverholdelse og opfølgning på bevillinger, der var gældende for 2011. Departementerne har generelt sikret, at der anvendes mål- og resultatstyring i koncernen, og de fleste er i gang med at planlægge aktivitets- og resursestyring, dog i varierende grad og med forskellig praksis.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at departementerne med deres koncernstyring først og fremmest har fokus på at kunne overholde bevillinger og budgetter og i langt mindre grad har fokus på, om opgaverne løses, og om der er en effektiv udnyttelse og prioritering af resurserne.

Bevillingsoverholdelse sikres ved en forholdsvis stram rammestyring af økonomien i de underliggende virksomheder. Rammestyringen alene udgør dog ikke et tilstrækkeligt grundlag for departementerne til at kunne vurdere, hvordan resurserne bruges, om resurserne bruges hensigtsmæssigt, og hvad koncernen samlet set får for pengene. Koncernstyring fordrer desuden, at departementerne løbende følger op på udviklingen i resurseforbruget og gennemførelsen af opgaver og aktiviteter, så departementerne løbende kan styre koncernens samlede økonomi og opgavevaretagelse.

Der er i departementerne generelt et begrænset fokus på de underliggende virksomheders budgetlægning, og i forbindelse med budgetopfølgningen og regnskabsafleggelsen forholder departementerne sig ofte ikke i tilstrækkelig grad til de oplysninger, som de får fra virksomhederne, fx i form af rammedegørelser. Fokus i forbindelse med regnskabsafleggelsen er primært på, om bevillingerne er overholdt, og sekundært på, hvad pengene er brugt til.

Der udestår et arbejde i ministerierne med at få koblet resurseforbruget med opgaver og aktiviteter. Derudover udestår et arbejde med at sikre kobling mellem koncernmål og individuelle mål for de underliggende virksomheder.

Rammestyring

- Rammestyringen resulterer ikke nødvendigvis i en hensigtsmæssig koncernstyring, da rammerne, som departementerne uddelegerer, ikke har tilstrækkeligt fokus på effektivisering af resurseforbruget samt udførelsen af opgaver og aktiviteter og dermed ikke på prioritering af opgaver og aktiviteter.
- Departementerne har ikke med rammestyring alene et tilstrækkeligt grundlag til at kunne vurdere, hvordan ressourcerne bruges, om ressourcerne bruges hensigtsmæssigt, og hvad koncernen samlet set får for pengene.

Budgetlægning og budgetopfølgning

- Flere decentrale budgetter foreligger først i endelig udgave 3 måneder inde i det år, som budgetterne er gældende for, hvilket har konsekvenser for planlægningen og prioriteringen af opgaver og ressourcer, da den endelige planlægning først kan afsluttes efter årets start.
- Ofte budgetteres der kun på hovedopgaveniveau – både i departementet og i de underliggende virksomheder – hvilket gør det vanskeligt for departementerne og virksomhederne at gennemskue og styre på et mere detaljeret niveau i forhold til opgaver, aktiviteter og prioriteringer.
- I de fleste departementer er der kun begrænset fokus på de underliggende virksomheders løbende budgetopfølgning og prioritering.
- Departementerne har ikke tilstrækkelig viden om virksomhedernes råderum til at kunne bidrage i nødvendigt omfang med forslag til omprioriteringer af såvel økonomi som opgaver og aktiviteter.
- Flere af departementerne forholder sig ikke i nødvendigt omfang til virksomhedernes bidrag til rammeredegørelserne, men anvender oplysningerne uden tilstrækkelig kvalitetssikring.

Periodiseret budget

- Der foretages generelt ikke periodisering af budgettet hverken på koncernniveau eller i de underliggende virksomheder. Budgetopfølgningen foretages derfor ikke på et periodiseret budget, men på det samlede forbrug for hele året.
- I forbindelse med budgetopfølgningen og rammeredegørelserne forholder departementerne sig til status for forbruget i forhold til det budgettede forbrug for hele året uden at tage stilling til, om planlagte opgaver og aktiviteter er gennemført.

Rammestyring

Inden for en samlet økonomisk ramme for de statslige udgifter fastlægges statslige udgiftsrammer, der fordeles på de enkelte ministerområder og danner grundlag for ministeriernes budgetlægning.

Periodisering

Indtægter og omkostninger skal medtages i de perioder, de vedrører – der, hvor de forbruges.

Tilsyn og håndtering af budgetoverskridelser

- Der er generelt ikke beskrevne procedurer for, hvordan departementerne udøver deres tilsyn, og der er kun i begrænset omfang udarbejdet krav til den information, som de ønsker at modtage fra de underliggende virksomheder.
- Der foretages kun sjældent en sammenkobling mellem opnåede resultater og resurseforbruget.
- Er bevillingen overholdt, er der ingen krav om forklaringer på eventuelle afvigelser i opgaver og aktiviteter.

Kobling mellem opgaver og økonomi

- Der udestår et arbejde på ministerområderne med at få koblet det økonomiske forbrug med gennemførelsen af opgaverne.
- Departementernes udmelding af den økonomiske ramme og udmeldingen af, hvilke konkrete opgaver og aktiviteter det forventes at virksomhederne gennemfører i årets løb, kører ofte i 2 adskilte processer.
- Flere departementer kan ikke opgøre resurseforbruget i forhold til koncernområdets samlede opgavevaretagelse på et styringsrelevant grundlag.

Mål- og resultatstyring

- Der er en tendens til stigende fokus i departementerne på mål- og resultatstyring.
- Ministerområdernes arbejde med mål- og resultatstyring er flere steder ikke i tilstrækkelig grad anvendeligt som et styringsredskab til at prioritere og prisfastsætte opgaver og aktiviteter samt foretage opfølgning på bevillingsanvendelsen.

Resultatkontrakten

- Flere departementer har vanskeligt ved at koble koncernmål med individuelle mål for de underliggende virksomheder.
- Økonomi, opgaver og aktiviteter sammenholdes kun i begrænset omfang i resultatkontrakterne.

a. Formål, afgrænsning og metode

Indledning

36. Departementet har det overordnede styrings- og tilsynsansvar med de underliggende virksomheder inden for ministerområdet og dermed for den samlede koncernstyring. Departementets øverste ledelse skal kunne prioritere og løbende følge op på virksomhedernes kerneopgaver og aktiviteter og dermed sørge for en sikker og effektiv drift af hele ministerområdet. Departementet skal således sikre den overordnede prioritering af resurser og opgaver ved at omsætte politiske mål og rammer til konkrete resultatkrav med tilhørende bevillinger. Dette sker gennem udmelding af bevillingsrammer og ved indgåelse af bl.a. resultatkontrakter. Kernen i ministeriernes koncernstyring er det enkelte departements etablering og styring af den samlede økonomiske ramme for ministerområdet, herunder bevillingsstyring og løbende opfølgning på forbrug, gennemsigtighed og effektivitet i resurseudnyttelsen mv.

En forudsætning for god koncernstyring er dialog og gennemsigtighed mellem departementet og de enkelte underliggende virksomheder i ministeriet. Departementet har ansvaret for koordinering og kontrol på tværs af ministerområdet og skal kunne prioritere og løbende følge op på virksomhedernes kerneopgaver og aktiviteter og dermed sikre en effektiv drift af hele ministerområdet. For departementet og de underliggende virksomheder handler det således om at finde den rette balance mellem det centrale niveau (koncernen) og det decentrale niveau (virksomhederne).

37. De kriterier, som anvendes i denne undersøgelse af den statslige koncernstyring, bygger på en række kendte og gældende vejledninger, koncepter mv., jf. pkt. 41. Kravene til såvel departementet som de underliggende virksomheder i forhold til en god koncernstyring kan således sammenfattes i følgende punkter:

- sikre overholdelse af budget/bevillinger
- sikre retvisende regnskabsafregning
- sikre en effektiv resurseanvendelse i relation til gennemførelse af opgaver
- sikre viden om forholdet mellem resurseforbrug og opgaveløsning i forhold til ledelsesmæssige prioriteringer og handlemuligheder.

Den statslige koncernstyring bør have fokus på sammenhæng mellem omkostninger og opgaveløsning. Opgavehierarki eller en anden form for beskrivelse af virksomhedernes mål, produkter, ydelser samt opgaver og aktiviteter skal give grundlag for at kunne fordele resurser til de niveauer, der er styringsrelevante. Dermed kan der foretages en kobling mellem den faglige og den økonomiske styring, dvs. hvad koster det at gennemføre en bestemt opgave eller aktivitet i en bestemt kvalitet. Koblungen mellem resurser og resultater er dermed grundlaget for at analysere og prioritere resurseanvendelsen.

38. Moderniseringsstyrelsen har taget initiativ til et økonomistyringsprojekt, hvor der fra 2012 er formuleret nye krav til økonomistyringen i departementerne og i de underliggende virksomheder. Moderniseringsstyrelsens økonomistyringsprojekt er inddelt i 3 faser:

Fase 1: budgetlægning og budgetopfølgning

Fase 2: bedre kobling mellem økonomi og aktiviteter

Fase 3: samlet resultatstyring, herunder bedre resultatkontrakter.

Kravene i fase 1 er rettet mod, at der skal sikres større gennemsigtighed i budgetlægningen og i den løbende budgetopfølgning, tydeliggørelse af departementernes rolle i koncernstyringen og fokus på bedre prognostisering og afvigelsesforklaringer.

Et opgavehierarki er en struktureret kortlægning af mål- og middelrelationen i en virksomheds arbejde. Det er en metode til at gruppere virksomhedens opgaver på, så effekter, produkter, ydelser, aktiviteter, resurser og finansielle midler relateres til hinanden. Det er et redskab til at sammenkæde finansiell styring, aktivitets- og resursestyring samt mål- og resultatstyring.

Fase 2 og 3 skal resultere i, at departementerne og virksomhederne i 2015 skal skærpe deres planlægning, så opgaver og aktiviteter klart defineres, før budgettet lægges. Der skal i koncernen være en viden om, hvad de enkelte opgaver koster, hvor mange ressourcer der bruges, og hvad det enkelte ministerområde får for pengene. Det er således hensigten at sikre en bedre sammenhæng mellem den faglige og den økonomiske styring. Moderniseringsstyrelsen har endnu ikke igangsat fase 2 og 3, men de grundlæggende krav om kobling mellem økonomi, aktiviteter og resultatstyring er ikke nye.

Formål

39. Formålet med denne undersøgelse er at give en status for den statslige koncernstyring forud for implementeringen af Moderniseringsstyrelsens økonomistyringsprojekt. Det er således formålet at give en status på indholdet og omfanget af koncernstyringen, som den har virket i 2011.

I undersøgelsen er der lagt vægt på at vurdere, om departementerne har haft tilstrækkeligt grundlag, organisering og processer til at kunne koncernstyre ministerierne.

Undersøgelsens resultater afrapporteres i forhold til 7 temaer: rammestyring, budgetlægning og budgetopfølgning, periodiseret budget, tilsyn og håndtering af budgetoverskridelser, kobling mellem opgaver og økonomi, mål- og resultatstyring samt resultatkontrakt mv.

Afgrænsning

40. Undersøgelsen omhandler koncernstyringen i Beskæftigelsesministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Kulturministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) og Udenrigsministeriet, dvs. 8 ud af 19 ministerområder i 2011. Undersøgelsen vedrører koncernstyringen i 2011, men i den udstrækning, det vurderes relevant, tages eksempler med på, hvordan koncernstyringen er tilrettelagt i 2012.

De valgte ministerområder er organiseret på forskellige måder, og der er stor forskel på størrelsen og antallet af underliggende virksomheder i de enkelte ministerier. Trods disse organisatoriske forskelle har det været muligt at vurdere koncernstyringen på tværs af de 8 udvalgte ministerområder. Det skal dog nævnes, at Udenrigsministeriet – i forhold til de øvrige udvalgte ministerområder – er organiseret på en anderledes måde, da ministeriet er organiseret som en enhedsorganisation. Det betyder, at der i Udenrigsministeriet ikke er selvstændige underliggende virksomheder, men forskellige enheder. Flere af de generelle problemstillinger og vurderinger, som nævnes i undersøgelsen, gælder dog også for Udenrigsministeriet.

Metode

41. Undersøgelsen baserer sig på interviews i departementerne og samt en gennemgang af dokumenter og materialer fra departementerne og en række af de underliggende virksomheder.

Rigsrevisionen har gennemført undersøgelsen ud fra en række velkendte og gældende kriterier, der bl.a. bygger på følgende:

- "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution", Finansministeriet, februar 2010
- "Koncept for God økonomistyring", Økonomistyrelsen, februar 2009
- Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv.
- Budgetvejledning 2011.

b. Koncernstyring i 8 ministerier

Rammestyring

42. Rigsrevisionen kan konstatere, at der blandt flere af departementerne de seneste år er kommet mere fokus på at tilrettelægge en hensigtsmæssig koncernstyring via en forholdsvis stram rammestyring af økonomien i de underliggende virksomheder. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at rammestyringen ikke er tilstrækkelig for at opnå en hensigtsmæssig koncernstyring. Rigsrevisionen finder, at anvendelsen af rammestyring er et godt udgangspunkt for koncernstyring, men finder desuden, at departementerne løbende bør følge op på udviklingen i resurseforbruget og gennemførelsen af opgaver og aktiviteter i de underliggende virksomheder, hvis departementerne skal kunne styre koncernens samlede økonomi og opgavevaretagelse. Departementerne bør stille krav til virksomhederne om at prioritere ressourcer og opgaver.

Rigsrevisionen finder således, at rammestyringen ikke alene udgør et tilstrækkeligt grundlag for departementerne til at kunne vurdere, hvordan ressourcerne bruges, om ressourcerne bruges hensigtsmæssigt, og hvad koncernen samlet set får for pengene. Den ramme, som uddeles til de underliggende virksomheder, er ofte ikke så detaljeret, at der budgetteres på enkelte opgaver, men kun på de helt overordnede opgaver for den enkelte virksomhed. Departementerne har derfor svært ved at danne sig et overblik over, hvad opgaver og aktiviteter reelt koster. Der er dermed ikke tilstrækkelig viden i flere af departementerne om, hvorvidt de offentlige ressourcer anvendes mest hensigtsmæssigt.

Budgetlægning og budgetopfølgning

43. Budgetlægningen i de underliggende virksomheder foretages på baggrund af rammedmeldinger fra deres respektive departement. De underliggende virksomheder har efterfølgende ansvaret for at disponere over bevillingerne.

Der er i de fleste departementer udarbejdet tidsplan for budgetteringen og budgetopfølgningen på koncernniveau. Flere af departementerne får ikke startet budgetlægningen så tidligt, at de underliggende virksomheder kan påbegynde udarbejdelsen af deres interne planlægning af opgaver og aktiviteter inden årets begyndelse. Rigsrevisionen kan således også konstatere, at der er eksempler på, at de decentrale budgetter først foreligger i endelig udgave 3 måneder inde i det år, som budgetterne er gældende for. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette har konsekvenser for planlægningen og prioriteringen af opgaver og ressourcer, da den endelige planlægning først kan afsluttes efter årets start.

Ofte budgetteres der kun på hovedopgaveniveau – både i departementet og i de underliggende virksomheder. Det gør det vanskeligt for departementerne at gennemskue og styre på et mere detaljeret niveau i forhold til opgaver og aktiviteter og foretage eventuelle omprioriteringer. Ofte budgetteres der kun 1 år frem, hvilket har den konsekvens, at der i departementerne ikke er et overblik over det forventede forbrug og dermed afløbet på de enkelte bevillinger over flere år. Dette på trods af, at effektiv koncernstyring fordrer flerårig planlægning.

44. I de fleste departementer er der kun i begrænset omfang fokus på de underliggende virksomheders løbende budgetopfølgning og prioritering. Departementerne har derfor ikke tilstrækkeligt indblik i, hvordan resurseforbruget forløber i løbet af året på et overordnet niveau. Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementerne ikke har tilstrækkelig viden om virksomhedernes råderum til i nødvendigt omfang at kunne bidrage med forslag til omprioriteringer. Ofte reagerer departementerne derfor mere på opståede udfordringer, end de agerer proaktivt. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der samtidig mangler styringsredskaber, der kan understøtte virksomhedernes budgetproces, udarbejdelsen af et samlet budget og en samlet prioritering af ministeriets opgaver og aktiviteter.

Flere af departementerne har desuden oplyst, at de ofte ikke foretager en prioritering af opgaver og aktiviteter ved årets start. Omprioriteringer foretages ofte ikke på hovedopgaverne, men på et mere detaljeret niveau, og her mangler departementerne tilstrækkeligt kendskab til sammenhængen mellem opgaver og økonomi.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der ikke er tilstrækkelig viden om det råderum, som der er og bør være i den samlede koncern med hensyn til omprioriteringer af såvel økonomi som opgaver og aktiviteter. Det er desuden Rigsrevisionens vurdering, at udarbejdelse af enhedsomkostninger kunne fremme departementernes viden om råderummet.

Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at Fødevarerministeriets departement er særlig opmærksom på at følge budgettet løbende i de underliggende virksomheder. Departementet er i stand til at agere på udviklingen og hele tiden være med til at sikre, at budgettet holdes, og at opgaverne gennemføres i takt med resurseforbruget. Fødevarerministeriets departement har etableret faste organisatoriske rammer for sin opfølgning på økonomien i de underliggende virksomheder i forhold til bevillinger og regnskab.

De fleste departementer følger op på budgettet i de underliggende virksomheder i forbindelse med rammeredegørelserne. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at der er flere af departementerne, som ikke i nødvendigt omfang forholder sig til virksomhedernes bidrag til rammeredegørelserne, men anvender oplysningerne uden tilstrækkelig kvalitetssikring. Enkelte departementer følger også op ud over rammeredegørelserne. Finansministeriet har oplyst, at ministeriets underliggende virksomheder udarbejder månedlig afrapportering til departementet som grundlag for den samlede opfølgning på koncernens budget. Ud over en sammenholdelse af det realiserede forbrug år til dato med budgettet år til dato indeholder opfølgningen også en prognose for årets resultat.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementerne bør følge tættere op på opgaveløsningen, og at rammeredegørelserne ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for departementernes opfølgning og styring.

Periodiseret budget

45. Flere departementer har oplyst, at der før 2012 – hverken på koncernniveau eller i de underliggende virksomheder – har været foretaget periodisering af budgettet. Finansministeriet har ikke fastlagt krav til periodiserede budgetter før 2012. I forbindelse med budgetopfølgningen og rammeredegørelserne forholder departementerne sig til status for forbruget i forhold til det budgetterede forbrug for hele året uden at tage stilling til, om planlagte opgaver og aktiviteter er gennemført.

De departementer, som anvender periodiserede budgetter, gør det på meget forskellig vis. Nogle arbejder ud fra halvårlige budgetter, andre ud fra kvartalsvise budgetter og andre igen ved blot at dividere årets budget med 12. Ofte foretages periodiseringen på baggrund af forrige års forbrugstal. Fælles er dog, at periodiseringen ofte foretages uden at inddrage afløbet af opgaver og aktiviteter.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Fødevarerministeriet og Finansministeriet arbejder med periodiserede budgetter. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarerministeriets departement er et af de departementer, som er længst fremme i forhold til at anvende periodisering på en styringsrelevant måde. Fødevarerministeriets departement forsøger at periodisere budgettet i forhold til de aktiviteter, departementet forventer at gennemføre i årets løb, og i forhold til forventede indtægter. Periodiseringen foretages desuden på baggrund af udviklingen i forbruget i de 2 foregående år.

Finansministeriets departement har oplyst, at budgettet udarbejdes på månedsbasis og med periodisering. Departementet udarbejder likviditetsbudget, der periodiseres efter, hvornår forbruget betales, og ikke efter, hvornår resursetrækket foreligger. Dette gælder desuden for de tilsvarende regnskabstal, der anvendes ved budgetopfølgningen.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementernes styringsgrundlag vil kunne styrkes ved en mere styringsrelevant periodisering. Dette kan bl.a. gøres ved at foretage periodiseringen ud fra en kategorisering af opgaver, prioritering af opgaver og forventninger om, hvornår de enkelte opgaver og aktiviteter skal gennemføres. Den manglende periodisering af budgettet på en styringsrelevant måde forlænger koncernens reaktionstid og vanskeliggør omprioriteringer i forhold til det planlagte.

Tilsyn og håndtering af budgetoverskridelser

46. Departementerne har et overordnet koordinations- og kontrolansvar i forbindelse med budgetlægningen, budgetopfølgningen og regnskabsaflæggelsen. Hensigten med departementernes tilsyn er overordnet set at sikre, at de tildelte bevillinger overholdes, samtidig med at de aftalte opgaver og aktiviteter gennemføres effektivt. For hovedparten af departementerne er fokus i forbindelse med deres tilsyn dog primært på bevillingsstyring for at sikre, at den samlede ramme for hele ministerområdet ikke overskrides.

I de situationer, hvor rammerne overskrides, eller hvor aftalte opgaver og aktiviteter ikke gennemføres, har departementerne en særlig forpligtelse til sammen med den enkelte virksomhed at finde årsagerne hertil og at få rettet op på dette.

47. I flere af departementerne er der ikke beskrevet procedurer for, hvordan de udøver deres tilsyn. Rigsrevisionen kan konstatere, at disse departementer også er dem, som har sværest ved redegøre for deres tilsyn. I de departementer, hvor der er beskrevet procedurer for tilsyn, er der en meget mere klar og tydelig forståelse af, hvad tilsynet skal indeholde, hvem der har ansvaret for hvad, og hvornår de enkelte dele af tilsynet skal igangsættes. Flere departementer har kun i begrænset omfang udarbejdet krav til den information, som de ønsker at modtage fra de underliggende virksomheder. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at informationen ofte er varierende og forskelligartet. Det er vanskeligt for departementerne på baggrund af informationen at danne sig et samlet billede af ministeriets opgaveløsning og økonomi.

Inden for de ministerområder, hvor der aldrig eller stort set aldrig har været overskridelser af budgettet, er fokus på de underliggende virksomheders budgetlægning af mindre omfang, og der følges ofte ikke op på anden vis end i forbindelse med rammedegørelserne.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet er et af de ministerområder, som har en beskrevet strategi for sit tilsyn. Departementet havde i 2011 et fælles tilsynspapir for alle deres underliggende virksomheder. Derudover var der udarbejdet individuelle tilsynspapirer målrettet den enkelte virksomhed. Tilsynspapirerne indeholder bl.a. de grundlæggende krav, som departementet stiller til den information, som departementet ønsker fra de underliggende virksomheder.

48. I forbindelse med den løbende opfølgning udarbejder de underliggende virksomheder afvigelsesforklaringer i relation til bevillingen, men ikke i de tilfælde, hvor der konstateres afvigelser i forhold til gennemførelsen af opgaver og aktiviteter. Hvis bevillingen er overholdt, er der ikke krav om forklaringer på eventuelle afvigelser i opgaver og aktiviteter. Departementerne kan hovedsageligt kun konstatere, om bevillingen samlet set overholdes, og kun i begrænset omfang konstatere, hvad ministeriet samlet set har gennemført af opgaver og aktiviteter.

Kobling mellem opgaver og økonomi

49. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der generelt udestår et arbejde med at få koblet resurser og aktiviteter og dermed at få koblet det økonomiske forbrug med gennemførelsen af opgaverne. Hvis departementerne får etableret denne kobling, vil de og de underliggende virksomheder kunne opnå en større indsigt i omkostningerne ved de enkelte opgaver og aktiviteter i koncernen. Dermed vil det i større grad være muligt at prisfastsætte opgaver og aktiviteter og få tilstrækkelig viden om, hvad koncernen får for den bevilling, der tildeles, med henblik på udnyttelse af det økonomiske råderum. Undersøgelsen har vist, at departementernes udmelding af den økonomiske ramme og udmeldingen af, hvilke konkrete opgaver og aktiviteter det forventes, at virksomhederne gennemfører i årets løb, ofte kører i 2 adskilte processer.

I de fleste departementer er der dog ikke på koncernniveau udarbejdet retningslinjer for, hvordan resurseforbruget og gennemførelsen af opgaver og aktiviteter skal opgøres. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at der til trods for de forskellige typer af underliggende virksomheder, som de enkelte departementer har, godt kan udarbejdes fælles retningslinjer for hele koncernen.

Flere departementer kan ikke på et validt grundlag opgøre resurseforbruget på opgaver og aktiviteter. De kan heller ikke på et styringsrelevant grundlag opgøre resurseforbruget i forhold til koncernområdets samlede opgavevaretagelse. Ofte foretages der ikke en sammenholdelse af fremdriften i opgaverne med udviklingen i forbruget af resurserne, og de fleste departementer har dermed ikke tilstrækkeligt overblik over gennemførelsen af opgaverne i løbet af året. Først i forbindelse med virksomhedernes udarbejdelse af årsrapporten opnår de fleste departementer et overblik over de underliggende virksomheders gennemførelse af opgaver og aktiviteter i forhold til resurseforbruget.

50. Budgetprocessen afspejler en nedbrydning af den samlede bevilling på ministerområdet til de underliggende virksomheder. Rigsrevisionen kan konstatere, at der i de fleste departementer ikke tages de fornødne hensyn til, at budgetprocessen og den udmeldte ramme bør understøtte en prioritering af opgaver og aktiviteter.

Der er dog enkelte departementer, fx Klima-, Energi- og Bygningsministeriets departement, som foretager forventningsafstemninger mellem departementet og virksomhederne i forhold til prioritering af opgaver og i forhold til, hvad det forventes, at virksomhederne skal levere af opgaver. Denne forventningsafstemning danner grundlag for budgetteringen.

Beskæftigelsesministeriets departement fastsætter via sine forretningsstrategier og KPI'er (Key Performance Indicators) krav til den faglige opgavevaretagelse inden for den økonomiske ramme, som er udmeldt til virksomhederne. Departementet har desuden oplyst, at der på koncernniveau er en klar og tydelig prioritering af, hvilke opgaver og aktiviteter der skal gennemføres. Departementet har oplyst, at hvis der er tilfælde, hvor der ikke er økonomi til at gennemføre alle planlagte opgaver, forventer departementet, at den pågældende virksomhed fremlægger forslag til prioritering og finansiering til brug for løsning af problemet. Forslaget drøftes med departementet, som forholder sig til, om der eventuelt skal omprioriteres internt i virksomheden eller på tværs af koncernen, herunder om der er behov for et aktstykke.

Finansministeriets departement har oplyst, at departementet for at sikre den overordnede prioritering af resurser og opgaver omsætter de politiske mål og rammer til konkrete bevillinger og resultatkrav. Dette gøres i forbindelse med tildelingen af bevillingerne til de underliggende virksomheder og den efterfølgende budgetlægning samt i de resultatkontrakter, som indgås mellem departementet og virksomhederne.

Mål- og resultatstyring

51. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er en tendens til stigende fokus på mål- og resultatstyring i departementerne. Flere er i gang med at udarbejde diverse styringskoncepter og strategipapirer om mål- og resultatstyring. Departementerne vil gerne blive bedre til at følge gennemførelsen af opgaver og aktiviteter og dermed med tiden at kunne sætte økonomi og resurseforbrug på de enkelte opgaver og aktiviteter.

Det er i mange af departementerne dog en udfordring at få formuleret koncernfælles strategiske mål. I mange af ministerierne er der ikke en klar sammenhæng mellem målene for den enkelte virksomhed og de mål, som formuleres for koncernen som helhed.

Dog har enkelte departementer udarbejdet fælles mål. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i disse departementer arbejdes ud fra en række overordnede koncernfælles mål, som operationaliseres i en række individuelle mål for de enkelte virksomheder. Udvalgte mål for virksomhederne medtages efterfølgende i resultatkontrakten. Det er Rigsrevisionens vurdering, at udarbejdelsen af virksomhedernes specifikke mål bør være tæt koblet til koncernens fælles strategiske mål og dermed et fundament i koncernstyringen.

Erhvervs- og Vækstministeriets departement er et af de departementer, som har arbejdet med at skabe sammenhæng mellem det strategiske arbejde på koncernniveau og de mål, der indgår i de underliggende virksomheders resultatkontrakter. I virksomhedernes resultatkontrakter har der været angivet de 3 mål, der anses som særligt vigtige. De 3 mål har haft den højeste vægtning i kontrakten, og målet har været, at de skulle være opfyldt, for at den enkelte virksomheds målopfyldelse ved årets afslutning kunne vurderes som værende tilfredsstillende.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Erhvervs- og Vækstministeriets arbejdsprogram er et godt udgangspunkt for den strategiske mål- og resultatstyring. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at arbejdsprogrammet har medvirket til at skabe stringens gennem målstyringshierarkiet i koncernen og har sat fokus på vigtigheden af, at hele koncernen vægter de strategiske mål højt.

52. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministerområdernes arbejde med mål- og resultatstyring flere steder ikke i tilstrækkelig grad er anvendeligt som et styringsredskab til at prioritere og prisfastsætte opgaver og aktiviteter samt foretage opfølgning på bevillingsanvendelsen. De fleste departementer arbejder på at skabe overblik over sammenhængen mellem aktivitetsniveauet og resurseforbruget i de underliggende virksomheder.

Flere departementer kan ikke på et validt grundlag opgøre resurseforbruget på opgaver og aktiviteter. De kan heller ikke på et styringsrelevant grundlag opgøre resurseforbruget i forhold til ministerområdets samlede opgavevaretagelse. Der foretages ofte ikke en sammenholdelse af fremdriften i opgaverne med udviklingen i forbruget af ressourcerne. Den manglende opgørelse af resurseforbruget på koncernniveau gør, at det ikke er muligt at opgøre resurseforbruget i forhold til de enkelte mål og resultater og dermed, hvad gennemførelsen af de enkelte opgaver koster.

Resultatkontrakt mv.

53. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der blandt departementerne er en generel opfattelse af, at resultatkontrakterne skal medvirke til at styrke dialogen mellem departementet og de underliggende virksomheder og udgøre et styringsmæssigt redskab. Udarbejdelsen af resultatkontrakterne skal medvirke til, at departementet og virksomhederne sammen opnår en fælles forståelse for opgaverne og aktiviteterne i virksomhederne samt for prioriteringen af opgaverne.

54. Flere departementer har oplyst, at de har vanskeligt ved at koble koncernmål med mål for de underliggende virksomheder. Der er flere ministerområder, hvor antallet af mål er stort, da departementerne har svært ved at fokusere og få udarbejdet få mål, som kan være gældende for hele koncernen.

Derudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at økonomi, opgaver og aktiviteter sammenholdes i begrænset omfang i resultatkontrakterne. Enkelte departementer forsøger at sammenholde det løbende økonomiske forbrug/budget med afholdelse og gennemførelse af opgaver og aktiviteter for den enkelte virksomhed. Fra disse departementer bliver der stillet krav til de underliggende virksomheder om kvartalsvist at udarbejde en rapport, hvor økonomien sammenholdes med målopfyldelsen. I relation hertil har enkelte departementer oplyst, at de oplever, at dette er medvirkende til, at de underliggende virksomheder selv får fokus på, hvornår aktiviteterne skal og bør gennemføres. Samtidig skærpes virksomhedernes fokus på, hvad de enkelte opgaver egentlig koster.

Endelig har undersøgelsen vist, at Fødevarerministeriets departement anvender resultatkontrakten som et styringsredskab i forhold til tilsynet, opfølgningen og kontrollen med de underliggende virksomheders budget og løbende forbrug. Dette gøres bl.a. ved, at der i resultatkontrakten er indarbejdet enhedsomkostninger på en række udvalgte områder. Internt i virksomhederne arbejder de med flere enhedsomkostninger end dem, der fremgår af resultatkontrakten. Brugen af enhedsomkostninger gør det muligt for departementet at få kendskab til og kontrollere, hvad virksomhederne bruger pengene til. Fødevarerministeriets koncernmodel giver således meget decentral kompetence til de enkelte virksomheder, men departementet påtager sig ansvaret for, at der følges op, at budgettet holdes, og at opgaver og aktiviteter gennemføres. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets departement forsøger at rangordne de opgaver og aktiviteter, som virksomhederne skal løse i løbet af året, i resultatkontrakterne. Derved forsøger departementet at tydeliggøre, hvilke opgaver og aktiviteter der skal prioriteres.

Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at det enkelte departement i fællesskab med de underliggende virksomheder nøje skal overveje, hvor det giver mening at arbejde med enhedsomkostninger, og hvor det ikke gør.

B. Indbetaling af pensionsbidrag for tjenestemænd

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

De statslige virksomheder indbetaler pensionsbidrag til finanslovens § 36. Pensionsvæsenet. Indbetalingerne bidrager til finansieringen af Finansministeriets fremtidige udbetalinger af tjenestemandspensioner. Rigsrevisionens undersøgelse har omfattet indbetalingerne i 2011, men ikke de fremtidige udbetalinger.

Undersøgelsen har vist, at der var fejl i ca. hver 7. indbetaling i en stikprøve på 137 sager fordelt på 11 virksomheder, og at fejlene udgjorde 434.535 kr. i 2011. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Fejlbeløbet for alle tjenestemænd i de 11 virksomheder kan beregnes til 8,4 mio. kr. i 2011 under forudsætning af samme fejlfrekvens og fejlbeløb som i stikprøven. Der er tale om et bruttofejlbeløb, som både omfatter for lidt og for meget indbetalt.

Størstedelen af fejlene i undersøgelsen strækker sig flere år tilbage, typisk tilbage til tidspunktet, hvor tjenestemanden blev udnævnt, så det er sandsynligt, at beløbet er mindst lige så stort for hvert af de bagudliggende år. Hertil kommer, at hvis en fejl i en indbetaling ikke opdages inden pensioneringen, vil den også medføre fejl i de fremtidige udbetalinger af pension.

Undersøgelsen har vist, at der især var mange fejl på områderne Ny Løn, seniorordning, åremål og § 55-tillæg, hvor fejlprocenten lå mellem 27 % og 45 %. I alle de fejlagtige sager om åremål var der indbetalt supplerende pension på trods af manglende hjemmel, og enkelte virksomheder havde omgået reglerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regelsættet for indbetaling af pensionsbidrag for tjenestemænd er så omfattende og kompliceret, at det kan være vanskeligt for virksomhederne at overskue.

Moderniseringsstyrelsen har understøttet indbetalingerne af pensionsbidrag og de supplerende pensionsordninger med vejledninger, systemunderstøttelse mv. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende, men anbefaler, at Moderniseringsstyrelsen overvejer en forenkling af hele regelsættet for indbetaling af pensionsbidrag for tjenestemænd og samtidig har fokus på rådgivning og tilbud om kursusvirksomhed til virksomhederne og Økonomiservicecenteret (ØSC).

Rigsrevisionen er opmærksom på, at virksomhederne selv er ansvarlige for at foretage korrekte indbetalinger af pensionsbidrag, men anbefaler, at Moderniseringsstyrelsen med visse mellemrum evaluerer, om virksomhederne generelt efterlever regelsættet, og om regelsættet er unødigt kompliceret.

a. Formål, afgrænsning og metode

Indledning og formål

55. De statslige virksomheder indbetaler pensionsbidrag til finanslovens § 36. Pensionsvæsenet. Indbetalingerne bidrager til finansieringen af Finansministeriets fremtidige udbetaling af tjenestemandspensioner. Før 1992 betalte de statslige virksomheder ikke pensionsbidrag for tjenestemænd. For at ligestille overenskomstansættelse og tjenestemandsansættelse for de statslige virksomheder blev der i 1992 indført et krav om indbetaling fra ministerier og underliggende virksomheder til tjenestemandspensioner.

56. I 1992 var pensionsbidraget fastsat til 1 % af den pensionsgivende løn for tjenestemænd, men allerede i 1993 blev pensionsbidraget hævet til 15 %, hvilket svarer til det bidrag, der også indbetales i dag for hovedparten af tjenestemændene.

I 2005 blev pensionsbidraget forhøjet til 20,3 % for de fleste tjenestemænd i lønramme 37 og derover.

Indbetalingerne af pensionsbidrag bliver beregnet på baggrund af tjenestemandens løn. Herudover indbetales der for flere tjenestemænd pensionsbidrag af deres tillæg til en supplerende pensionsordning.

57. Før 2009 varetog virksomhederne selv hele administrationen vedrørende pensionsindplaceringen og indtastningen i Statens Lønssystem (SLS). Efter oprettelsen af Økonomiservicecenteret (ØSC) er indtastningen i SLS flyttet til lønmedarbejdere i ØSC, mens virksomhederne fortsat selv varetager selve pensionsindplaceringen. Rigsrevisionen har ved sine revisioner gennem de senere år fundet fejl i indbetalingerne af pensionsbidrag for tjenestemænd og har anbefalet, at virksomhederne foretager en gennemgang af pensionsbidragsindbetalingerne for alle deres tjenestemænd. På baggrund af de mange konstaterede fejl i revisionen har Rigsrevisionen med denne undersøgelse valgt at foretage en mere gennemgribende revision af de statslige virksomheders indbetalinger af pensionsbidrag for tjenestemænd.

58. Formålet med undersøgelsen har været at undersøge, om virksomhedernes indbetalinger af pensionsbidrag for tjenestemænd er korrekte, og hvordan Moderniseringsstyrelsen understøtter virksomhedernes indbetalinger og generelt sikrer, at indbetalingerne er korrekte.

Afgrænsning og metode

59. Undersøgelsen dækker finansåret 2011. Det skal fremhæves, at de fejl, Rigsrevisionen har fundet, typisk har været fejl, der løber over flere år, da pensionsindbetalingerne påbegyndes ved ansættelsens start.

60. Rigsrevisionen har undersøgt indbetalingerne af pensionsbidrag på de 6 områder, som tjenestemandsansættelse inddeles i:

- tjenestemænd på Ny Løn
- tjenestemænd på Gammel Løn
- tjenestemænd på seniorordning
- tjenestemænd på åremål
- tjenestemænd på rådighedsløn
- tjenestemænd med § 55-tillæg i henhold til tjenestemandspensionsloven.

Resultatet af undersøgelsen omtales nedenfor for hvert af tjenestemandsområderne.

61. Undersøgelsen har omfattet 11 virksomheder med statstjenestemænd. Det er Anklagemyndigheden, Banedanmark, Beredskabsstyrelsen, Fødevarestyrelsen, Kort- og Matrikelstyrelsen, Kriminalforsorgen, Københavns Universitet, retterne, Rigspolitiet, Transportministeriets departement og Aarhus Universitet. Der er på tværs af disse virksomheder udtrukket en stikprøve på i alt 137 sager fordelt på de 6 områder for tjenestemandsansættelse. De udvalgte virksomheder har alle tjenestemandsansættelser, der dækker flere af de 6 områder. Videre er antallet af stikprøver for de enkelte områder udvalgt efter en vurdering af væsentlighed (antal tjenestemænd) og risiko.

62. Undersøgelsen omfatter ikke pensionsindbetalinger for tjenestemænd i forsvaret, SKAT og de uniformerede tjenestemænd i politiet, da disse virksomheder revideres hvert år på grund af deres størrelse og væsentlighed. Rigsrevisionen foretager således jævnligt en gennemgang af pensionsindbetalingerne for tjenestemændene i disse virksomheder. Undersøgelsen har kun haft fokus på indbetalingerne af pensionsbidrag via SLS og omfatter ikke, om tjenestemandspensionen er korrekt udbetalt. Hvis en fejl i en indbetaling ikke opdages inden pensioneringen, vil den også medføre fejl i de fremtidige udbetalinger af pension. I øvrigt undersøges udbetalingerne stikprøvevist ved Rigsrevisionens årlige revisioner af administration og beregning af tjenestemandspension.

63. Stikprøven er blevet gennemgået på baggrund af stamdata i SLS og i statens pensionsalderberegningssystem (PENSAB). Videre er virksomhederne blevet anmodet om at sende dokumentation for tjenestemændenes indplacering i forhold til pension.

64. Rigsrevisionen har ligeledes afholdt møder med Moderniseringsstyrelsen i forbindelse med undersøgelsen.

b. De undersøgte virksomheder indbetaler i mange tilfælde ikke korrekt pensionsbidrag for tjenestemænd

65. Formålet med undersøgelsen har været at undersøge, om virksomhedernes indbetalinger af pensionsbidrag for tjenestemænd er korrekt beregnet og i overensstemmelse med lovgivningen og statens regler på området.

Undersøgelsen har vist, at der var forholdsvis mange fejl i de undersøgte virksomheders indbetalinger af pensionsbidrag for tjenestemænd. Rigsrevisionen har beregnet fejlprocenten for de undersøgte virksomheder i 2011 til ca. 14 %, hvilket svarer til fejl i ca. hver 7. indbetaling. På visse områder var der fejl i næsten hver 2. indbetaling.

66. Resultaterne af undersøgelsen fordelt på de forskellige tjenestemandsområder fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Undersøgelsens resultater fordelt på de 6 tjenestemandsområder (2011)

Tjenestemandsområder	Antal tjenestemænd i de 11 virksomheder ¹⁾	Antal kontrollerede sager	Antal sager med fejl	Fejlprocent	Fejlbeløb i 2011 ³⁾ (Kr.)	Ekstrapoleret fejlbeløb for alle tjenestemænd i de 11 undersøgte virksomheder ⁴⁾ (Kr.)
Ny løn	1.115	64	17	27	54.402	947.782
Gammel Løn	5.033	18	2	11	22.567	6.310.099
Seniorordning	22	11	5	45	29.610	59.220
Åremål	24	19	8	42	216.505	273.479
Rådighedsløn	164	19	1	5	14.417	124.440
§ 55-tillæg	40	6	2	33	97.034	646.893
I alt	6.398	137	35	14²⁾	434.535	8.361.913

¹⁾ Der er enkelte tjenestemænd, som overlapper i de 6 grupper. En tjenestemand kan fx godt være på åremål og Gammel Løn samtidig.

²⁾ Fejlprocenten i alt er beregnet ved at vægte fejlprocenten for de enkelte tjenestemandsområder med andelen af det samlede antal ansatte på områderne i de undersøgte virksomheder.

³⁾ Der skelnes ikke mellem beløb til gode for virksomheden eller for den enkelte tjenestemand.

⁴⁾ Det ekstrapolerede fejlbeløb er udregnet som det gennemsnitlige fejlbeløb i de gennemgåede sager på det enkelte tjenestemandsområde ganget med antallet af tjenestemænd ansat på dette område i de 11 virksomheder.

Kilde: SLS og egne beregninger.

Det fremgår af tabel 1, at der var fejl i 35 af de 137 stikprøver fordelt på de 11 undersøgte virksomheder. Rigsrevisionen har opgjort fejlene i de 35 sager til 434.535 kr. i 2011.

En ekstrapolering af de fundne fejl i forhold til det samlede antal tjenestemænd i virksomhederne viser en forkert pensionsindbetaling på ca. 8,4 mio. kr. i 2011. Det skal understreges, at fejlbeløbet udelukkende vedrører 2011, og at der er tale om et bruttofejlbeløb, som både omfatter for lidt og for meget indbetalt. Størstedelen af fejlene i undersøgelsen strækker sig flere år tilbage, typisk tilbage til tidspunktet, hvor tjenestemanden blev udnævnt, så det er sandsynligt, at beløbet er mindst lige så stort for hvert af de bagudliggende år. Hertil kommer, at hvis en fejl i en indbetaling ikke opdages inden pensioneringen, vil den også medføre fejl i de fremtidige udbetalinger af pension. Fx vil bidraget sjældent blive kontrolleret og korrigeret, når tjenestemanden først én gang er blevet indplaceret i løn- og pensionssystemet, medmindre tjenestemandens ansættelsesforhold ændres.

67. Rigsrevisionen anbefaler, at ØSC overvejer at foretage en mere proaktiv rådgivning for at hjælpe virksomhederne. ØSC kunne med passende mellemrum overveje at indføre et servicetjek af forretningsgangene for at konstatere, hvor vanskelighederne og fejlene opstår. Herved kunne ØSC være med til at sikre en mere korrekt indbetaling af pensionsbidrag.

68. Regelgrundlaget for tjenestemandsområderne og resultatet af Rigsrevisionens stikprøvevise gennemgang vil blive beskrevet for hvert af de 6 undersøgte tjenestemandsområder.

Tjenestemænd på Ny Løn

69. Regelgrundlaget for pension til tjenestemænd, der er overgået til Ny Løn, er beskrevet i cirkulære om aftale om pensionsforhold for tjenestemandsgupper o.l. i forbindelse med nye lønsystemer. Hertil kommer 52 særlige pensionsaftaler, der er indgået for særlige tjenestemandsgupper eller hele virksomheder.

Tjenestemænd på Ny Løn blev ved overgangen til de nye lønsystemer indplaceret i et pensions skyggeforløb. Pensions skyggeforløbet er det lønrammeforløb, som tjenestemanden havde inden overgangen til Ny Løn. Et lønrammeforløb består af 1-5 løntrin, der enten er 1-årige eller 2-årige.

Tjenestemænd på Ny Løn deles også i 2 grupper: en åben gruppe og en lukket gruppe. Den åbne gruppe er fortsat åben for ansættelse af tjenestemænd inden for forsvaret, politiet mv. Den lukkede gruppe består primært af tjenestemænd med administrative funktioner. I den lukkede gruppe må der ikke foretages nyansættelser.

I den åbne gruppe indplaceres tjenestemændene i pensionsmæssig henseende i det lønrammeforløb, der var gældende forud for den ansattes overgang til det nye lønsystem. Aftales der efterfølgende oprykning til en højere basisløngruppe, aftales det samtidig, at tjenestemanden i pensionsmæssig henseende indplaceres i den højere lønramme. I den åbne gruppe indbetales der pensionsbidrag af de pensionsgivende tillæg til en supplerende pensionsordning svarende til den pensionsprocent, der var gældende forud for den ansattes overgang til det nye lønsystem.

I den lukkede gruppe indplaceres tjenestemændene i pensionsmæssig henseende også i det lønrammeforløb, der var gældende forud for overgangen til det nye lønsystem. Dette lønrammeforløb forlænges med 2 skalatrin, dog maks. til skalatrin 48. Har tjenestemandens lønrammeforløb været med 2-årige trin, gives 2 ekstra trin, efter at tjenestemanden har været 2 år på sluttrinnet i sit skyggeforløb. Har tjenestemandens lønrammeforløb været med 1-årige trin, gives 1 ekstra trin efter henholdsvis 2 og 4 år. Ved advancement til en højere stilling inden for samme ansættelsesområde kan der gives maks. 1 ekstra trin.

Hvis tjenestemandens basisløn og/eller tillæg overstiger den pensionsgivende løn på sluttrinnet, indbetales et pensionsbidrag på 18 % af den overskydende løn til en supplerende pensionsordning. De 18 % kan dog afviges ved aftale for den enkelte tjenestemandsgruppe eller virksomhed.

For hovedparten af tjenestemænd på Ny Løn indbetales et pensionsbidrag på 15 %, mens det for de tjenestemænd i lønramme 37 og derover, som er ansat efter den 1. august 2005, er på 20,3 %.

70. På baggrund af den stikprøvevise gennemgang har Rigsrevisionen konstateret, at 17 af de undersøgte indbetalinger på dette område var fejlbehæftede, svarende til 27 %, og at fejlene på området hovedsageligt skyldes forkert anvendelse af lønsystemets funktionaliteter, simple tastefejl, eller at virksomhederne ikke har efterlevet regelsættet. Dette kan fx være tildeling af 1 ekstra trin ved advancement, manglende eller forkert skelnen mellem åbne og lukkede grupper samt manglende 2 ekstra trin, når tjenestemanden har været på sit sluttrin i 2 år. Fejlene er typisk opstået i forbindelse med indplaceringen af den pågældende tjenestemand ved overgangen til Ny Løn. De første tjenestemænd overgik til Ny Løn i 1998.

Et pensions skyggeforløb er en videreførelse af de aftalte lønforløb fra Gammel Løn.

Tjenestemænd på Gammel Løn

71. Regelsættet for tjenestemænd på Gammel Løn følgerne reglerne beskrevet i pkt. 56. Herudover er der mulighed for, at der kan indgås konkrete aftaler mellem Finansministeriet og vedkommende centralorganisation om indbetaling af pensionsbidrag af nærmere aftalte, faste tillæg til tjenestemænd til en supplerende pensionsordning.

72. I den stikprøvevise gennemgang af 18 sager på området blev der fundet 2 fejl, svarende til 11 %. Fejlene skyldes, at der ikke blev indbetalt korrekt pensionsbidrag til en supplerende pensionsordning, og at der kun var indbetalt et pensionsbidrag på 15 %, hvor det retteligt skulle have været på 20,3 %.

Tjenestemænd på seniorordning

73. En seniorordning kan etableres, når ansættelsesmyndigheden vurderer, at det vil være muligt og hensigtsmæssigt.

Det fremgår af cirkulære om aftale om senior- og fratrædelsesordninger, at seniorordning med retræte (aftrapning i job) er betinget af, at ansættelsesmyndigheden løbende indbetaler et supplerende pensionsdækningsbidrag. Tjenestemanden bevarer retten til at få pension beregnet efter den hidtidige, højere pensionsgivende løn. Det supplerende pensionsdækningsbidrag beregnes med den hidtil anvendte procentsats af differencen mellem den pensionsgivende løn i henholdsvis den hidtidige stilling og retrætestillingen.

Indbetaling af et supplerende pensionsdækningsbidrag til finanslovens § 36 er ligeledes en betingelse for, at ansættelsesmyndigheden kan bevilge, at tjenestemænd i forbindelse med seniorordning med deltid tillægges fuld eller forhøjet pensionsaldermedregning.

74. I den stikprøvevise gennemgang af 11 sager på området blev der fundet 5 fejl, svarende til 45 %. 3 fejl skyldes manglende eller forkert anvendelse af SLS i forhold til tjenestemænd med nedsat tid. Videre var der én fejl, hvor det ikke var registreret korrekt i PENSAB, at en tjenestemand var gået ned i tid, men hvor det var aftalt, at han optjente fuld pension. Endelig fandt Rigsrevisionen i sin gennemgang en mindre systemfejl i SLS vedrørende et hovedstadstillæg, der ikke automatisk blev medregnet ved udregningen af pensionsbidraget til den supplerende pensionsordning. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at systemfejlen vil blive rettet.

Tjenestemænd på åremål

75. Åremålsansættelse er en tidsbegrænset ansættelse, der er baseret på særlige regler i tjenestemandsløven, tjenestemandspensionsloven og en aftale af 31. oktober 2001 mellem Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg.

Til åremålsansatte ydes et særligt åremålsstillæg, der aftales mellem ministeriet og den pågældende centralorganisation. Tillægget fastsættes under hensyn til åremålets længde og eventuelle tilbagegangsret.

Der indbetales ikke pensionsbidrag af åremålsstillæg til tjenestemænd, men tjenestemanden tillægges 2,7 % af højeste pension ved pensionering fra åremålsansættelsen. Tillægget bliver lagt til den pension, som tjenestemanden har ret til fra sin varige tjenestemandsstilling, men den samlede pension kan dog ikke overstige den pension, der ville være opnået ved pensionering fra åremålsstillingen, jf. tjenestemandspensionslovens kap. 4a.

76. I den stikprøvevise gennemgang af 19 sager på området blev der fundet 8 fejl, svarende til 42 %. I alle fejlsagerne blev der indbetalt supplerende pension af åremålsstillægget, selv om der ikke var hjemmel til dette. Også her strækker fejlene sig over flere år. For en enkelt tjenestemand går fejlen 8 år tilbage og beløber sig i denne periode til ca. 300.000 kr., som var for meget indbetalt i pensionsbidrag til en supplerende pensionsordning.

Enkelte virksomheder har omgået reglerne ved at fjerne pensionsindbetalingen fra åremålstillægget for til gengæld at hæve pensionsprocenten tilsvarende på et andet tillæg, så et enkelt tillæg kunne have en pensionsprocent på over 40 %. Ifølge Moderniseringsstyrelsen må fastsættelse af meget høje pensionsbidrag af personlige tillæg med det sigte at kompensere for, at åremålstillægget ikke er pensionsgivende, imidlertid betragtes som en omgåelse af de fastsatte regler.

Videre konstaterede Rigsrevisionen, at åremålsaftalen henviser til en lov, der ikke længere eksisterer. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen ved først given lejlighed vil opdatere åremålsaftalen med de seneste ændringer af lovgivningen. Videre vil Moderniseringsstyrelsen tage skridt til at fremhæve, fx i Personaleadministrativ Vejledning, at åremålstillæg for tjenestemænd ikke kan gøres pensionsgivende.

Tjenestemænd på rådighedsløn

77. En tjenestemand har ret til rådighedsløn, hvis den pågældende afskediges, fordi ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform medfører, at stillingen nedlægges, og der ikke kan anvises en anden passende stilling, jf. tjenestemandenslovens § 31. Rådighedsløn ydes typisk i 3 år med en løn svarende til den sidst udbetalte løn inkl. faste tillæg.

Udgiften til rådighedsløn afholdes af de enkelte ministerier, og den enkelte ansættelsesmyndighed har ansvaret for administrationen, herunder beregning og udbetaling af rådighedsløn.

Når en tjenestemand overgår til rådighedsløn, skal der foretages forskellige ændringer i SLS. Det er af væsentlig betydning for korrekt indbetaling af pensionsbidrag for tjenestemænd, at disse ændringer foretages korrekt.

78. Rigsrevisionen fandt kun én fejl i den stikprøvevise gennemgang af tjenestemænd på rådighedsløn. Fejlen skyldes en forkert pensionsprocent for den supplerende pensionsindbetaling.

Tjenestemænd med § 55-tillæg i henhold til tjenestemandspensionsloven

79. En tjenestemand, der omflyttes til en anden passende, men lavere lønnet stilling, som vedkommende har pligt til at overtage, har krav på at bevare lønnen i den hidtidige stilling, hvis tjenestemanden ikke selv er skyld i omflytningen.

Lønnen i den hidtidige stilling omfatter den faste løn, herunder pensionsbidrag til en eventuel supplerende pensionsordning. Tjenestemanden får desuden eventuelle anciennitetsbetingede lønstigninger, som den pågældende ville have fået ved fortsat ansættelse i sin hidtidige stilling. Lønnen påvirkes derimod ikke af aftaler om tillæg til lønnen eller omklassificeringer, der først har virkning efter nedrykningstidspunktet.

Hvis en tjenestemand overgår til en stilling, der er henført til en lavere lønramme end den hidtidige, får tjenestemanden et personligt tillæg til udligning af forskellen. Tillægget bortfalder i takt med eventuel lønfremgang ved overgang til højere lønramme eller løntrin. Der skal stadig indbetales pensionsbidrag efter lønnen i den højere stilling, hvorfra tjenestemanden pensioneres.

80. I den stikprøvevise gennemgang af 6 sager på området blev der fundet 2 fejl, svarende til 33 %. Begge sager vedrørte tjenestemænd, der var overgået til en seniorordning, men hvor § 55-tillægget fortsat blev indbetalt.

c. Moderniseringsstyrelsens understøttelse og sikring af korrekte pensionsindbetalinger for tjenestemænd

81. Formålet med undersøgelsen har været at undersøge, hvordan Moderniseringsstyrelsen understøtter virksomhedernes indbetalinger af pensionsbidrag for tjenestemænd og generelt sikrer, at indbetalingerne er korrekte.

82. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Moderniseringsstyrelsen understøtter virksomhedernes pensionsindbetalinger og supplerende pensionsordninger med vejledninger, cirkulærer, systemunderstøttelse mv. Styrelsen sikrer imidlertid ikke direkte, at pensionsindbetalingerne er korrekte.

83. Moderniseringsstyrelsen har det overordnede ansvar for at understøtte virksomhedernes pensionsindbetalinger. På styrelsens hjemmeside er der bl.a. adgang til Personaleadministrativ Vejledning. Denne indeholder henvisning til alle generelle regler, lovgivning mv., der gælder for tjenestemænd, herunder regler om tjenestemandspension. Rigsrevisionen anbefaler, at styrelsen overvejer at bringe eksempler og et afsnit med spørgsmål/svar i den Personaleadministrative Vejledning i kapitlet om pensionsreglerne, hvor virksomhedernes spørgsmål og styrelsens svar om forståelsen af reglerne kunne gengives.

Moderniseringsstyrelsen har videre foretaget systemunderstøttelse af tjenestemandsområdet via SLS og PENSAB, og der er integration imellem disse. Dog skal visse oplysninger indtastes manuelt i PENSAB, fx ulønnet barselsorlov med pensionsanciennitet. Styrelsen har dog oplyst, at styrelsen i starten af 2013 påregner at tage et nyt PENSAB i brug. Det indgår som et krav til nyt PENSAB, at den virksomhed, der er ansvarlig for indberetningen af pensionsalderoptjening og øvrige oplysninger, herunder pensionsskalatrin, i PENSAB sikrer sig, at oplysningerne er korrekte. Virksomhederne får mulighed for at trække uddata over alle deres tjenestemænd mv., så de får et grundlag for at gennemføre kontrol af, at pensionsbidrag beregnes af den korrekte pensionsgivende løn.

Videre har Moderniseringsstyrelsen udviklet en guide, hvor det er muligt for virksomhederne at orientere sig om lønsystemets lønkoder, personalekategorier mv. I guiden bliver der under hver enkelt lønkode fx beskrevet pensionsforhold, satser og hjemmel. Styrelsen har også udarbejdet indtastningsguider for særlige områder, der kan findes på styrelsens hjemmeside. Det forudsættes dog, at brugeren i forvejen har et indgående kendskab til regelsæt, terminologi, lønsystemets funktionaliteter mv. for at få det fulde udbytte af guiden.

84. Der er mulighed for at få rådgivning om konkrete spørgsmål vedrørende både regelsættet for tjenestemænd og indtastningsmulighederne i SLS ved henvendelse til Moderniseringsstyrelsen, men nu i mindre grad end tidligere. Bl.a. fokuserer styrelsens rådgivning nu på anvendelse og fortolkning mv. af styrelsens egne regler, og her kan nu alene departementer og enkelte større virksomheder rette henvendelse direkte til styrelsen. Endelig er det ikke længere muligt at få telefonisk rådgivning om systemerne. Styrelsen har oplyst, at styrelsen i praksis har imødekommet ønsker om målrettet kursusvirksomhed i det omfang, det resurse-mæssigt har været muligt. Der har i de seneste år været afholdt 8 arrangementer fordelt på forskellige statslige virksomheder.

Moderniseringsstyrelsen har også oplyst, at styrelsen vil tage skridt til at fremhæve, fx i Personaleadministrativ Vejledning, at åremålsstillæg for tjenestemænd ikke kan gøres pensionsgivende. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende, men anbefaler, at styrelsen overvejer en forenkling af hele regelsættet for indbetaling af pensionsbidrag for tjenestemænd og samtidig har fokus på rådgivning og tilbud om kursusvirksomhed til virksomhederne og ØSC. Styrelsen har efterfølgende oplyst, at styrelsen fortsat i relevant omfang vil imødekomme konkrete ønsker om rådgivning og kursusvirksomhed mv. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende. Rigsrevisionen er opmærksom på, at området er overenskomstaftalt, og at dette kan vanskeliggøre en hurtig regelforenkling, men finder fortsat, at reglerne er unødigt komplicerede, og at styrelsen bør bestræbe sig på at forenkle reglerne. Styrelsen forventer, at problemerne bliver væsentligt reduceret, efterhånden som tjenestemændene kommer på det endelige sluttrin i skyggeskalatrinsforløbet, og den samlede udbetalte løn overstiger det pensionsgivende slutskalatrin, hvorefter pensionsbidragsprocenten for pensionsgivende løndelev entydigt er 18 %. Rigsrevisionen er opmærksom herpå, men skal tilkendegive, at dette vil tage en årrække.

85. Rigsrevisionen har også undersøgt, hvordan Moderniseringsstyrelsen generelt sikrer, at virksomhedernes indbetaling af pensionsbidrag til finanslovens § 36 og de supplerende pensionsordninger er korrekte.

Rigsrevisionen har konstateret, at Moderniseringsstyrelsen ikke direkte sikrer, at virksomhedernes indbetalinger af pensionsbidrag er korrekte. Styrelsen har oplyst, at styrelsen ikke udøver direkte kontrol med virksomhedernes efterlevelse af regelsættene. Styrelsen følger kun op på konkrete sager, eller hvis styrelsen på anden måde bliver opmærksom på, at der kan rejses spørgsmål om administrationen af reglerne. Rigsrevisionen er opmærksom på, at virksomhederne selv er ansvarlige for at foretage korrekte pensionsindbetalinger, men anbefaler, at styrelsen med visse mellemrum evaluerer, om virksomhederne generelt efterlever hensigten med regelsættet, og om regelsættet er unødigt kompliceret.

C. Status for Økonomiservicecenteret (ØSC)

ØSC er et servicecenter under Staten Administration, der hører under Finansministeriets koncern.

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i løbet af 2011 er sket forbedringer af Økonomiservicecenterets (ØSC) opgavevaretagelse og den underliggende systemunderstøttelse. Der er dog stadig områder, hvor der er behov for at sikre en tilfredsstillende og ensartet kvalitet i betjeningen af kunderne. Dette gælder navnlig efterlevelse af forretningsgange og interne kontroller samt kvalitetssikring vedrørende løn- og refusionsadministration og regnskabserklæringen.

Rigsrevisionen finder, at ØSC med den seneste version af regnskabserklæringen har skabt et hensigtsmæssigt grundlag for kommunikation med kunderne i forbindelse med den månedlige regnskabsaflægning. Rigsrevisionen finder dog, at der fortsat er behov for at kvalitetssikre regnskabserklæringen, herunder at alle relevante bemærkninger fra ØSC til kunden medtages i regnskabserklæringen og gentages, indtil forholdet er bragt på plads. Rigsrevisionen finder samtidig, at ØSC bør indskærpe kundernes ansvar for at følge op på ØSC's bemærkninger i regnskabserklæringen.

Revisionen viste, at ØSC fortsat opbevarer lønordrer fra kunderne i strid med persondatalovens regler om opbevaring af personfølsomt materiale. ØSC har oplyst, at en arkiveringsløsning for personfølsomme oplysninger, der lever op til kravene i persondataloven, forventes implementeret i begyndelsen af 2013.

I 2011 gav ØSC's opgavevaretagelse på refusionsområdet fortsat anledning til mistede refusionsindtægter på grund af manglende eller for sen indgivelse af refusionsanmodninger. Tabene kan tilskrives fejl hos ØSC eller ØSC's kunder. ØSC har opgjort de samlede tab til ca. 2,5 mio. kr. eller ca. 0,5 % af de samlede indgivne refusionsanmodninger. Tabene er fordelt på ca. 100 kunder. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at flere kunder i 2011 mistede refusionsindtægter på grund af manglende eller for sen indgivelse af refusionsanmodninger.

Rigsrevisionen konstaterede, at ØSC havde en tilfredsstillende målopfyldelse for sagsbehandlingstiden af de 6 servicemål inden for regnskab og rejseafregning. Rigsrevisionen finder samtidig, at ØSC bør intensivere bestræbelserne på at levere en af-rapportering til kunderne for de 2 servicemål på lønområdet, så kunderne modtager én samlet oversigt over målopfyldelsen.

86. Rigsrevisionen har siden 2009 fulgt etableringen af Økonomiservicecenteret (ØSC). Dette skyldes, at ØSC's varetagelse af opgaver for de statslige virksomheder har en væsentlig betydning for den løbende administration og regnskabsaflægning for hovedparten af statens virksomheder. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere kvaliteten af ØSC's opgavevaretagelse på områderne lønadministration, administration af lønrefusioner og regnskabserklæringen. Rigsrevisionen har desuden vurderet systemunderstøttelsen af ØSC's opgavevaretagelse.

a. Status på systemunderstøttelsen og administration af brugerrettigheder i Navision Stat

87. ØSC's opgavevaretagelse systemunderstøttes primært gennem 5 systemer: Navision Stat (regnskabssystem), ØS LDV (datavarehus), IndFak (indkøbs- og fakturasystem), SLS (lønsystem) og RejsUd (rejseafregningssystem). De fleste af systemerne er implementeret hos ØSC's kunder.

Endvidere har kunderne fået implementeret HR-løn, som er et system til indrapportering af løn hos kunderne. ØSC har oplyst, at kunderne selv indrapporterer ca. 60 % af alle opgaveanmodninger på lønområdet via HR-løn, og at dette giver en mere effektiv sagsgang hos både kunderne og ØSC.

Rigsrevisionen omtalte i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, at implementeringen af IndFak blev sat i bero i 2011, da der viste sig problemer med at få fakturaer gennem IndFak. Disse problemer er nu løst af Moderniseringsstyrelsen, der har ansvaret for systemet. Moderniseringsstyrelsen har, efter at IndFak's fakturamodul er indført hos de fleste kunder, iværksat udviklingen af IndFak's indkøbsmodul i 2. halvår 2012.

88. Opgraderingen af Navision Stat til version 5.2 var gennemført hos de fleste kunder ultimo 2011. Versionen gør det bl.a. muligt at foretage afstemning af alle lønrelaterede konti i Navision Stat, hvilket indebærer en væsentlig lettelse af afstemningsarbejdet.

89. Revisionen af brugerrettigheder i Navision Stat gav i 2011 fortsat anledning til bemærkninger og anbefalinger med henblik på at forbedre procedurene til sikring af en betryggende og funktionsadskilt administration af brugeradgange. Revisionen viste bl.a., at der fortsat mangler funktionsadskillelse i brugerrettighedskontrollen i ØSC, idet kontrollen udføres af den kundekontaktansvarlige i ØSC, der samtidig har adgangsrettigheder til kundernes regnskaber, herunder mulighed for at oprette brugere. Manglende funktionsadskillelse indebærer risiko for uregelmæssigheder, men revisionen har dog ikke konkret afdækket sådanne tilfælde.

ØSC fremsender herudover en brugeroversigt til kunden. Denne omfatter brugere på tidspunktet for trækning af oversigten, men ikke en oversigt over til- og afgang af brugere. Herved er der risiko for, at der – uden at kunden bliver bekendt hermed – kan oprettes og efterfølgende slettes brugere, uden at denne aktivitet fremgår af oversigten.

ØSC har anerkendt de rejste problemstillinger med kontrollen af brugerrettigheder og har udarbejdet et værktøj i samarbejde med Moderniseringsstyrelsen. Værktøjet er taget i brug i ØSC primo 2012, men endnu kun i begrænset omfang hos kunderne. ØSC arbejder på at få alle kunder til at anvende værktøjet. I forbindelse med den senere opgradering til Navision Stat 5.4 i 1. halvår 2013 vil værktøjet også indeholde en oversigt over til- og afgang af brugere. ØSC vil være særlig opmærksom på risikoen for misbrug, indtil værktøjet er implementeret.

90. Rigsrevisionen konstaterer, at systemunderstøttelsen i ØSC er forbedret i løbet af 2011, men finder dog, at kontrollen af brugerrettigheder i Navision Stat stadig kræver forbedringer.

Rigsrevisionen forventer, at initiativerne sammen med opgraderingen af Navision Stat til version 5.4 i 2013 vil kunne sikre en tilfredsstillende funktionsadskilt kontrol af brugerrettigheder.

b. Status på kvaliteten af ØSC's leverancer på de 3 væsentlige områder – lønadministration, administration af lønrefusioner og regnskabserklæringen

Lønadministration

91. Rigsrevisionen har undersøgt, om ØSC levede op til den forpligtelse, der var indgået med de enkelte kunder, og om der var etableret forretningsgange, som understøttede korrekt løn til medarbejderne til rette tid. Derudover har Rigsrevisionen ved lønrevisionerne hos ØSC's kunder gennemgået de forretningsgange, der er relateret til ØSC.

92. Lønrevisionen viste, at ØSC's forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder samlet set fungerede tilfredsstillende.

Rigsrevisionen konstaterede dog, at kvaliteten af ØSC's lønadministration var uensartet, ligesom forretningsgangene i flere tilfælde ikke blev fulgt i praksis. Fx viste lønrevisionen ved ØSC, at uddatakontrollen i enkelte tilfælde ikke fungerede tilfredsstillende, idet fejl, som ikke var fundet i inddatakontrollen før lønkørslen, heller ikke var blevet fundet i uddatakontrollen. ØSC havde dog løbende taget initiativer til at højne kvaliteten i lønadministrationen og sikre, at forretningsgangene ensartes.

Revisionen viste endvidere, at ØSC fortsat opbevarer lønordrer fra kunder i strid med persondatalovens regler om opbevaring af personfølsomt materiale. Rigsrevisionen finder, at der hurtigst muligt bør etableres en løsning, der sikrer, at personfølsomme oplysninger opbevares korrekt.

Rigsrevisionen finder, at ØSC bør sikre, at forretningsgangene konsekvent efterleves, og at alle kunder betjenes med ensartet kvalitet i lønadministrationen. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at der i 2011 ikke var etableret en tilfredsstillende arkiveringsløsning for personfølsomme oplysninger. ØSC har oplyst, at en arkiveringsløsning, der lever op til kravene i persondataloven, forventes implementeret i begyndelsen af 2013.

Administration af lønrefusioner

93. Rigsrevisionen konstaterede, at der fortsat er problemer med refusionsadministrationen i ØSC i relation til overholdelse af tidsfristerne for indgivelse af refusionsansøgninger. ØSC har vurderet, at overskridelse af tidsfristerne har medført tab af refusion for i alt ca. 2,5 mio. kr., svarende til ca. 0,5 % af de samlede indgivne refusionsansøgninger. Tabene var fordelt på ca. 100 kunder. Rigsrevisionen konstaterede i denne sammenhæng tilfælde, hvor ØSC ikke havde ansøgt om refusionen inden for tidsfristen, til trods for at kunden havde fremsendt refusionsansøgningen rettidigt til ØSC. Dette forekom, selv om ØSC i regnskabserklæringen til kunden oplyste, at der var foretaget ansøgning om refusion for rettidigt modtagne refusionsansøgninger. Kunderne må i disse tilfælde afskrive refusionerne som tab, idet ØSC har oplyst, at ØSC ikke har hjemmel til at erstatte tabene, selv om forholdet kan tilskrives fejl i ØSC. Samlet set er de konstaterede tab på refusioner relativt begrænsede, men for mindre kunder kan selv mindre tab have betydning for kundens økonomi.

Der forekommer endvidere tilfælde, hvor den manglende refusionshjemtagelse kan tilskrives fejl hos kunden.

Rigsrevisionen omtalte i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, at det var vanskeligt for kunderne at kontrollere, om refusioner, som ØSC havde hjemtaget, var korrekte, da de regnskabsmæssige data ikke var specificeret på personniveau.

ØSC har i 2011 påbegyndt implementering af en løsning, hvor det er muligt af få refusionsløn dele specificeret på personniveau. Dette har gjort arbejdet med de løbende afstemninger af refusionstilgodehavender lettere. Revisionen viste dog, at der stadig er en del gamle åbentstående poster på de refusionsrelaterede lønkonti.

Lønrefusioner omfatter bl.a. refusion for sygedagpenge, barsel og fleksjob.

Rigsrevisionen anbefalede, at ØSC fortsat har fokus på oprydningen i gamle åbentstående poster.

ØSC har på grund af de konstaterede forhold iværksat en intensivning af dialogen med kunderne med henblik på at gennemgå den månedlige oversigt over refusioner telefonisk. ØSC forventer, at initiativet vil sikre, at ØSC løbende har en fuldstændig oversigt over refusionssagerne og dermed grundlaget for indgivelse af refusionsanmodninger, så kunderne undgår tab på grund af manglende eller for sen indgivelse af refusionsanmodninger.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der fortsat i 2011 kunne konstateres tab af refusioner på trods af de iværksatte initiativer for at forbedre administrationen på området. Rigsrevisionen finder det ligeledes ikke tilfredsstillende, at der står opført refusionstilgodehavender i kundernes regnskaber, der burde have været udlignet enten i forbindelse med modtagelse af den pågældende refusion eller ved tabsafskrivning.

Rigsrevisionen vurderer, at kvaliteten af sagsbehandlingen fortsat bør forbedres.

Regnskabserklæringen

94. ØSC's kunder modtager månedligt en regnskabserklæring fra ØSC, der bl.a. har til formål at informere om eventuelle fejl og mangler inden for regnskab og løn, som kunden skal være opmærksom på. I erklæringen skal ØSC oplyse, om det er kunden eller ØSC, der er ansvarlig for at følge op på forholdet.

Kunden skal alene forholde sig aktivt til fejl og mangler, der nævnes specifikt i regnskabserklæringens kommentarfelt. ØSC skal gentage eventuelle fejl og mangler i de månedlige regnskabserklæringer, indtil fejlene er løst, herunder de forhold, som kunden selv er ansvarlig for at følge op på.

Det er fortsat den enkelte kunde, der har ansvaret for, at regnskabet er korrekt. Kunden skal derfor også kvittere for erklæringen og skal i den forbindelse oplyse om sin opfølgning på eventuelle bemærkninger i erklæringen. Kunden skal i kvitteringen specificere eventuelle forhold, som kunden mener, at ØSC har ansvaret for at følge op på. Regnskabserklæringen og kvitteringen udgør således et væsentligt kommunikationsmedie mellem ØSC og kunden.

ØSC tog i 2011 en ny version af regnskabserklæringen i brug, der i højere grad end de tidligere versioner er systemunderstøttet, og som via en forbedret grafisk brugerflade tydeligere indikerer problemområder, som kunden og/eller ØSC skal forholde sig til. Desuden har ØSC i 2011 automatiseret flere af de kontroller, der sikrer, at eventuelt manglende indre sammenhænge i regnskabet identificeres.

95. Rigsrevisionen har i en stikprøvevis gennemgang af 25 regnskabserklæringer inden for områderne debitorer og kreditorer konstateret, at ØSC's udarbejdelse af regnskabserklæringerne til kunderne i adskillige tilfælde ikke var fyldestgørende.

Rigsrevisionens stikprøve viste bl.a., at der i 7 regnskabserklæringer ikke var oplyst om debitorer med kreditsaldo. I 9 regnskabserklæringer var omtalen af åbentstående eller forfaldne kreditorposter ikke fyldestgørende. Fejlene betyder bl.a., at eventuelle gamle poster, der skal ryddes op i, ikke identificeres, hvilket kan resultere i økonomiske tab for kunden, og at kreditorer ikke bliver betalt rettidigt.

Rigsrevisionens gennemgang af kundernes kvittering for regnskabserklæringen viste, at kunderne generelt fulgte op på regnskabserklæringen og brugte kvitteringen til kommunikation med ØSC. I 20 kvitteringer var der således angivet kommentarer til ØSC's regnskabserklæring eller fremsat anmodning om ØSC's opfølgning. Ofte blev det dog i kvitteringen ikke klart oplyst, hvilke initiativer kunden havde taget som følge af ØSC's bemærkninger og spørgsmål til kunden.

Rigsrevisionen finder, at ØSC bør sikre, at alle relevante forhold, der kræver kundens opfølgning, meddeles i regnskabserklæringen, så risikoen for fejl i regnskabet og eventuelt tab af indtægter samt manglende eller forsinkede betalinger for kunden minimeres.

Rigsrevisionen finder endvidere, at ØSC fortsat over for kunderne bør indskærpe ansvaret for at følge op på ØSC's bemærkninger i regnskabserklæringen. Samtidig finder Rigsrevisionen også, at ØSC konsekvent bør følge op på kundernes bemærkninger i kvitteringen til regnskabserklæringen.

Rigsrevisionen finder dog samlet set, at ØSC med den seneste version af regnskabserklæringen har skabt et bedre grundlag for kommunikation med kunderne i forbindelse med den månedlige regnskabsaflæggelse. Dette styrker efter Rigsrevisionens opfattelse afrapporteringen og dialogen med kunderne og medvirker til at sikre grundlaget for kundernes regnskabsaflæggelse og økonomistyring.

96. Ved revisionen blev afrapporteringen af de 8 servicemål gennemgået. Servicemålene har bl.a. til formål at opgøre, hvor hurtigt ØSC behandler kundernes anmodninger, og de fordeles sig med 5 mål inden for regnskabsområdet, 1 mål inden for rejseafregning og 2 mål inden for lønområdet.

Gennemgangen viste, at kunderne modtog den forudsatte afrapportering på servicemålene for regnskab og rejseafregning, herunder oplysninger om årsagen til eventuelt ikke-opfyldte servicemål. Servicemålene for løn kan dog fortsat ikke opgøres på grund af manglende systemunderstøttelse.

ØSC kan fortsat fremvise en fuld målopfyldelse på de 6 øvrige servicemål. I 2012 er kravene til sagsbehandlingstiden hævet fra 5 til 3 dage. Samtidig blev afleveringsfristen for regnskabserklæringen fremrykket med 10 dage fra den 25. dag til den 15. dag i den efterfølgende måned.

Rigsrevisionen konstaterede, at ØSC havde en tilfredsstillende målopfyldelse af de målbare servicemål, men finder, at ØSC bør intensivere bestræbelserne på at levere en afrapportering til kunderne af ØSC's servicemål på lønområdet, så kunderne modtager én samlet oversigt over målopfyldelsen.

D. Statslige virksomheders styring af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Virksomheder tilsluttet Statens It har efter 2 års drift endnu ikke tilrettelagt en tilfredsstillende styring af it-sikkerheden hos dem selv. Manglende styring af it-sikkerheden øger risikoen for eksponering af fortrolige data, tab af data og nedbrud i systemerne, fx fordi data ikke kan genskabes efter nedbrud, eller fordi der har været indbrud i systemerne. Den type utilsigtede hændelser forekommer med jævne mellemrum i statslige virksomheder, men kan minimeres med en styring baseret på sikkerhedsstandarder og god praksis. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at virksomhederne ikke havde en tilfredsstillende styring af it-sikkerheden i og omkring de systemer og data, som de var ansvarlige for.

Endvidere var der fortsat væsentlig uklarhed om opgavefordelingen mellem virksomhederne og Statens It. Konsekvensen var, at virksomhedernes og Statens It's arbejdsprocesser ikke var tilrettelagt, så de understøttede hinanden på en tilfredsstillende måde, fx vedrørende persondata, hvor Rigsrevisionen kunne konstatere, at der hos kunderne var usikkerhed om, hvilke krav de skulle stille til Statens It. Det har medført, at Statens It i begrænset omfang blev orienteret om, hvilke persondata kunderne var ansvarlige for, og at kunderne ikke krævede en rapportering fra Statens It, som viste, at persondata fortsat var forsvarligt beskyttet. Uklarheden om opgavefordelingen var en del af forklaringen på, at virksomhederne ikke havde tilrettelagt en tilfredsstillende styring. Rigsrevisionen finder, at virksomhederne i tæt dialog med Statens It bør udarbejde retningslinjer og procedurer, der medvirker til at sikre en tilfredsstillende it-sikkerhed i og omkring de anvendte systemer og data.

Rigsrevisionen finder desuden, at Statens It bør understøtte virksomhederne i deres arbejde med it-sikkerhed – også på områder, hvor Statens It ikke er ansvarlig for sikkerheden. Rigsrevisionen finder, at der vil være en væsentlig effektivisering og kvalitetsforbedring ved, at Statens It udarbejder vejledninger mv., som kan anvendes af de ca. 80 virksomheder, i stedet for, at hver enkelt virksomhed skal tilrettelægge sin egen styring uden at have det nødvendige overblik over processerne i Statens It. Fx bør Statens It udarbejde paradigmer for virksomhedernes opgaver og for ansvaret for beredskabsplaner og håndtering af persondata.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Statens It og virksomhederne fremover arbejder mere målrettet med at forbedre it-sikkerheden. Rigsrevisionen understreger vigtigheden af, at virksomhederne og Statens It udarbejder konkrete planer og milepæle for det videre arbejde, så de væsentligste mangler håndteres hurtigst muligt.

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi har 3 hovedspor:

- slut med papirblanketter og brevpost
- ny digital velfærd
- tættere offentligt digitalt samarbejde.

Retningslinjer beskriver "hvad gør vi", og procedurer fastlægger "hvem gør hvad og hvordan".

Styring af it-sikkerheden er et ledelsesansvar og skal tilgodeses de 3 overordnede sikkerhedskrav:

- tilgængelighed
- fortrolighed
- integritet.

It-sikkerhed handler bl.a. om at beskytte kritisk og følsom information uanset opbevaringsmedie.

a. Formål, afgrænsning og metode

Indledning og formål

97. Formålet med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi er, at stat, kommuner og regioner i et samarbejde skal modernisere it-systemerne og derigennem effektivisere den offentlige sektor, jf. den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015.

Moderniseringen og effektiviseringen skal ske gennem øget brug af it, fælles løsninger mv., bl.a. til kommunikation og digital betjening af borgere og virksomheder.

Den enkelte statslige virksomhed har ansvaret for at tilrettelægge en effektiv styring af it-sikkerheden i og omkring virksomhedens systemer og data, herunder vedrørende persondata. Hvis system-, data- og driftssikkerheden ikke er tilstrækkelig, kan det medføre driftsproblemer og økonomiske tab mv. for staten, samtidig med at borgere og private virksomheder ikke modtager de ydelser, som de er berettiget til. Hvis ikke persondata beskyttes tilstrækkeligt, kan det medføre tab af tillid til den offentlige myndighed og krænkelse af private personers rettigheder.

98. Denne undersøgelse handler om, hvordan statslige virksomheder, der er overgået til Statens It, har tilrettelagt styringen af it-sikkerheden. Statens It overtog pr. 1. januar 2010 ansvaret for alle opgaver vedrørende drift af administrative it-systemer, it-platforme og it-infrastruktur samt drift mv. af fagsystemer for 8 ministerier. Statens It overtog opgaverne, uden at der på forhånd var defineret og beskrevet et samarbejde og en standardiseret opgavefordeling mellem virksomhederne og Statens It. Det var planen, at det skulle ske efterfølgende, men det viste sig at være vanskeligere end forudset. Der var meget stor forskel på, hvilke opgaver de tidligere driftscentre løste, og hvilken teknologi de anvendte. Desuden havde virksomhedernes dokumentation for systemerne, som blev overdraget til Statens It, en varierende kvalitet, ligesom der gik meget viden tabt ved overdragelsen fra virksomhederne og de tidligere driftscentre til Statens It.

99. Overdragelsen ændrede ansvarsforholdene for it-anvendelsen. Statens It fik ansvaret for infrastruktur og basissystemer, mens den enkelte virksomhed fortsat har ansvaret for, at it-sikkerheden er tilstrækkelig for virksomhedens fagsystemer og data.

Overdragelsen af opgaver til Statens It medførte også, at den enkelte virksomhed skulle udarbejde nye skriftlige retningslinjer og procedurer på it-området og koordinere disse med Statens It.

100. Statens It indgik ultimo 2010 kundeaftaler med ca. 80 virksomheder. Aftalerne, som havde virkning fra den 1. januar 2011, var baseret på et servicekatalog og en ny afregningsmodel samt en aftale om, hvordan it-sikkerheden overordnet skulle tilrettelægges mellem Statens It og virksomhederne.

101. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om virksomhederne havde tilrettelagt en tilstrækkelig styring af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It, og om Statens It understøtter virksomhedernes styring af it-sikkerheden.

Afgrænsning og metode

102. Undersøgelsen var afgrænset til retningslinjer og procedurer inden for områderne risikovurdering, sikkerhedspolitik, system- og dataejere, ændringsstyring, backup, sikkerhedshændelser, beredskabsplan og generel sikkerhed.

Ved deling af ansvar og opgaver på 2 organisationer er der en risiko for, at nogle opgaver ikke løses. Rigsrevisionen undersøgte modenheden i retningslinjer og procedurer, hvor begge parter skal udføre en del af en samlet opgave, og hvor parterne er gensidigt afhængige af hinanden.

Virksomhedernes modenhed blev vurderet for hvert område på grundlag af en modenhedsskala fra 1 til 5, jf. pkt. 113.

Rigsrevisionen opstillede 1-6 kontrolmål for hvert område. Ét af kontrolmålene under system- og dataejernes opgaver og ansvar omfattede fx Statens It's behandling af persondata. Det var et krav, at der skulle foreligge en instruks fra virksomheden til Statens It om, hvordan disse data skal beskyttes.

103. Følgende 14 virksomheder indgik i undersøgelsen:

§ 7. Finansministeriet

- Digitaliseringsstyrelsen
- Moderniseringsstyrelsen
- Statens Administration.

§ 8. Erhvervs- og Vækstministeriet

- Departementet
- Finanstilsynet
- Søfartsstyrelsen.

§ 17. Beskæftigelsesministeriet

- Arbejdstilsynet.

§ 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser

- Departementet.

§ 21. Kulturministeriet

- Danmarks Kunstbibliotek
- Den Hirschsprungske Samling.

§ 23. Miljøministeriet

- Departementet
- Miljøstyrelsen
- Kort- og Matrikelstyrelsen.

§ 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet

- Energistyrelsen.

Virksomhederne blev valgt, så de repræsenterede et bredt udsnit af kunderne. Rigsrevisionen har bl.a. tilstræbt, at både små og større virksomheder var repræsenteret i undersøgelsen.

104. Rigsrevisionen gennemførte i januar og februar 2012 interviews med virksomhedernes ansvarlige for it-sikkerhed, herunder it-chefer og it-sikkerhedskoordinatorer mv. Rigsrevisionen havde forud for møderne anmodet virksomhederne om materiale, der dokumenterede opgaver og ansvar på områderne.

Et ledelsessystem for it-sikkerhed understøtter en ledelsesforankret, forretningsorienteret og risikovurderingsbaseret tilgang til it-sikkerhed.

b. Virksomhederne havde ikke en tilstrækkelig styring af it-sikkerheden

105. Undersøgelsens resultater for hvert delområde er gengivet i det følgende.

Risikovurdering og sikkerhedspolitik

106. Rigsrevisionen undersøgte, om virksomhederne havde udarbejdet en risikovurdering af alle væsentlige systemer og data, hvor driften var overdraget til Statens It. Vi undersøgte endvidere, om virksomhederne havde en skriftlig, opdateret sikkerhedspolitik, hvor samarbejdet med Statens It var beskrevet relevante steder i politikken.

De fleste virksomheder havde udarbejdet en sikkerhedspolitik, som var opdateret. Virksomhedernes sikkerhedspolitik var som oftest udarbejdet med udgangspunkt i de gennemførte risikoanalyser og -vurderinger.

System- og dataejere

107. Rigsrevisionen undersøgte, om virksomhederne internt havde defineret system- og dataejeres opgaver og ansvar, og om det fremgik af retningslinjer og procedurer, hvordan opgavefordelingen var fastlagt mellem Statens It og virksomheden.

Undersøgelsen viste, at 3 ud af 14 virksomheder havde beskrevet opgavefordelingen og havde påbegyndt implementeringen heraf.

11 virksomheder havde ikke gennemført en tilfredsstillende opdatering af retningslinjer og procedurer for system- og dataejere. Etableringen af Statens It medførte ofte, at praksis blev justeret, men justeringerne blev ikke konsekvensrettet i retningslinjerne. Det gælder bl.a. kontrol af adgangsrettigheder, håndtering af persondata, funktionsadskillelse og systemdokumentation.

Ændringsstyring

108. Rigsrevisionen undersøgte, om virksomhederne havde udarbejdet retningslinjer og procedurer for ændringsstyring af deres væsentligste fagsystemer, som var i drift i Statens It. Rigsrevisionen undersøgte endvidere, om der var procedurer, som beskrev, hvordan systemer skulle overdrages fra test til produktion, dvs. en beskrivelse af, hvordan systemet skulle overgå til drift i Statens It.

Undersøgelsen viste, at 3 virksomheder havde beskrevet opgavefordelingen og havde påbegyndt implementeringen af dokumenterede retningslinjer og procedurer for ændringsstyring.

Endvidere viste undersøgelsen, at ingen af virksomhederne havde en tilfredsstillende dokumentation af de kontroller, virksomhederne udførte i forbindelse med ændringsstyring. Mangler i ændringsstyringerne medfører risiko for nedbrud i it-driften, tab af data og økonomiske tab.

Backup

109. Rigsrevisionen undersøgte, om væsentligheden af virksomhedernes systemer og data samt afledte krav til backup var beskrevet, og om kravene var meddelt Statens It.

Undersøgelsen viste, at virksomhederne havde overdraget viden om og dokumentation for, hvad Statens It skulle tage backup af, men at dokumentationen ikke var vedligeholdt tilstrækkeligt ved efterfølgende ændringer.

Nogle virksomheder havde fulgt op på, om Statens It foretog backup som aftalt. Det var fx tilfældet i en virksomhed, hvor data ikke kunne genskabes på baggrund af mangelfuld backup.

Ingen af virksomhederne havde en sammenhængende og opdateret dokumentation for retningslinjer og procedurer, der skulle følges, og som beskrev, hvad der skulle tages backup af.

Ved **risikovurderingen** vurderer virksomheden, hvilke systemer der er forretningskritiske, og som virksomheden skal beskytte med konkrete sikkerhedsforanstaltninger.

Systemejers opgaver og ansvar omfatter fx:

- overholdelse af it-sikkerhedspolitik og lovgivning
- systemunderstøttelse af forretningen
- klassifikation af systemer og data
- brugeradministration
- funktionsadskillelse
- krav til systemdokumentation, driftssikkerhed og beredskab
- brugeruddannelse.

Dataejers opgaver og ansvar omfatter fx:

- anmeldelse af systemer med persondata til Datatilsynet
- sikring af fuldstændige, nøjagtige og godkendte data
- styring af brugeradgang til data.

Sikkerhedshændelser

110. Rigsrevisionen undersøgte, om der var udarbejdet retningslinjer og procedurer, som beskrev, hvordan sikkerhedshændelser, som involverede Statens It, skulle håndteres.

Én virksomhed havde opdaterede retningslinjer og procedurer for håndteringen af sikkerhedshændelser, hvor opgavefordelingen mellem virksomheden og Statens It var indarbejdet. 3 virksomheder var nået langt med at beskrive opgavefordelingen og implementere retningslinjer og procedurer for sikkerhedshændelser.

Nogle virksomheder havde ældre retningslinjer og procedurer for håndtering af sikkerhedshændelser, som delvist kunne finde anvendelse.

De fleste virksomheder havde ikke opdaterede retningslinjer mv., selv om det var Rigsrevisionens vurdering, at der var behov for en opdatering efter overgangen til Statens It.

Beredskabsplan

111. Rigsrevisionen undersøgte, om virksomhederne havde en organisatorisk beredskabsplan med tilhørende retningslinjer og procedurer, der sikrede en styring og koordination af beredskabet i virksomheden og i Statens It.

Rigsrevisionen konstaterede, at kun én virksomhed havde udarbejdet en tilfredsstillende og opdateret beredskabsplan.

Ingen af de øvrige virksomheder havde udarbejdet opdaterede beredskabsplaner samt retningslinjer og procedurer, der sikrede en styring og koordination af beredskabet i virksomheden og i Statens It.

Generel sikkerhed

112. Rigsrevisionen undersøgte, om virksomhederne havde meddelt Statens It deres ønsker til rapportering om den generelle it-sikkerhed.

Virksomhederne har ansvaret for, at deres fagsystemer og data behandles sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Virksomhederne bør derfor løbende modtage en rapportering om it-sikkerheden i og omkring de systemer og data, som virksomhederne ikke selv kontrollerer.

Krav til rapporteringen fra Statens It kan fx omfatte kontrollerne i Statens It vedrørende backup/restore, resultat af test vedrørende sikkerhed mod hackerangreb, opfølgning på, hvem der har haft adgang til virksomhedernes data og systemer, virusbeskyttelsens effektivitet mv.

Rigsrevisionen undersøgte, om virksomhederne havde vurderet, om det var nødvendigt med en supplerende rapportering ud over det, der var beskrevet i kundeaftalen med Statens It.

Det fremgik under interviewene, at de fleste af virksomhederne havde overvejet behovet for supplerende rapportering fra Statens It. De fleste virksomheder kunne også dokumentere, at generelle sikkerhedsspørgsmål og serviceniveauet ved flere lejligheder havde været drøftet med Statens It.

Ingen af virksomhederne kunne dokumentere, at de systematisk havde overvejet behovet for supplerende information om it-sikkerheden fra Statens It, og at dette var meddelt Statens It.

Sikkerhedshændelser er fx hackerangreb, eller hvis en medarbejder videregiver fortrolige oplysninger.

Vurdering af modenheden af styringen af it-sikkerheden

113. Modenheden i retningslinjer og procedurer for hvert område blev vurderet med udgangspunkt i følgende modenhedsskala fra 1 til 5:

1. Opgaver løses usystematisk, ad hoc og dokumenteres ikke.
2. Opgaver løses systematisk og erfaringsbaseret, men dokumenteres ikke.
3. Retningslinjer og procedurer for opgaver er definerede og implementerede, og udførelsen dokumenteres.
4. Retningslinjer og procedurer for opgaver er definerede, implementerede og dokumenterede, og virksomheden følger løbende op på, om de overholdes i praksis.
5. Retningslinjer og procedurer er på plads, og virksomheden har fokus på løbende at foretage forbedringer og optimere disse.

Rigsrevisionens vurdering af modenheden af styringen af it-sikkerheden fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Rigsrevisionens vurdering af modenheden (gennemsnit for de 14 virksomheder)

Område	Rigsrevisionens vurdering
Risikovurdering	3,4
Sikkerhedspolitik	2,9
System- og dataejere	2,0
Ændringsstyring	2,3
Backup	1,9
Sikkerhedshændelser	2,6
Beredskabsplan	2,0
Generel sikkerhed	1,9

Tabel 2 viser, at gennemsnittet for modenheden på de fleste områder er væsentligt under 3. Det indebærer, at virksomhederne som hovedregel ikke havde beskrevet retningslinjer og procedurer for opgaverne, og at væsentlige kontroller ikke blev udført og dokumenteret.

Rigsrevisionen anser det for at være god praksis, at retningslinjer og procedurer er definerede, implementerede og dokumenterede, og at virksomhederne følger op på, om de overholdes i praksis. Rigsrevisionen havde derfor forventet, at bedømmelsen af modenhed for hvert område ville ligge på ca. 4 i gennemsnit.

Undersøgelsen viste et relativt ensartet mønster på tværs af virksomhederne. Der var ikke væsentlige forskelle på store og små virksomheder og heller ikke mellem ministerområderne. Et enkelt ministerområde adskilte sig dog ved at have gennemført et omfattende projekt om styringen af Statens It som serviceleverandør. På tidspunktet for revisionens gennemførelse var projektet imidlertid ikke implementeret, hvilket var kriteriet for at opnå en vurdering på 3 eller højere.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at ingen af virksomhederne havde opbygget et ledelsessystem, der kunne medvirke til at sikre en tilfredsstillende styring af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It.

c. Eksempler på konsekvenser af manglende it-styring

Utilstrækkelige beredskabsplaner

114. Undersøgelsen viste, at kun én af virksomhederne havde udarbejdet en tilfredsstillende beredskabsplan. Virksomhederne er ansvarlige for et betydeligt antal statslige it-systemer, som er fundamentet for de undersøgte ministeriers opgavevaretagelse, men virksomhederne havde generelt ikke opdateret beredskabsplanerne. Virksomhederne havde derfor ikke etableret et effektivt beredskab i tilfælde af en eventuel alvorlig nødsituation.

Samtidig viste undersøgelsen, at virksomhederne i mange tilfælde ikke havde en tilfredsstillende styring af backup. Virksomhederne har derfor heller ikke i tilstrækkeligt omfang kendskab til, om systemer og data kan genskabes på grundlag af en backup, hvis uheldet indtræder, og beredskabet skal aktiveres.

Persondata

115. Undersøgelsen viste, at virksomhederne ikke havde kendskab til, om persondata fortsat var beskyttet tilstrækkeligt. Virksomhederne har pligt til at sikre, at persondata beskyttes tilstrækkeligt, selv om data behandles og opbevares i Statens It. Det fremgik af kundeaftalen, at Statens It handlede på instruks fra kunden, og at Statens It på den baggrund skulle etablere den fornødne organisatoriske og tekniske sikkerhed i og omkring persondata.

Det fremgår af bekendtgørelse om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning (bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000), at den dataansvarlige myndighed skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger til beskyttelse af persondata.

Myndigheden skal desuden fastsætte nærmere interne bestemmelser om sikkerhedsforanstaltninger til uddybning af bekendtgørelsens regler. Bestemmelserne skal omfatte organisatoriske forhold og fysisk sikring, herunder sikkerhedsorganisation, administration af adgangs-kontrolordninger og autorisationsordninger samt kontrol med autorisationer.

De interne bestemmelser skal gennemgås mindst én gang hvert år for at sikre, at de er fyldestgørende og afspejler de faktiske forhold i myndigheden.

116. Revisionen viste, at virksomhederne havde udfyldt et regneark til Statens It, hvoraf det blandt andre oplysninger fremgik, hvilke systemer der indeholdt persondata. Ingen af virksomhederne havde imidlertid anmodet om at modtage en løbende rapportering fra Statens It, som viste, at beskyttelsen af persondata var tilstrækkelig.

Statens It opfattede ikke regnearket som en instruks og havde derfor ikke truffet særlige foranstaltninger omkring persondata for nogen af kunderne ud over sikringsforanstaltninger, der var etableret inden overdragelsen til Statens It.

Forhold omkring adgangsstyring, kontrol med autorisationer, logning, kryptering, transmission, destruktion af uddata mv. påvirkes, når data behandles hos en serviceleverandør. Rigsrevisionen finder derfor, at virksomhedernes instruks til Statens It burde være mere fyldestgørende end det fremsendte regneark. Rigsrevisionen finder til gengæld også, at Statens It kunne have reageret på det grundlag for at finde ud af, om der var behov for særlige sikringsforanstaltninger på baggrund af de væsentlige organisatoriske ændringer.

117. Datatilsynet har på grundlag af det fremsendte høringsudkast – og med forbehold for ikke at være bekendt med de undersøgte virksomheders høringssvar – vurderet, at Rigsrevisionens undersøgelse afdækker et behov for, at de virksomheder, der benytter Statens It som databehandler, i højere grad sikrer sig, at persondatalovens krav om sikkerhedsforanstaltninger overholdes hos databehandleren. Datatilsynet er derfor enig med Rigsrevisionen i, at virksomhederne i tæt dialog med Statens It bør udarbejde retningslinjer og procedurer, der medvirker til at sikre en tilfredsstillende it-sikkerhed i og omkring de anvendte systemer og data. Datatilsynet finder, at dette bør ske snarest.

d. Et eksempel på god praksis for it-styring

118. Rigsrevisionen vurderer, at Miljøministeriet positivt adskilte sig fra det samlede billede af virksomhedernes modenhed. Ministeriet havde igangsat et projekt om tilpasning af styringen af it-sikkerheden efter overgangen til Statens It. Projektet omfattede departementet og de underliggende virksomheder. Ministeriet havde haft drøftelser med et eksternt konsulentfirma og Statens It. Ministeriet havde foretaget en dataindsamling og analyse af de hidtidige it-arbejdsgange og it-roller i ministeriets virksomheder, afholdt workshoper og udarbejdet nye arbejdsgangs- og rollebeskrivelser, der involverede samarbejdet med Statens It.

På tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse forventede Miljøministeriet, at projektet ville være implementeret inden udgangen af 2012. Rigsrevisionen har derfor ikke efterprøvet, om de udarbejdede retningslinjer og procedurer blev fulgt. Rigsrevisionen vurderer, at det foreliggende materiale var et godt grundlag for ministeriets videre arbejde med at tilrettelægge en styring af it-sikkerheden.

Rigsrevisionen finder følgende elementer positive i Miljøministeriets initiativ:

- Ministeriet havde fokus på at ændre den del af samarbejdet med Statens It, som ministeriet i henhold til kundeaftalen er ansvarlig for.
- Hele koncernens styring af it-sikkerheden blev inddraget.
- Statens It blev direkte involveret i tilrettelæggelsen af nye it-roller og it-processer.
- Ny styring blev tilrettelagt med udgangspunkt i kundeaftalen med Statens It.

Miljøministeriet har i august 2012 oplyst, at projektet var afsluttet og overgået til drift, men at det ikke betød, at alle udarbejdede retningslinjer og procedurer følges fuldt ud i hele koncernen endnu.

e. Statens It kan forbedre sin understøttelse af virksomhedernes styring af it-sikkerheden

119. Når en virksomheds it-drift bliver overdraget til en driftsleverandør, medfører det, at opgaver vedrørende it-sikkerhed skal løses i et samspil mellem virksomheden og driftsleverandøren. Det er derfor vigtigt, at retningslinjer og procedurer i både virksomheden og i Statens It er tilstrækkeligt beskrevet, og at de understøtter opgavefordelingen.

Rigsrevisionen undersøgte, om retningslinjer og procedurer i virksomhederne og i Statens It var beskrevet og tilrettelagt i overensstemmelse med dette krav.

Statens It har haft interne overvejelser og har udarbejdet et internt oplæg med tilhørende vejledning, som beskriver opgavefordelingen mere detaljeret.

Rigsrevisionen vurderer, at der fortsat er væsentlig uklarhed om opgavefordelingen mellem virksomhederne og Statens It. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at det er virksomhederne, der har ansvaret for, at it-sikkerheden i og omkring systemer og data er tilfredsstillende. Virksomhederne bør derfor indgå i en tæt dialog med Statens It med henblik på at udarbejde retningslinjer og procedurer, der på sigt kan sikre en tilfredsstillende it-sikkerhed.

Rigsrevisionen finder, at der vil være en væsentlig effektivisering og kvalitetsforbedring ved, at Statens It udarbejder vejledninger mv., som kan anvendes af de ca. 80 virksomheder, i stedet for, at hver enkelt virksomhed skal tilrettelægge sin egen styring, uden at have den nødvendige viden om driftscentrets processer.

Rigsrevisionen finder derfor også, at Statens It bør udarbejde vejledninger, retningslinjer og procedurer, som præcist beskriver, hvordan opgaver og ansvar er fordelt mellem virksomhederne og Statens It. Vejledningerne bør beskrive virksomhedernes ansvar og opgaver, herunder vedrørende persondata, når Statens It er serviceleverandør.

120. De 7 departementer, der har været berørt af undersøgelsen, har alle taget undersøgelsens observationer og konklusioner til efterretning. 4 departementer tilslutter sig særligt Rigsrevisionens vurdering af, at opgavefordelingen mellem Statens It og virksomhederne er uklar, og at der er behov for yderligere vejledninger.

E. Ansættelse og aflønning af særlige rådgivere

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING

Særlige rådgivere er embedsmænd, hvis ansættelse er knyttet til ministeren og dens funktionsperiode. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne generelt følger gældende regler og retningslinjer for ansættelse af særlige rådgivere. Det gælder både i forhold til ansættelsesprocessen og i forhold til de særlige rådgiveres ansættelsesvilkår.

Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at ansættelsesprocessen i mange tilfælde kun har haft mindre betydning for, hvem der blev ansat som særlig rådgiver, da de fleste ministerier har valgt at fastansætte den særlige rådgiver, der også var midlertidigt ansat. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det i 25 ud af 26 tilfælde var den midlertidigt ansatte særlige rådgiver, der senere blev fastansat.

Set i lyset af rådgiverstillingens særlige karakter kunne det overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at ansættelsesprocessen for særlige rådgivere følger helt samme procedurer som for almindelige ansættelser. Rigsrevisionen anbefaler, at det vurderes, om reglerne kan tilpasses, så man bevarer den åbenhed og klarhed, som blev anbefalet i betænkning nr. 1354/1998, men så man samtidig undgår en unødigt proforma-ansættelsesproces.

Rigsrevisionen finder i øvrigt, at Finansministeriet har imødekommet anbefalingerne i betænkningen om åbenhed om ansættelsesvilkår for særlige rådgivere. Ministeriet har bl.a. bragt oplysninger om maksimumsrammer for rådgivernes løn på ministeriets hjemmeside. Rigsrevisionen fandt dog, at disse oplysninger kunne tydeliggøres, og Finansministeriet har oplyst, at ministeriet vil præcisere teksten på hjemmesiden.

a. Formål, afgrænsning og metode

Indledning og formål

121. På tidspunktet for regeringsdannelsen den 3. oktober 2011 var der stort fokus på de særlige rådgivere, herunder ansættelsesproces og aflønning. Derudover sendte Finansministeriet et brev til alle departementschefer den 6. oktober 2011 med en række nye retningslinjer for ansættelse af særlige rådgivere, bl.a. om midlertidige ansættelser og maksimumsrammer for aflønning.

Rigsrevisionen undersøgte, om ministerierne fulgte de udmeldte retningslinjer for ansættelsesproces og ansættelsesvilkår for de særlige rådgivere, og om ansættelsen i øvrigt lever op til love, overenskomster og andre aftaler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

122. Rigsrevisionen har senest i 2009 undersøgt brugen af særlige rådgivere på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Dengang konkluderede Rigsrevisionen, at regeringens initiativer fulgte anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004, og at ministerierne fulgte regeringens retningslinjer for ansættelse og anvendelse af særlige rådgivere.

Folketinget har i december 2011 nedsat et udvalg, der skal gennemgå de eksisterende regler for anvendelsen af særlige rådgivere. Udvalgets arbejde forventes afsluttet i foråret 2013.

Regelgrundlag for de særlige rådgivere

123. De særlige rådgivere skal betragtes som embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår, og ansættelsen bør være knyttet til ministeren og dennes funktionsperiode, jf. betænkning nr. 1443/2004. Der er således en indbygget tidsbegrænsning i ansættelsesforholdet for særlige rådgivere. Det fremgår videre, at der med fordel kan udarbejdes en standardkontrakt til brug for ansættelse af særlige rådgivere. Der henvises i betænkningen til en tidligere betænkning på området (betænkning nr. 1354/1998), der anbefalede klarhed og åbenhed i ansættelsen af de særlige rådgivere, og at opslagsreglerne følges ved ansættelse af særlige rådgivere.

På baggrund af bl.a. betænkning nr. 1443/2004 har Finansministeriet udsendt flere vejledninger vedrørende ansættelsesforhold for særlige rådgivere, hvoraf den seneste er fra den 26. august 2011. Vejledningen indeholder primært information om, hvordan ministeriet og den særlige rådgiver skal forholde sig til, at rådgiverens stilling er at betragte som opsagt, når der bliver udskrevet valg til Folketinget. Om ansættelse af særlige rådgivere fremgår det, at der er udarbejdet en standardkontrakt, som skal anvendes fremadrettet.

Det fremgår af retningslinjerne, at 9 ministre, der er medlem af regeringens koordinationsudvalg og/eller økonomiudvalg, kan ansætte op til 2 særlige rådgivere. De øvrige 14 ministre kan ansætte én særlig rådgiver. Det giver mulighed for at ansætte op til 32 særlige rådgivere. Stillingen som særlig rådgiver skal besættes efter offentligt opslag.

Det fremgår endvidere, at vilkårene for en midlertidig ansættelse skal følge principperne i standardkontrakten for særlige rådgivere, der var vedlagt vejledningen af 26. august 2011, dog med den forskel, at ansættelsen er midlertidig. Desuden bør den midlertidige ansættelse ikke gøres så kort, at der kan opstå behov for forlængelser.

Der er fastsat maksimumsrammer for de særlige rådgiveres lønniveauer i intervallet 735.000-1.040.000 kr. Maksimumsrammen er afhængig af, hvilken minister den særlige rådgiver er ansat hos. De fastsatte rammer er ekskl. pension og engangsvederlag. Pensionen af den faste løn følger af den særlige rådgivers overenskomst.

Endelig skal ansættelsen af særlige rådgivere leve op til love, overenskomster og andre aftaler, der gælder for statslige ansættelsesmyndigheder.

Afgrænsning og metode

124. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen bedt alle ministerier om at redegøre for ansættelsesprocessen for de særlige rådgivere, herunder hvor stillingerne har været slået op, dokumentation for antallet af ansøgere til stillingerne og dato for afholdte samtaler. Derudover anmodede Rigsrevisionen ministerierne om at redegøre for eventuelle afvigelser fra ministeriernes normale ansættelsesprocedurer og om andet materiale, der relaterede sig til ansættelsesforløbet.

Rigsrevisionen har desuden anmodet om kopi af den særlige rådgivers ansættelseskontrakt, ansøgning til stillingen, dokumentation for gennemført uddannelse, dokumentation for eventuelt supplerende lønaftaler og engangsvederlag, dokumentation for eventuel tidligere beskæftigelse og andet materiale, der relaterer sig til den særlige rådgivers løn- eller ansættelsesforhold.

125. Rigsrevisionens undersøgelse omfattede dokumentationen for ansættelsesprocessen og ansættelsesvilkårene for alle særlige rådgivere, der har været ansat i ministerierne i perioden 3. oktober 2011 - 1. juli 2012. Der har i løbet af denne periode været ansat 34 særlige rådgivere i de 32 stillinger. Der er pr. 1. juli 2012 ansat 32 særlige rådgivere, hvilket svarer til det maksimale antal særlige rådgivere, regeringen kan have ansat i henhold til reglerne.

De 9 ministre, der pr. 1. juli 2012 var medlem af regeringens koordinationsudvalg og/eller økonomiudvalg, var statsministeren, økonomi- og indenrigsministeren, udenrigsministeren, finansministeren, justitsministeren, ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser, skatteministeren, erhvervs- og vækstministeren og beskæftigelsesministeren.

b. Ansættelsesprocessen for de særlige rådgivere

126. Formålet med denne del af undersøgelsen var at vurdere ansættelsesprocessen for de særlige rådgivere, herunder om ansættelserne er foregået efter gældende retningslinjer.

Midlertidige ansættelser

127. Ministerierne kan etablere en midlertidig ansættelse af en særlig rådgiver uden opslag. For statsministeren, økonomi- og indenrigsministeren og udenrigsministeren kan der ansættes én særlig rådgiver midlertidigt uden forudgående godkendelse i regeringens udnævnelses- og organisationsudvalg. Alle øvrige midlertidige ansættelser af særlige rådgivere skal godkendes i udvalget.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at 26 ud af de 34 særlige rådgivere har været midlertidigt ansat, og at 10 midlertidigt ansatte særlige rådgivere blev ansat uden forudgående godkendelse i regeringens udnævnelses- og organisationsudvalg. 7 af disse burde have været godkendt inden ansættelsen.

Midlertidige ansættelseskontrakter

128. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der i 5 ud af 26 tilfælde ikke var udarbejdet en midlertidig kontrakt i forbindelse med midlertidige ansættelser ud over 1 måned, som der rettelig burde i henhold til ansættelsesbevisloven og cirkulære om arbejdsgivers pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for ansættelsesforholdet. I stedet blev disse 5 særlige rådgiveres kontrakter vedrørende den efterfølgende fastansættelse udformet, så de var gældende med tilbagevirkende kraft fra den dag, hvor det midlertidige ansættelsesforhold startede.

Stillingsopslag og ansøgningsfrister

129. Offentlige arbejdsgivere skal ifølge cirkulære om personalerekruttering via internet mv. lægge alle ledige stillinger på jobnet.dk.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at stillingerne som særlig rådgiver alle har været opslået på jobnet.dk og som hovedregel også på ministeriernes hjemmesider og på job-i-staten.dk.

130. En ansøgningsfrist må ikke være på mindre end 14 dage, medmindre særlige forhold gør sig gældende, jf. bekendtgørelse nr. 302 af 26. marts 2010 (opslagsbekendtgørelsen).

Stillingerne som særlig rådgiver har generelt været slået op med 14 dages ansøgningsfrist. 3 stillinger har dog haft en kortere ansøgningsfrist end 14 dage. Ministerierne har ikke over for Rigsrevisionen redegjort for årsagen hertil.

Ansøgninger og fastansættelse

131. En ansøgningsfrist sættes for at markere, om en kandidat kan komme i betragtning til en given stilling, og ifølge opslagsbekendtgørelsen kan en ansættelsesmyndighed kun tage ansøgninger i betragtning, der er modtaget inden ansøgningsfristens udløb.

Antallet af indkomne ansøgninger til stillingen som særlig rådgiver i de forskellige ministerier varierede betragteligt. Der har været fra 4 til 34 ansøgninger til stillingerne.

For én af de personer, der er ansat som særlig rådgiver, har Rigsrevisionen ikke modtaget dokumentation for, at der blev sendt en ansøgning til stillingen. Ministeriet har oplyst, at den særlige rådgiver sendte en ansøgning til stillingen, men at ansøgningen ved en fejl ikke blev journaliseret.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at yderligere 4 afleverede en udateret ansøgning. Med en udateret ansøgning kan det ikke dokumenteres, om ansøgningen er modtaget af ministeriet inden udløbet af ansøgningsfristen og dermed bør tages med i betragtning til stillingen. De øvrige ansøgninger fra de ansatte særlige rådgivere er indkommet inden for ansøgningsfristen.

132. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at det i 25 ud af 26 tilfælde var den midlertidigt ansatte særlige rådgiver, der senere blev fastansat. Ministerierne har endvidere i mere end halvdelen af tilfældene ikke fundet det nødvendigt at indkalde andre ansøgere til samtale.

Anbefalinger

133. Rigsrevisionens undersøgelse af ansættelsesprocessen for særlige rådgivere viste, at ministerierne generelt fulgte regler og retningslinjer på området. Dog finder Rigsrevisionen, at der i alle tilfælde bør udarbejdes en ansættelseskontrakt – også i forbindelse med midlertidige ansættelser af særlige rådgivere. Desuden har Rigsrevisionen fundet enkelte mindre fejl.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ansættelsesprocessen i mange tilfælde kun har haft mindre betydning for, hvem der blev ansat som særlig rådgiver, da de fleste ministerier har valgt at fastansætte den særlige rådgiver, der også var midlertidigt ansat. Set i lyset af rådgiverstillingens særlige karakter kunne det overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at ansættelsesprocessen for særlige rådgivere følger helt samme procedurer som for almindelige ansættelser. Rigsrevisionen anbefaler, at det vurderes, om reglerne kan tilpasses, så man bevarer den åbenhed og klarhed, som blev anbefalet i betænkning nr. 1354/1998, men så man samtidig undgår en unødigt proformaansættelsesproces.

c. De særlige rådgiveres ansættelsesvilkår

134. Formålet med denne del af undersøgelsen var at vurdere ansættelsesvilkårene for de særlige rådgivere, herunder om vilkårene følger gældende retningslinjer.

Standardkontrakter

135. For alle de undersøgte særlige rådgivere gælder, at der er anvendt den standardkontrakt, som følger af retningslinjerne i Finansministeriets vejledning af 26. januar 2011. Der er i nogle kontrakter tilføjelser om fx prøvetid.

Ifølge standardkontraktens pkt. 3 og 4 kan der ydes et funktionstillæg for merarbejde. Der kan ikke samtidig ydes rådighedstillæg til de særlige rådgivere, som det er sket på et enkelt ministerområde, da rådighedstillægget også ydes for en forpligtelse til merarbejde.

CV og dokumentation for uddannelse

136. Rigsrevisionen har modtaget CV for alle de særlige rådgivere. Rigsrevisionen har desuden modtaget dokumentation for relevant uddannelse for 30 ud af 34 særlige rådgivere. Gennemgangen viste, at 2 særlige rådgivere var ansat i henhold til en overenskomst, der ikke svarede til deres uddannelsesmæssige baggrund. Disse rådgivere burde have været ansat på individuel kontrakt. For de 4 særlige rådgivere, hvor Rigsrevisionen ikke modtog dokumentation for relevant uddannelse, har det ikke været muligt at vurdere, om de var ansat i henhold til den korrekte overenskomst.

Lønniveau

137. Finansministeriet har fastsat maksimumsrammer for de særlige rådgiveres løn ekskl. pension og engangsvederlag, jf. retningslinjer af 6. oktober 2011. Maksimumsrammerne er endvidere offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside. Det fremgår imidlertid ikke, at der er tale om maksimumsrammer ekskl. pension og eventuelle engangsvederlag.

Finansministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at maksimumsrammerne udelukkende gælder for de særlige rådgiveres faste løn, så ministerierne ikke er afskåret fra at yde engangsvederlag for en særlig indsats, resultater mv.

Rigsrevisionen finder åbenheden om rådgivernes lønniveau i overensstemmelse med anbefalingerne i betænkning nr. 1354/1998, men finder dog, at disse oplysninger kunne tydeliggøres. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet vil præcisere teksten på hjemmesiden, så det fremgår, at de anførte nettolønninger er ekskl. eventuelle engangsvederlag.

Ved undersøgelsens afslutning den 1. juli 2012 var der i 3 tilfælde givet engangsvederlag til de særlige rådgivere.

138. Undersøgelsen viste, at 20 ud af de 34 særlige rådgivere blev ansat med et lønniveau svarende til maksimumsrammerne, og at 14 af de særlige rådgivere blev ansat med et lavere lønniveau.

IV. Revisionen af de enkelte ministerområder

A. § 5. Statsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF STATS-MINISTERIETS REGNSKAB

Statsministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsafklæggelse på Statsministeriets område. Der er i ministeriet stort fokus på regnskabsafklæggelsen, som er understøttet af hensigtsmæssige forretningsgange og interne kontroller, ligesom den administrative praksis for budgetlægning og budgetopfølgning er god og dækkende for ministeriets behov.

a. Overblik over Statsministeriet og den udførte revision

139. Statsministeriet bestod i 2011 af departementet, Rigsombudsmanden i Grønland og Rigsombudsmanden på Færøerne, jf. tabel 3.

Tabel 3. Oversigt over revisionen af Statsministeriet

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Udført revision ²⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	111	Erklæring	Nej	God administrativ praksis vedrørende budgetlægning og budgetopfølgning, jf. pkt. 142. Tilfredsstillende administration af statsydelse og årpenge til kongehuset, jf. pkt. 143. Opfølgning på administrationen af eftervederlag til ministre, jf. pkt. 144.
Rigsombudsmanden i Grønland	13	Revision	Nej	
Rigsombudsmanden på Færøerne	11	Erklæring	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter.

²⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.
Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden.

Det fremgår af tabel 3, at departementet var den største virksomhed på Statsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om 2 ud af 3 virksomheder på ministerområdet.

140. Statsministeriet havde i 2011 samlede udgifter på 133 mio. kr. og indtægter på 2 mio. kr. Balancesummen udgjorde 85 mio. kr.

Departementet varetog endvidere bevillingslovsarbejdet og udbetaling af bevillingerne til kongehuset, § 1. Dronningen og § 2. Medlemmer af det kongelige hus.

141. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 3.

God administrativ praksis vedrørende budgetlægning og budgetopfølgning

142. Revisionen viste, at der forud for regnskabsåret udarbejdes et notat om budgettet for det kommende år. Væsentlige forhold i tilknytning til regnskabsåret er beskrevet, og det interne budget er vedlagt notatet.

Revisionen viste herudover, at Statsministeriets departement på meget tilfredsstillende vis foretager regelmæssige budgetopfølgninger og i fornødent omfang foretager tilstrækkelige kontrolaktiviteter med henblik på at opdage og korrigere væsentlige fejl i regnskabsinformationerne.

Den løbende budgetopfølgning er lagt i faste rammer, hvor der månedsvist udarbejdes et notat om budgetopfølgningen til orientering for administrationschefen. Notatet oplyser om mer- og mindreforbrug pr. omkostningstype, og der afgives kommentarer til mer- og mindreforbrug på over 0,5 mio. kr.

Rigsrevisionen vurderede, at ledelsesinformationen var et godt redskab til brug for opfølgning på en række områder imellem rammeredegørelserne og var tilpasset ministeriets behov.

Tilfredsstillende administration af statsydelse og årpenge til kongehuset

143. Revisionen af Statsministeriets departement omfattede også en gennemgang af beregninger og udbetalinger af statsydelse og årpenge.

Gennemgangen viste, at området administreres i henhold til gældende lovgivning, forretningsgangene fungerede hensigtsmæssigt, og beregningerne var korrekte.

Opfølgning på administrationen af eftervederlag til ministre

144. Rigsrevisionen bemærkede i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, at administrationen af eftervederlag til ministre var baseret på en fortolkning af loven, så eftervederlaget blev beregnet ud fra alle ministerperioder og dermed også for perioder, der tidligere var blevet udbetalt vederlag for, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 5.

Statsministeriets departement har siden Rigsrevisionens bemærkninger arbejdet på at ændre lovgivningen. Lov om ændring af lov om vederlag og pension mv. for ministre blev vedtaget den 30. maj 2012. Loven medfører, at der fremover kun kan beregnes og udbetales eftervederlag for én ministerperiode.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at departementet har justeret lovgivningen på området, og betragter hermed sagen som afsluttet.

B. § 6. Udenrigsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF UDENRIGSMINISTERIETS REGNSKAB

Udenrigsministeriets regnskab er rigtigt, bortset fra virkningen af det anførte forbehold for værdiansættelsen af anlægsaktiverne. Ministeriet har etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen har taget forbehold for værdiansættelsen af anlægsaktiverne, idet gennemgangen af anlægskartoteket viste, at der var væsentlige uoverensstemmelser mellem den faktiske og den registrerede værdi af Udenrigsministeriets bygninger.

Udetjenesten har forbedret økonomiforvaltningen siden 2010, hvor der på flere af de besøgte repræsentationer var behov for væsentlige forbedringer på centrale forvaltningsområder. Revisionen for 2011 viste således, at forretningsgangene og de interne kontroller på de 6 besøgte repræsentationer samlet set fungerede tilfredsstillende og dermed opfyldte de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabs- og tilskudsforvaltning.

Årsrevisionen af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (DCISM) viste – ligesom i tidligere år – at forretningsgangene og de interne kontroller på de gennemgåede områder samlet set ikke fungerede helt tilfredsstillende og dermed ikke efterlevede de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. Revisionen har givet anledning til et notat til Statsrevisorerne i 2012.

Rigsrevisionen vurderer dog samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflægelse på Udenrigsministeriets område.

a. Overblik over Udenrigsministeriet og den udførte revision

145. Udenrigsministeriet bestod i 2011 af 2 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 10 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 4.

Tabel 4. Oversigt over revisionen af Udenrigsministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Udenrigsministeriet	15.254	Erklæring	Ja	Forbehold for værdiansættelse af anlægsaktiverne, jf. pkt. 148. Opfølgning på økonomiforvaltningen i udetjenesten, jf. pkt. 149. Tilfredsstillende tilskudsforvaltning, jf. pkt. 150. Opfølgning på kontoen for EU-rådsrejser, jf. pkt. 153.
Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (DCISM)	375	Revision	Ja	Uregelmæssigheder i projektforvaltningen, jf. pkt. 151.
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Institut for Flerpartisamarbejde	12	Påtegning	Nej	
Danmarkshuset i Paris ⁴⁾	22	Revision	Nej	
Nordisk Ministerråd	1.879	Påtegning	Nej	
Nordisk Råd	67	Påtegning	Nej	
Nordisk Kulturfond	69	Påtegning	Nej	
Nordens Velfærdscenter – Uddannelse for Døvblindepersonale	14	Påtegning	Nej	
Industrialiseringsfonden for udviklingslande ⁴⁾	265	Revision	Nej	
Investeringsfonden for østlandene ⁴⁾	50	Revision	Nej	
Den Arabiske Investeringsfond ^{4),5)}	0	Revision	Nej	
Fondet for Dansk-Norsk samarbejde (Schæffergården)	80	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning. Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet). Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

⁵⁾ Fonden blev oprettet i december 2011.

Det fremgår af tabel 4, at enhedsorganisationen ministeriet var den største virksomhed på Udenrigsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Ministeriet var opdelt i hjemmetjenesten i København (departementet) og udetjenesten, som omfattede ambassader, generalkonsulater og handelskontorer i mere end 100 byer og i godt 80 lande samt 7 repræsentationer ved de væsentligste internationale organisationer. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet for 2011. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for 6 af 10 virksomheder uden for statsregnskabet.

146. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 14.550 mio. kr. og indtægter på 1.079 mio. kr. Balancesummen udgjorde 20.294 mio. kr.

147. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 4.

Forbehold for værdiansættelse af Udenrigsministeriets anlægsaktiver

148. Udenrigsministeriet har ikke revurderet anlæg i anlægskartoteket siden 2006.

Rigsrevisionens gennemgang af dokumentation for anlægsaktiver viste bl.a., at der er flere bygninger i anlægskartoteket, som ministeriet ikke kunne dokumentere ejerskab af. Det blev bl.a. konstateret, at der var registreret en bygning til en værdi af 58 mio. kr., som ministeriet ikke ejer. Endvidere viste gennemgangen, at der i anlægskartoteket var registreret en bygning på lejet grund til en værdi af 46,7 mio. kr., som ministeriet efterfølgende har sandsynliggjort brugsret til, men hvor værdiansættelsen var behæftet med væsentlig usikkerhed.

Gennemgangen viste ligeledes, at der var registreret andre bygninger på lejet grund i Danmark for i alt 178,2 mio. kr., som ministeriet efterfølgende har sandsynliggjort adkomst til. Disse bygninger er blevet revet ned i 2012, og den samlede værdi er blevet nedskrevet, jf. Akt 103 7/6 2012.

Rigsrevisionen vurderer, at værdiansættelsen og dermed fuldstændigheden af regnskabsposten vedrørende bygningerne var behæftet med væsentlig usikkerhed. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet, da ministeriet blev gjort opmærksom på, at bygningen til 178,2 mio. kr. skulle fraflyttes primo 2012, burde have taget regnskabsmæssig stilling til, om bygningen burde nedskrives eller afskrivningsperioden forkortes. Den bogførte værdi pr. 31. december 2011 reflekterer således ikke efter Rigsrevisionens vurdering bygningens reelle værdi.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ministeriet har anlæg registreret i anlægskartoteket, som ikke er ejet af ministeriet, eller anlæg, hvor ministeriet ikke umiddelbart kunne redegøre for ejerskabet og værdiansættelsen.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet snarest bør bringe overensstemmelse mellem de registrerede og de faktiske anlægsaktiver. Rigsrevisionen har derfor taget forbehold for værdiansættelsen af anlægsaktiverne.

Opfølgning på økonomiforvaltningen i udetjenesten

149. Rigsrevisionen konstaterede i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, at der var sket et fald i kvaliteten af økonomiforvaltningen på centrale forvaltningsområder, hvor administrationen og procedureerne ikke havde levet op til de krav, der stilles til en pålidelig regnskabsforvaltning, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 6.

I 2011 omfattede revisionen 6 repræsentationer. Revisionen viste, at administrationen og procedureerne generelt levede op til de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet har rettet op på de kritiserede forhold.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og betragter sagen som afsluttet.

Tilfredsstillende tilskudsforvaltning i Udenrigsministeriet

150. Rigsrevisionen har revideret tilskud i forbindelse med repræsentationsbesøg i 3 afrikanske lande. Herudover udførte Rigsrevisionen tilskudsrevision i Udenrigsministeriet. Revisionen viste generelt, at administrationen af tilskudsmidler samlet set fungerede tilfredsstillende. Rigsrevisionen har ved revisionen bl.a. foretaget gennemgang af målopfyldelse for og tilsynet med en række programmer. Rigsrevisionen fandt, at der var etableret en hensigtsmæssig opfølgning på og kontrol med programmernes virkninger, og at ambassaderne og ministeriet løbende fulgte programmernes og projekternes målopfyldelse.

Uregelmæssigheder i projektforvaltningen i Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder

151. Rigsrevisionen blev i 2011 gjort opmærksom på, at Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (DCISM) havde konstateret et samlet tab på ca. 3,2 mio. kr. Tabet var opstået i Institut for Menneskerettigheder, der systematisk havde videreført under-skud på et antal projekter til nye eller fiktive projekter. Uregelmæssighederne fandt sted i perioden 1997-2008.

Revisionen af DCISM har siden 2003 givet anledning til kritik, bl.a. på grund af en mangelfuld opgørelse af afsluttede projekter og afstemninger samt manglende strukturer i projektforvaltningen. Rigsrevisionen har endvidere vurderet, at de interne kontroller ikke har været tilstrækkelige. På baggrund heraf er regnskabsaflæggelsen hvert år blevet vurderet som ikke helt tilfredsstillende. Ved revisionen for 2011 havde Rigsrevisionen særligt fokus på baggrunden for de omtalte uregelmæssigheder, på at kortlægge de faktuelle forhold og på, hvilke initiativer der fremadrettet kunne iværksættes for at undgå lignende sager.

Rigsrevisionen konstaterede, at Institut for Menneskerettigheder kunne sandsynliggøre, at der var foretaget en grundig projektgennemgang af de igangværende sager. Rigsrevisionen kunne dog ikke med sikkerhed konkludere, at alle fejl var blevet fundet. Revisionen viste, at DCISM's forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder fortsat ikke var tilfredsstillende. Det var Rigsrevisionens vurdering, at de initiativer, som Institut for Menneskerettigheder allerede havde iværksat for at styrke kontrolmiljøet, var hensigtsmæssige, men ikke tilstrækkelige.

Rigsrevisionen fandt, at administrationen i Institut for Menneskerettigheder og i DCISM burde styrke de interne kontroller, og opstillede derfor en række anbefalinger, som efter Rigsrevisionens opfattelse vil medvirke til at styrke kontrolmiljøet.

Rigsrevisionen har løbende været i dialog med Institut for Menneskerettigheder om initiativer til forbedring af kontrolmiljøet og har i 2012 gennemgået de initiativer, som instituttet havde iværksat. Det var Rigsrevisionens vurdering, at instituttet havde forholdt sig til Rigsrevisionens anbefalinger og iværksat en række initiativer med henblik på at styrke projektadministrationen. Da der var tale om nye initiativer, kunne Rigsrevisionen endnu ikke vurdere, om initiativerne var effektueret, og om de havde medført en højere kvalitet i projektadministrationen.

Rigsrevisionen fandt desuden, at ledelsen i DCISM fortsat ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger. Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at DCISM's tilgodehavender ikke kunne opgøres med sikkerhed. Rigsrevisionen konstaterede på baggrund heraf, at der var en risiko for, at resultatopgørelsen ikke var opgjort korrekt.

Opsplitning af DCISM i 2013

152. DCISM bliver opsplittet i 2 selvstændige institutter pr. 1. januar 2013. Udfordringen for institutterne og Udenrigsministeriet vil således være at etablere gode og pålidelige regnskabsforvaltninger for de 2 institutter.

Opfølgning på Udenrigsministeriets konto for EU-rådsrejser

153. Rigsrevisionen har som opfølgning på revisionerne for 2008, 2009 og 2010 gennemgået afstemningen af kontoen for EU-rådsrejser, hvor der var uoverensstemmelse mellem de bogførte saldi i Udenrigsministeriets bogholderi og det faktiske mellemværende med EU, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 8.

Revisionen for 2011 viste, at Udenrigsministeriet har gennemgået og udarbejdet en afstemning mellem den bogførte saldo i ministeriets bogholderi og det faktiske mellemværende med EU. Det fremgår af afstemningen, at der er et mindre udestående på 158.000 kr. vedrørende rejser i 2007 og 2008, som ikke var afregnet. Ministeriet har oplyst, at udeståendet vil blive drøftet med EU's revision i september 2012.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og betragter sagen som afsluttet.

C. § 7. Finansministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF FINANS-MINISTERIETS REGNSKAB

Finansministeriets regnskab er rigtigt, og der er generelt etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Finansministeriet er ansvarlig for den overordnede forvaltning af statens udgifter, for statens personalepolitik og for rationalisering og effektivisering i den offentlige forvaltning. Ministeriet forhandler ansættelses-, løn- og pensionsforhold med de statsansattes organisationer. Både departementet og ministerområdets styrelser varetager opgaver og centrale funktioner, der har væsentlig indflydelse på tværs af alle ministerier og de tilhørende virksomheder.

I de senere år har der været fokus på reorganiseringen af ministerområdet, herunder ændring af organiseringen og af det departementale tilsyn. Statens It blev etableret i 2010, og i 2011 blev Statens Administration, Moderniseringsstyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen etableret.

Rigsrevisionen vurderer, at Finansministeriet – trods en række store omorganiseringer og medarbejderreduktioner på et for regnskabsaflæggelsen kritisk tidspunkt i 2011 – har haft en tilfredsstillende kvalitet i regnskabsaflæggelsen på hovedparten af områderne. Dog har der været en mangelfuld kvalitet i regnskabsaflæggelsen for Statens Administration og Statens It. Årsrapporter og de afsluttende revisionsnotater fra Koncernrevision var igen i år væsentligt forsinket, hvilket Rigsrevisionen ikke finder tilfredsstillende.

It-sikkerheden på de undersøgte områder i Statens It var ikke tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vurderer dog samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflæggelse på Finansministeriets område.

a. Overblik over Finansministeriet og den udførte revision

154. Finansministeriet bestod i 2011 af 6 virksomheder, der indgik i statsregnskabet, jf. tabel 5.

Tabel 5. Oversigt over revisionen af Finansministeriet

	Finansiell væsentlighed ¹⁾ (Mio. kr.)	Udført revision ²⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	10.116	Erklæring	Nej	Forbedret koncerntstyring, jf. pkt. 158. Mangelfuld løn- og personaleadministration, jf. pkt. 159.
Økonomistyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) ³⁾	811	Erklæring	Nej	
Statens Administration ³⁾	6.457	Erklæring	Nej	Manglende kvalitet i regnskabsaflæggelsen, jf. pkt. 160. Misvisende afrapportering af målopfyldelse, jf. pkt. 161. Forældede it-systemer, jf. pkt. 166. Opfølgning på kvaliteten af Økonomiservicecenterets leverancer, jf. pkt. 165.
Personalestyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) ³⁾	305	Erklæring	Nej	
Slots- og Ejendomsstyrelsen	2.737	Revision	Nej	
Statens It ³⁾	427	Erklæring	Nej	Manglende kvalitet i regnskabsaflæggelsen, jf. pkt. 162. Grundlag for opgørelsen af kundernes forbrug, jf. pkt. 163. Utilstrækkelig prioritering af forbedring af it-sikkerheden, jf. pkt. 164.

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter.

²⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.
Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden.

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

Det fremgår af tabel 5, at departementet sammen med Statens Administration og Slots- og Ejendomsstyrelsen var de største virksomheder på Finansministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgang erklæring om 5 ud af 6 virksomheder på ministerområdet, heraf erklæring om 2 af de 3 virksomheder, som havde den største finansielle væsentlighed.

155. Finansministeriet havde i 2011 bruttoudgifter på 13.410 mio. kr. og bruttoindtægter på 7.443 mio. kr.

Finansministeriet var endvidere overordnet ansvarlig for finanslovens § 35. Generelle reserver, § 36. Pensionsvæsenet, § 37. Renter, § 40. Genudlån mv., § 41. Beholdningsbevægelser mv. og § 42. Afdrag på statsgælden (netto). Det omfattede bl.a. Statsgældsforvaltningen, Den Sociale Pensionsfond, Højteknologifonden og Forebyggelsesfonden. Ministeriet havde i 2011 bruttoudgifter på i alt 401.501 mio. kr. på disse paragraffer. Desuden havde ministeriet indtægter på i alt 387.482 mio. kr. Hovedparten af beløbene vedrørte afdrag på statsgælden og lånoptag.

Balancesummen for ministerområdet udgjorde 382.757 mio. kr.

156. Omlægningerne på tværs af staten ved kongelig resolution af 3. oktober 2011 medførte, at kundesammensætningen i de tværministerielle servicefællesskaber Statens Administration og Statens It blev ændret.

Ved regeringens tiltræden i oktober 2011 overdrog Finansministeriet sager vedrørende konjunkturovervågning, lovmodel, modernisering af den offentlige sektor og det internationale økonomiske samarbejde i diverse fora. Som led i regeringsdannelsen skiftede også Slots- og Ejendomsstyrelsens opgaver ressort. Ressortansvaret for administration af statens kontor-ejendomme blev overført til Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og ressortansvaret for slotte og haver til Kulturministeriet.

157. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 5.

Forbedret koncernstyring på Finansministeriets område

158. Finansministeriets koncern har igangsat et projekt om bedre økonomistyring i staten, der bl.a. omfatter krav om periodiserede budgetter og regnskaber. Ministeriet implementerer de enkelte faser i projektet inden for koncernen, inden de rulles ud i den øvrige statsadministration. Departementet var som en del af økonomistyringsprojektet ved at implementere et nyt budgetopfølgningkoncept. Dette skulle sikre mere styringsrelevant information til koncernledelsen samt et bedre overblik og en bedre opfølgning på koncernens økonomi.

For at sikre den overordnede prioritering af resurser og opgaver omsættes de politiske mål og rammer til konkrete bevillinger og resultatkrav. Resultatkravene meldes ud i forbindelse med tildelingen af bevillingerne til de underliggende virksomheder institutioner og anvendes efterfølgende i budgetlægningen og i de resultatkontrakter, som indgås mellem departementet og virksomhederne.

Rigsrevisionen vurderede, at skabelonen for koncernbudgetopfølgningen udgjorde et godt udgangspunkt for det videre arbejde med budgetopfølgningen i koncernen og ville bidrage til styringen af de underliggende virksomheder ved opbygningen af et overblik over udviklingstendenser inden for væsentlige styringsparametre.

Finansministeriets underliggende virksomheder udarbejdede månedlig afrapportering til departementet som grundlag for den samlede opfølgning på koncernens budget. Ud over en sammenholdelse af det realiserede forbrug år til dato med budgettet år til dato indeholdt opfølgningen også en prognose for årets resultat.

Rigsrevisionen vurderede i særlig grad, at fremhævelsen af opmærksomhedspunkter i den medfølgende tekst og fokus på afvigelser mellem budget og regnskab, herunder en specifikation af afvigelser, der skyldtes forskydninger i aktivitet og et egentligt mer-/mindre forbrug, var hensigtsmæssig.

Mangelfuld løn- og personaleadministration i departementet

159. Ved lønrevisionen af Finansministeriets departement konstaterede Rigsrevisionen en mangelfuld løn- og personaleadministration. Den stikprøvevise gennemgang viste, at det i $\frac{2}{3}$ af de gennemgåede åremålskontrakter ikke fremgik, om tillæg var pensionsgivende. Videre var en medarbejder ansat i 4 måneder på åremålsvilkår efter åremålsperiodens udløb, uden at der i perioden blev taget stilling til, om åremålsstillingen skulle fortsætte, eller der blev udarbejdet andre skriftlige vilkår for ansættelsen.

Den stikprøvevise gennemgang viste også, at bilag oversendt fra departementet til Økonomiservicecenteret (ØSC) i flere tilfælde ikke var godkendt af en bemyndiget medarbejder, og at en medarbejder havde fået udbetalt 413 timer fra sin afspadseringssaldo, men at saldoen alene var nedskrevet med 250 timer. Rigsrevisionen finder, at departementet bør sikre, at timer nedskrives korrekt ved udbetaling.

Manglende kvalitet i regnskabsaflæggelsen i Statens Administration

160. Ledelsen har oplyst i påtegningen til årsrapporten, at der er konstateret regnskabsmæssige forhold, som har krævet en nærmere beskrivelse i noter og tekst i årsrapporten. De konstaterede forhold har givet en positiv resultatpåvirkning på samlet 17,9 mio. kr.

Forholdene omfattede bl.a. for høje hensættelser til resultatløn, personaletilpasning og vedligeholdelsesprojekter. Årsagen hertil var bl.a. en ikke-korrekt fortolkning af reglerne om hensættelser i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning. Korrektionerne medførte, at det regnskabsmæssige overskud udgjorde 22,5 mio. kr. og ikke 4,6 mio. kr., som det fremgik af statsregnskabet og resultatopgørelsen i årsrapporten.

Revisionen viste endvidere, at der var en difference på 19 mio. kr. mellem årsrapportens oplysninger om egenkapitalen og oplysningerne i statsregnskabet. Differencen vedrørte Statens Administrations startkapital, der fejlagtigt ikke var blevet registreret i statsregnskabet. Egenkapitalen i statsregnskabet var således 19 mio. kr. for lav.

Rigsrevisionen finder det ikke helt tilfredsstillende, at Statens Administration ikke var opmærksom på disse forhold inden årsafslutningen af statsregnskabet. Rigsrevisionen finder dog, at Statens Administration i årsrapporten har redegjort tilfredsstillende for de konstaterede fejl.

Rigsrevisionen finder, at Statens Administration bør sikre en bedre kvalitetssikring af de regnskabsmæssige opgørelser, inden statsregnskabet afsluttes, så regnskabstallene i statsregnskabet fremover bliver korrekte.

Misvisende afrapportering af målopfyldelse i Statens Administration

161. Statens Administration skulle som en del af et resultatmål i årsrapporten afrapportere på sagsbehandlingstiden for rettidigt modtagne lønbilag. Anden del af resultatmålet vedrørte et produktionsmål pr. årsværk.

Rigsrevisionen konstaterede, at Statens Administration ikke kunne opgøre sagsbehandlingstiden for rettidigt modtagne lønbilag, da systemunderstøttelsen ikke var etableret. Statens Administration havde på trods af den manglende systemunderstøttelse anført i årsrapporten, at "99 % af alle lønbilag, som modtages af Statens Administration, behandles rettidigt".

Statens Administration har efterfølgende oplyst, at afrapporteringen i årsrapporten om, at "Lønområdet har i 2011 behandlet over 99 % af alle lønbilag rettidigt", ikke er korrekt, da der ikke foreligger grundlag for udsagnet.

Statens Administration valgte efterfølgende at afrapportere et andet resultat i årsrapporten uden at ændre på formuleringen af målet. Statens Administration afrapporterede således om "antal fundne fejl ved gennemgangen af uddata 198".

Der er efter Rigsrevisionens opfattelse ingen sammenhæng mellem det oprindelige mål og det nye mål, hvorfor målopfyldelsen på det nye mål ikke kan erstatte den manglende resultatmåling i det oprindelige mål.

Rigsrevisionen finder det misvisende, at Statens Administration – uden at oplyse herom i årsrapporten – anvender resultatet af et andet resultatmål som grundlag for afrapporteringen.

Manglende kvalitet i regnskabsaflæggelsen i Statens It

162. Ledelsen har oplyst i påtegningen til årsrapporten, at der er konstateret regnskabsmæssige forhold, som har krævet en nærmere beskrivelse i noter og tekst i årsrapporten. De konstaterede forhold har en resultatpåvirkning på samlet 4,3 mio. kr. Herudover er ledelsen opmærksom på, at der for anlæg aktiveret før 2011 ikke er dokumenteret en stillingtagen til værdiansættelse og tilstedeværelse. Ledelsen er endvidere opmærksom på, at håndteringen af anlæg i Statens It indeholder usikkerheder, som fremadrettet vil blive håndteret ved fastlæggelse af en koncernfælles praksis.

Statens It oplyste i en note til årsrapporten, at de konstaterede forhold med en resultatpåvirkning på 4,3 mio. kr. relaterede sig til hensættelser, manglende aktivering og øvrige regnskabsposter, og at fejlene medførte, at det regnskabsmæssige resultat reelt udgjorde et overskud på 18,2 mio. kr. i stedet for det bogførte overskud på 13,9 mio. kr.

Det fremgår af finansloven for 2011, at Statens It har en reguleret egenkapital (startkapital) på 17,5 mio. kr. Revisionen viste, at startkapitalen ved en fejl ikke var blevet registreret i hverken statsregnskabet eller i balancen i årsrapporten. Statens It har i en note til årsrapporten påpeget fejlen og anført, at den reelle egenkapital ultimo 2011 skulle have været 44,5 mio. kr. og ikke 27 mio. kr.

Bevillingskontrollen viste endvidere, at Statens It havde foretaget reservation for 2012-2014 vedrørende fremtidige afskrivninger på it-licenser med i alt 2,6 mio. kr. Reservation af midler til dækning af fremtidige afskrivninger, der normalt anses for ordinære driftsomkostninger, er dels i strid med principperne i et omkostningsbaseret regnskab, dels med budgetvejledningens bestemmelser om reserveret bevilling. Statens It har erklæret sig enig med Rigsrevisionen og oplyst, at man først efterfølgende er blevet opmærksom herpå.

Rigsrevisionen finder, at Statens It i årsrapporten har redegjort tilfredsstillende for de konstaterede fejl.

Rigsrevisionen finder, at Statens It bør sikre, at der skabes en bedre kvalitetssikring af årsrapporten og de regnskabsmæssige opgørelser, inden statsregnskabet afsluttes, så regnskabstallene i statsregnskabet er korrekte.

Rigsrevisionen finder samtidig, at Finansministeriet snarest bør fastlægge en koncernfælles praksis for håndtering og aktivering af anlæg.

Statens It's grundlag for opgørelsen af kundernes forbrug

163. Rigsrevisionen gennemgik og vurderede ved revisionen for 2011 Statens It's grundlag for fakturering af løbende ydelser til kunder.

Revisionen viste, at Statens It's initiativ til udvikling af en systematisk model til opgørelse af kundernes præcise forbrug var tilfredsstillende, men det blev samtidig konstateret, at der fortsat udestod løsning af flere forhold, før der kunne dannes en præcis og elektronisk kundefaktura.

Rigsrevisionen fandt, at Statens It med kundefaktureringsmodellen har etableret et anvendeligt udgangspunkt for udarbejdelse af kundefakturaer i 2012, og at Statens It arbejdede konstruktivt med at udbedre svagheder med betydning for en præcis opgørelse af kundernes individuelle forbrug.

Rigsrevisionen anbefalede, at Statens It fortsat arbejdede med automatisering af kundefakturaerne og prioriterede udarbejdelsen af standarddokumentation til kunderne. Endvidere anbefalede Rigsrevisionen, at Statens It ved fornyelse af kundeaftalerne for 2012 foretog fordeling af det forventede forbrug på virksomhedsniveau for alle ydelser, så antallet af fordelingsnøgler blev reduceret.

Utilstrækkelig prioritering af forbedring af it-sikkerheden i Statens It

164. Rigsrevisionen har fulgt implementeringen af Statens It siden etableringen i 2010. Ved revisionerne i 2010 og 2011 konstaterede Rigsrevisionen, at mange af de daglige arbejdsprocesser ikke var beskrevet, og at udførelsen af it-kontroller på de undersøgte områder ofte ikke blev tilstrækkeligt dokumenteret. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 10.

Rigsrevisionen har i 2012 undersøgt, om Statens It havde implementeret en tilfredsstillende styring af it-sikkerheden. Det var Rigsrevisionens samlede vurdering, at it-sikkerheden på de undersøgte områder ikke var tilfredsstillende. Rigsrevisionen har ved vurderingen lagt vægt på, at Statens It ikke efterlevede sin egen sikkerhedspolitik, og at den nødvendige forbedring af it-sikkerheden i forhold til tidligere år har været for langsom og således ikke har været tilstrækkeligt prioriteret.

Revisionen viste, at sikkerhedspolitikken blev opdateret årligt som planlagt, men at Statens It ikke fulgte sikkerhedspolitikken på væsentlige punkter. Det fremgår fx af sikkerhedspolitikken, at Statens It vil udarbejde årlige risikoanalyser, men den seneste risikoanalyse var udarbejdet i 2008, dvs. før etableringen af Statens It i 2010. Det fremgår endvidere af sikkerhedspolitikken, at Statens It vil implementere et informationssikkerhedsniveau svarende til den gældende sikkerhedsstandard, dvs. DS484. Det var imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at Statens It ikke efterlevede sikkerhedsstandard, fordi relevante områder i standarden ikke var beskrevet, og fordi de beskrevne områder kun delvist var implementeret.

Statens It har oplyst, at man igennem etableringsfasen har prioriteret opnåelse af en tilfredsstillende leverancesikkerhed højt, bl.a. ved at erstatte forældede og risikable driftsplatforme med moderne og tidssvarende systemer, hvilket har løftet det generelle it-sikkerhedsniveau for kunderne betragteligt. Statens It har således udfaset store mængder af udstyr, der grundet alder ikke kan erstattes eller serviceres, og lukket serverrum, der er uegnede til it-drift og fortrolige data.

Rigsrevisionen vurderer også, at de gennemførte projekter er en forudsætning for at forbedre sikkerheden, men finder ikke, at projekterne i sig selv er tilstrækkelige til at opnå en styret informationssikkerhed. Rigsrevisionen vurderer, at Statens It har opnået et højere modenhedsniveau siden etableringen, men anbefaler, at arbejdet med at bringe sikkerheden op på et tilfredsstillende niveau færdiggøres hurtigst muligt.

Statens It har taget Rigsrevisionens bemærkninger og anbefalinger til efterretning og vil følge dem.

Statens It har efterfølgende udarbejdet en plan, der skal bringe it-sikkerheden op på et tilfredsstillende niveau inden udgangen af 1. kvartal 2013.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Finansministeriet prioriterer forbedringerne af it-sikkerheden højt med de nødvendige resurser, og vil følge det videre arbejde med forbedring af it-sikkerheden i Statens It.

Opfølgning på kvaliteten af Økonomiservicecenterets leverancer

165. Rigsrevisionen har siden 2009 fulgt implementeringen af Økonomiservicecenteret (ØSC). Dette skyldes, at ØSC's varetagelse af opgaver for de statslige virksomheder har en væsentlig betydning for den løbende administration og regnskabsaflæggelse for hovedparten af statens virksomheder.

Rigsrevisionen har senest omtalt opfølgningen i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 11.

Opfølgningen vedrørende regnskabet for 2011 fremgår af det tværgående bidrag om ØSC i afsnit III.C. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i løbet af 2011 er sket forbedringer af ØSC's opgavevaretagelse og den underliggende systemunderstøttelse. Der er dog stadig områder, hvor der er behov for at sikre en tilfredsstillende og ensartet kvalitet i betjeningen af kunderne. Dette gælder navnlig efterlevelse af forretningsgange og interne kontroller samt kvalitetssikring vedrørende løn- og refusionsadministration og regnskabserklæringen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge ØSC i den løbende revision, men betragter sagen som afsluttet.

Forældede it-systemer i Statens Administration

166. Rigsrevisionen har senest i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010 omtalt brugen af forældede it-systemer i Statens Administration, herunder manglende standardisering af it-miljøerne ved sammenlægningen af Finansstyrelsen og Økonomistyrelsen i 2003.

Teknologien i Finansstyrelsen var af ældre dato på tidspunktet for sammenlægningen med Økonomistyrelsen og var grundlæggende uforandret ved revisionen for 2010. Det indebar bl.a., at nogle af it-systemerne var ustabile, og at det var forbundet med væsentlige vanskeligheder at købe reservedele og konsulentbistand til den anvendte server. Revisionen for 2010 viste endvidere, at flere it-systemer var udviklet i et programmeringssprog, hvor der også var vanskeligheder med at købe konsulentbistand, og hvor det var vanskeligt at rekruttere medarbejdere med de rette kompetencer til udvikling og vedligeholdelse. En del af disse it-systemer blev dog afviklet på nyere servere.

Rekrutteringsproblemerne medførte en betydelig personafhængighed, herunder vanskeligheder med at opretholde funktionsadskillelse mellem udvikling og drift af systemerne. Et af disse systemer understøttede administrationen af studielån, dvs. ca. 300.000 studerendes lån på ca. 23,5 mia. kr.

Økonomistyrelsen oplyste, at styrelsen ville tage Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning, og at styrelsen på tidspunktet for revisionens udførelse i 2010 var i gang med at erstatte de forældede it-systemer med et nyt og mere driftssikkert it-system. Rigsrevisionen fandt styrelsens initiativer tilfredsstillende og lukkede derfor sagen.

167. Rigsrevisionens revision i 2012 har imidlertid vist, at arbejdet med udviklingen af et nyt og mere driftssikkert it-system ikke forløb som planlagt. Udviklingen blev påbegyndt i 2006 af den daværende Økonomistyrelse. It-projektet blev stoppet første gang i 2008, da styrelsen konstaterede nogle designproblemer med systemet. It-projektet, der herefter blev benævnt SIGMA, blev ændret væsentligt, hvorefter det blev genoptaget, men det har efterfølgende været forsinket flere gange primært på grund af tekniske problemer. I januar 2011 overtog Statens Administration it-projektet som led i interne organisationsændringer i Finansministeriet.

Statens Administration fremsendte i oktober 2011 den første af 2 advarsler til leverandøren, hvoraf det fremgik, at Statens Administration forbeholdt sig retten til at ophæve kontrakten og kræve bod på grund af forsinkelse. I januar 2012 var der fortsat en række fejl i it-systemet. Statens Administration valgte på den baggrund at få et uafhængigt konsulentfirma til at vurdere it-systemets kvalitet. Konsulentfirmaets rapport forelå den 5. marts 2012, og Statens Administration valgte på baggrund af rapportens konklusion at stille samarbejdet med leverandøren i bero.

Finansministeriet har opgjort de samlede omkostninger for projektet til 19,2 mio. kr. og forventer, at der skal bruges yderligere ca. 6 mio. kr. til at udfase den forældede server. Ministeriet har i juli 2012 sendt et orienterende aktstykke til Finansudvalget. Aktstykket bortfalder dog i forbindelse med samlingens ophør og vil derfor blive genfremsendt i den nye folketingssamling.

I forlængelse af beslutningen om at lukke SIGMA-projektet har Statens Administration udarbejdet en handlingsplan for den forældede server. Planen indebærer, at de it-systemer, der afvikles på serveren, vil blive flyttet. Nogle it-systemer lægges over i andre eksisterende systemer, og nogle mindre, nye systemer vil blive udviklet. Statens Administration vil desuden ikke systemunderstøtte alle områder, hvis det vurderes, at det vil være billigere at administrere ordningerne uden systemunderstøttelse. Det er planen, at den forældede server skal være udfaset medio 2013.

En udfasning af det anvendte programmeringssprog vil ifølge Statens Administration kræve en gennemførelse af et udbud, hvilket ikke vil kunne nås inden udgangen af 2012. Det er derfor planen, at der i 2013 udarbejdes en strategi for en udfasning. I den mellemliggende periode har Statens Administration ansat en deltidsmedarbejder med viden om det anvendte programmeringssprog i de nuværende, ældre it-systemer. Herudover vil Statens Administration sikre funktionsadskillelse mellem udvikling, test og drift af it-systemet.

Statens Administration har desuden indhentet et tilbud fra et privat firma om udarbejdelse af en analyse af studielånssystemet. Analysen skal indeholde en vurdering af systemets generelle sundhedstilstand og skal foreslå ét eller flere løsningsscenarier, herunder mulighed for at forlænge levetiden på det eksisterende system og mulighed for køb af et standardssystem.

Analysen forventes afsluttet inden årsskiftet 2012/13.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at nogle af de svagheder, der blev konstateret ved revisionen for 2010, fortsat vil være gældende ved administrationen af studielån i en periode frem.

D. § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIETS REGNSKAB

Økonomi- og Erhvervsministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om, at 4 kapitalindskud på Økonomi- og Erhvervsministeriets område er værdiansat 217,2 mio. kr. for højt i statsregnskabet status, hvilket ministeriet har afgivet en erklæring om til Rigsrevisionen. Det drejer sig om kapitalindskud, som ikke længere er eksisterende, og kapitalindskud, hvor der over årene er opstået differencer mellem ministeriets bogføring og den eksterne parts bogføring.

Rigsrevisionen har endvidere afgivet en supplerende oplysning om, at Økonomi- og Erhvervsministeriet ikke har registreret garantiforpligtelser for 15 mia. kr. i et bilag til statsregnskabet. Fejlen har dog ingen driftspåvirkning på statsregnskabet.

I de senere år er der sket en sammenlægning af styrelser og forskellige konkrete opgaver på ministerområdet for at sikre ensartethed i opgaveløsningen og for at opnå øget omkostningseffektivitet. Rigsrevisionen vurderer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet trods disse omorganiseringer har formået at holde en tilfredsstillende kvalitet i regnskabsafleggelsen på hovedparten af områderne.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsafleggelse på Økonomi- og Erhvervsministeriets område.

a. Overblik over Økonomi- og Erhvervsministeriet og den udførte revision

168. Økonomi- og Erhvervsministeriet bestod i 2011 af 10 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 12 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 6.

Table 6. Oversigt over revisionen af Økonomi- og Erhvervsministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	18.161	Erklæring	Nej	Supplerende oplysninger om fejl i statsregnskabet vedrørende kapitalindskud og garantiforpligtelser, jf. pkt. 172-174.
De Økonomiske Råd	25	Revision	Nej	
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	306	Revision	Nej	
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	522	Revision	Nej	
Patent- og Varemærkestyrelsen	302	Erklæring	Nej	Uklar hjemmel på området for indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter, jf. pkt. 175.
Sikkerhedsstyrelsen	179	Revision	Nej	
Finanstilsynet	467	Revision	Nej	
Erhvervs- og Byggestyrelsen	2.966	Revision	Nej	
Danmarks Statistik	494	Erklæring	Nej	
Søfartsstyrelsen	503	Revision	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Nordisk Patent Institut	34	Påtegning	Nej	
Eksport Kredit Fonden ⁴⁾	610	Påtegning	Nej	
Danmarks Erhvervsfond ⁴⁾	11	Påtegning	Nej	
Eksportlåneordningen ⁴⁾	948	Påtegning	Nej	
Vækstfonden ⁴⁾	473	Påtegning	Nej	
Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond (DANAK)	58	Påtegning	Nej	
Rejsegarantifonden	27	Påtegning	Nej	
Garantifonden for Indskydere og Investorer ⁴⁾	501	Påtegning	Nej	
Garantifonden for skadesforsikringsselskaber ⁴⁾	43	Påtegning	Nej	
Investeringsfonden for Vækstmarkeder ⁴⁾	2	Revision	Nej	
Handelsflådens Velfærdsråd	11	Revision	Nej	
Søfarendes feriebølger	1	Revision	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.

Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision eller medrevisor.

Det fremgår af tabel 6, at departementet sammen med Erhvervs- og Byggestyrelsen var de største virksomheder på Økonomi- og Erhvervsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om 3 ud af 10 virksomheder på ministerområdet og afgav påtegning for 9 virksomheder uden for statsregnskabet.

169. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 15.266 mio. kr. og indtægter på 8.659 mio. kr. Balancesummen udgjorde 52.896 mio. kr.

170. Økonomi- og Erhvervsministeriet skiftede navn til Erhvervs- og Vækstministeriet, jf. kongelig resolution af 3. oktober 2011. I samme forbindelse skete der ændringer i ministeriets portefølje. Bl.a. blev Danmarks Statistik og De Økonomiske Råd overført til Økonomi- og Indenrigsministeriet, og Økonomi- og Erhvervsministeriet overtog Det Statslige Lodsvesen og Lodstilsynet mv.

171. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 6.

Supplerende oplysninger om fejl vedrørende departementets kapitalindskud og garantiforpligtelser

172. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om, at 4 kapitalindskud på Økonomi- og Erhvervsministeriets område er værdiansat 217,2 mio. kr. for højt i statsregnskabet status, hvilket ministeriet har afgivet en erklæring om til Rigsrevisionen. Det drejer sig om kapitalindskud, som ikke længere er eksisterende, og kapitalindskud, hvor der over årene er opstået differencer mellem ministeriets bogføring og den eksterne parts bogføring.

Af den samlede fejl er de 203,7 mio. kr. opstået ved, at der ikke løbende var foretaget korrekt nedskrivning af kapitalindskuddet i statsregnskabet svarende til værdien af kapitalindskuddet hos den eksterne part.

Fejlen på de 217,2 mio. kr. er medtaget som en supplerende oplysning, da fejlen vurderes at være betydelig, men mindre væsentlig i forhold til værdien af de bogførte kapitalindskud i statsregnskabet.

173. Rigsrevisionen har endvidere afgivet en supplerende oplysning om, at Økonomi- og Erhvervsministeriet ikke har registreret garantiforpligtelser for 15 mia. kr. i et bilag til statsregnskabet. Fejlen har ingen driftspåvirkning af statsregnskabet.

174. Rigsrevisionen henstillede, at departementet snarest iværksatte de nødvendige procedurer med henblik på at rette fejlene i statsregnskabet, så statsregnskabet fremadrettet udtrykker de faktiske værdier vedrørende kapitalindskud og garantiforpligtelser.

Departementet har igangsat procedurer for at få afklaret, hvordan fejlene kan rettes. Endvidere har departementet igangsat en proces til forbedring af registreringerne og dokumentationen på området.

Uklar hjemmel på området for indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter i Patent- og Varemærkestyrelsen

175. På områderne indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter konstaterede Rigsrevisionen uklar hjemmel. Patent- og Varemærkestyrelsen havde ikke fulgt budgetvejledningens regler og hermed ikke opnået hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter, men havde indtægter på 21,7 mio. kr. vedrørende erhvervsserviceydelser og internationale samarbejdsprojekter. Styrelsen havde på finansloven for 2011 alene omtalt øvrige indtægter i anmærkningerne i specifikationen til indtægter.

Styrelsen har på finansloven for 2012 fulgt budgetvejledningens regler og sikret sig hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

E. § 9. Skatteministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF SKATTEMINISTERIETS REGNSKABER

Skatteministeriets regnskab for § 9 er samlet set rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Skatteministeriet har endvidere ansvaret for regnskabet for § 38. Rigsrevisionen har taget forbehold for en række statusposter i ministeriets regnskab for § 38, hvor fejl har medført, at den samlede status er 26 mia. kr. for høj. Ingen af de konstaterede fejl har dog haft indflydelse på størrelsen af de regnskabsførte indtægter for skatter og afgifter, ligesom de heller ikke har påvirket egenkapitalen.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om, at Skatteministeriet i årets løb har foretaget ændring i den anvendte regnskabspraksis uden Moderniseringsstyrelsens godkendelse.

Rigsrevisionen har endvidere afgivet en supplerende oplysning om, at Skatteministeriet fortsat ikke har gennemført en systemmæssig understøttelse af inddrivelsesstrategien, fordi implementeringen af "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI) er forsinket. Ministeriet har gennemført en række forbedringer på inddrivelsesområdet, men har stadig en udfordring i forhold til udviklingen i de offentlige restancer, som fortsat er stigende. Ministeriet har oplyst, at de samlede offentlige restancer ved udgangen af 2011 udgjorde 77,5 mia. kr.

Rigsrevisionen har de sidste par år konstateret, at de interne forretningsgange for Skatteministeriets løn- og personaleadministration er blevet mere sikre, og at der efterhånden er kommet en klar og entydig opgave- og ansvarsfordeling.

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriet ikke på alle områder i regnskabsforvaltningen af § 38 har etableret tilstrækkelige regnskabsmæssige kontroller, der understøtter udarbejdelsen af et rigtigt regnskab. Dette har bl.a. medført væsentlige fejl i flere statuskonti. På ministeriets øvrige områder vurderer Rigsrevisionen samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflæggelse.

a. Overblik over Skatteministeriet og den udførte revision

176. Skatteministeriet bestod i 2011 af 2 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 1 virksomhed, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 7.

Tabel 7. Oversigt over revisionen af Skatteministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Skatteministeriet (§ 9) ⁴⁾	8.369	Erklæring	Nej	Forbedret løn- og personaleadministration, jf. pkt. 183. Opfølgning på it-styring og håndtering af it-sikkerhed, jf. pkt. 184. Opfølgning på revisionen af skyldigt over-/merarbejde, jf. pkt. 185.
Landsskatteretten ⁴⁾	75	Erklæring	Nej	
Skatteministeriet (§ 38) ⁴⁾	626.120	Erklæring	Ja	Forbehold for en række fejl i statusposter, jf. pkt. 179. Supplerende oplysning om ændret regnskabspraksis, jf. pkt. 180. Supplerende oplysning om fortsatte udfordringer på inddrivelsesområdet, jf. pkt. 181. Opfølgning på værdiansættelse af tilgodehavender, jf. pkt. 182.
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Nordisk Skattevidenskabeligt Forskningsråd	2	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

I Skatteministeriets regnskab indgår et driftsregnskab (§ 9) og et regnskab vedrørende indtægter fra skatter og afgifter (§ 38). Det fremgår af tabel 7, at skatter og afgifter (§ 38) var den største post på ministerområdet i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om eller påtegning for alle virksomhederne på ministerområdet.

177. Virksomhederne inden for statsregnskabet (ekskl. § 38) havde i 2011 bruttoudgifter på 6.341 mio. kr. og bruttoindtægter på 2.103 mio. kr. Virksomheden inden for statsregnskabet på § 38 havde i 2011 bruttoudgifter på 35.050 mio. kr. og bruttoindtægter på 591.070 mio. kr. Den samlede balancesum for ministerområdet (inkl. § 38) udgjorde 106.067 mio. kr.

178. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 7.

Forbehold for en række fejl i statusposter på § 38

179. Revisionen af Skatteministeriets regnskab for § 38 viste en række væsentlige fejl i statusposterne. Rigsrevisionen har derfor taget forbehold for regnskabsposterne "Debitorer", "Øvrige tilgodehavender", "Likvide beholdninger" og "Anden kortfristet gæld". Den samlede status for regnskabet for § 38 pr. 31. december 2011 udgør 101 mia. kr. Revisionen viste, at status samlet set er 26 mia. kr. for høj pr. 31. december 2011. I det følgende beskrives, hvordan fejlene på de 26 mia. kr. er fordelt på de 4 nævnte regnskabsposter.

Regnskabsposten "Debitorer" indeholder fejl, som har betydet, at regnskabsposten er 19,3 mia. kr. for høj. Fejlene er efter Rigsrevisionens vurdering væsentlige, idet disse udgør ca. 28 % af den samlede regnskabspost.

Regnskabsposten "Øvrige tilgodehavender" indeholder fejl, som har betydet, at regnskabsposten er 13,9 mia. kr. for høj. Fejlene er efter Rigsrevisionens vurdering væsentlige, idet disse udgør ca. 85 % af den samlede regnskabspost.

Regnskabsposten "Likvide beholdninger" indeholder fejl, som har betydet, at regnskabsposten er 7,2 mia. kr. for lav. Fejlen er efter Rigsrevisionens vurdering væsentlig, idet den udgør ca. 53 % af den samlede regnskabspost.

Regnskabsposten "Anden kortfristet gæld" indeholder fejl, som har betydet, at regnskabsposten er 26 mia. kr. for høj. Fejlene er efter Rigsrevisionens vurdering væsentlige, idet disse udgør ca. 91 % af den samlede regnskabspost.

Fejlene opstod som følge af en række regnskabstekniske konterings- og periodiseringsfejl. Fejlene omhandlede manglende udligning af intern mellemregning mellem fødesystemerne DR og KMD-IND, fejl i konteringspraksis vedrørende "Grøn check" og fejlanvendelse af konti til bogføring af "International bistand". Derudover omhandlede fejlene fejlplacering af en periodiseringspost (tilgodehavender) under "Anden kortfristet gæld" og manglende bogføring af pengeforsendelser undervejs i banksystemerne.

Ingen af de konstaterede fejl har medført fejl på indtægter og udgifter i statsregnskabet § 38. Men for regnskabsposterne "Debitorer", "Øvrige tilgodehavender" og "Anden kortfristet gæld" er saldiene pr. 31. december 2011 højere, end hvad de reelt er, mens saldoen for regnskabsposten "Likvide beholdninger" i regnskabet er lavere, end hvad den reelt er pr. 31. december 2011.

Rigsrevisionen vurderede, at Skatteministeriet ikke på alle områder i regnskabsforvaltningen af § 38 har etableret tilstrækkelige regnskabsmæssige kontroller, der understøtter udarbejdelsen af et rigtigt regnskab. Dette har bl.a. medført væsentlige fejl i flere statuskonti. På ministeriets øvrige områder inden for § 38 vurderede Rigsrevisionen, at der generelt var en tilfredsstillende regnskabsaflæggelse.

Skatteministeriet har taget Rigsrevisionens konstateringer og vurderinger til efterretning og har oplyst, at ministeriet inden udgangen af 2012 vil have gennemgået alle balancekonti for at sikre, at der ikke er yderligere konti, som ikke er retvisende i statsregnskabet. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Supplerende oplysning om ændret regnskabspraksis på § 38

180. Rigsrevisionen konstaterede, at Skatteministeriet i regnskabsåret ændrede den anvendte regnskabspraksis, uden at der blev foretaget primokorrektion i egenkapitalen og uden forhåndsgodkendelse fra Moderniseringsstyrelsen. Rigsrevisionen har fundet anledning til at afgive en supplerende oplysning om forholdet.

Det drejer sig bl.a. om afskrivning af debitorer i DR-systemet, hvor Skatteministeriet ikke inden regnskabsafslutningen har afklaret med Moderniseringsstyrelsen, hvordan et beløb på 7,8 mia. kr. vedrørende tidligere afskrevne debitorer skal indregnes som en primokorrektion i egenkapitalen.

Skatteministeriet skal forelægge sådanne væsentlige ændringer af regnskabspraksis for Moderniseringsstyrelsen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad – i dialog med Moderniseringsstyrelsen – har fastsat rammerne for anvendt regnskabspraksis og ændring heraf.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet endnu ikke har taget stilling til den forretningsmæssige og systemmæssige behandling af tidligere udgiftsførte debitorer på alle SKATs systemer på i alt 12,1 mia. kr., idet beslutningen har stor indflydelse på den igangværende opsætning af "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI). Når det er afklaret, vil en eventuel ændring af regnskabspraksis efter aftale med Moderniseringsstyrelsen blive håndteret som en primokorrektion, og samtidig vil der blive fremlagt et aktstykke for Finansudvalget.

Supplerende oplysning om Skatteministeriets fortsatte udfordringer på inddrivelsesområdet på § 38

181. Sætterigsrevisor afgav en supplerende oplysning om Skatteministeriets forvaltning af inddrivelse af restancer til ministeriets regnskab for 2010. Den supplerende oplysning blev afgivet, fordi der stadig udestod en række væsentlige problemer, jf. beretning til Statsrevisorerne om SKATs fusion af inddrivelsesområdet. Rigsrevisionen har senest fulgt op på status i sagen i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 13. Det fremgår heraf, at Skatteministeriet fortsat betragter implementeringen af "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI) som en forudsætning for effektivisering på området for inddrivelse af offentlig gæld. Herudover havde ministeriet i 2011 taget en række initiativer gennem ny lovgivning, der giver SKAT bedre opkrævnings- og inddrivelsesværktøjer.

Skatteministeriets Interne Revision har i forbindelse med revisionen af implementeringen af inddrivelsesstrategien i erhvervsinddrivelsen konstateret, at ministeriet nu foretager en ensartet sagsbehandling i regionerne, og at ministeriets strategi om at prioritere inddrivelsen af erhvervsrestancerne fungerer tilfredsstillende. Ministeriet oplyste i sin årsrapport for 2011, at inddrivelige erhvervsrestancer på trods af den økonomiske krise er faldet fra 10 mia. kr. ultimo september 2010 til 9 mia. kr. ultimo september 2011. De inddrivelige personskatterestancer er derimod i samme periode forøget fra 6 mia. kr. til 8 mia. kr.

Rigsrevisionen konstaterede, at SKAT i 2011 udarbejdede en ny restancestatistik, som skal give SKAT bedre muligheder for at vurdere effekten af de forskellige inddrivelsesmetoder. SKAT forventer imidlertid først at få det fulde udbytte af de nye statistikker, når EFI bliver implementeret.

Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at Skatteministeriet nu først forventer at kunne implementere EFI i 2013.

Rigsrevisionen har for regnskabet for 2011 bibeholdt den supplerende oplysning om inddrivelsesstrategien, da implementeringen af EFI fortsat ikke er gennemført. Skatteministeriet har som nævnt gennemført en række forbedringer på inddrivelsesområdet, men har stadig en udfordring i forhold til udviklingen i de samlede offentlige restancer, som fortsat er stigende. Ministeriet har oplyst, at de samlede offentlige restancer ved udgangen af 2011 udgjorde 77,5 mia. kr.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i de offentlige restancer.

Opfølgning på værdiansættelse af tilgodehavender på § 38

182. Rigsrevisionen har fulgt op på sagen om regnskabspraksis for værdiansættelse af tilgodehavender (debitorer). Rigsrevisionen konstaterede i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, at de gældende regler medførte, at Skatteministeriet ikke regnskabsmæssigt kunne nedskrive tilgodehavender til den reelle værdi og dermed give et mere retvisende statsregnskab. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 16, hvoraf det fremgik, at Rigsrevisionen fandt, at Finansministeriet og Skatteministeriet burde overveje en forbedring af regnskabsaflæggelsen.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har taget initiativ til sammen med Moderniseringsstyrelsen at nedsætte en arbejdsgruppe, der bl.a. skal afklare anvendelsen af regnskabsprincipperne for værdiansættelse af tilgodehavender. Ministeriet forventer, at spørgsmålet om værdiansættelse af tilgodehavender er afklaret inden overgangen til "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI) i 2013.

Rigsrevisionen vil fortsat følge sagen.

Forbedret løn- og personaleadministration i Skatteministeriet

183. Skatteministeriet har i flere år været igennem omfattende organisationsændringer og afskedigelsesrunder, hvilket tidligere gav sig udslag i kritiske bemærkninger i de årlige lønrevisioner på ministeriets område. Bl.a. kunne Rigsrevisionen konstatere, at der var problemer med at fremskaffe dokumentation til personalesagerne, ligesom der var adskillige fejl i såvel personalesagerne som lønsagerne. Derudover udførte ministeriet gennem flere år ikke eller kun i nogen grad uddatakontrol. Bemærkningerne førte til et forbehold for regnskabet for 2008 om forvaltningen af lønnen.

De sidste par år har Rigsrevisionen kunnet konstatere, at de interne forretningsgange er blevet mere sikre, og at der efterhånden er kommet en klar og entydig opgave- og ansvarsfordeling.

Ved lønrevisionen for 2011 kunne Rigsrevisionen bl.a. konstatere, at alt relevant materiale nu bliver opbevaret på personalesagerne, og at ansættelsesbrevene indeholder fyldestgørende oplysninger om ansættelsesvilkår og opfylder kravene i cirkulære om ansættelsesbreve for overenskomstansatte i staten. Samtidig vurderede Rigsrevisionen, at forretningsgangene for de særlige ydelser og procedurerne for fremsendelse af bilag til brug for lønanvisningen i Økonomiservicecenteret (ØSC) var hensigtsmæssigt tilrettelagt. Derudover kunne Rigsrevisionen med tilfredshed konstatere, at Skatteministeriet nu udfører uddatakontrol.

Ved den stikprøvevise gennemgang konstaterede Rigsrevisionen dog, at der fortsat var fejl i nogle af personalesagerne, men da der ikke var tale om generelle og/eller væsentlige fejl, vurderede Rigsrevisionen, at dette ikke havde væsentlig betydning for lønregnskabet rigtighed.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet igen har formået at få løn- og personaleadministrationen til at fungere tilfredsstillende efter de mange organisationsændringer, som ministeriet har været igennem siden strukturreformen i 2007.

Opfølgning på Skatteministeriets it-styring og håndtering af it-sikkerhed

184. Rigsrevisionen havde en supplerende oplysning til Skatteministeriets regnskab for 2009 om manglende styring og håndtering af it-sikkerheden, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 15.

Rigsrevisionen har fulgt op på sagen og konstaterede, at it-sikkerheden på de undersøgte områder samlet set var tilfredsstillende. Rollen som systemejer var veldefineret, og systemejerne for de kritiske it-systemer var bevidste om og fortrolige med de enkelte systemer og det ansvar, der følger af de respektive opgaver.

Revisionen viste, at der var etableret ændringsstyring for de forretningskritiske it-systemer og it-infrastrukturen. Samtidig viste revisionen af udvalgte brugersystemer, at Skatteministeriet havde implementeret en velstruktureret og effektiv proces omkring den årlige opdatering og test af systemerne.

Rigsrevisionen anbefalede, at Skatteministeriets Informationssikkerhedskontor styrkede samarbejdet med den øvrige organisation, fx ved at koordinere og tilpasse it-sikkerhedspolitikker, retningslinjer og procedurer, så de stemte bedre overens med ministeriets praksis og behov.

Rigsrevisionen betragter sagen som afsluttet.

Opfølgning på revisionen af skyldigt over-/merarbejde i Skatteministeriet

185. Rigsrevisionen har fulgt op på sagen om skyldigt over-/merarbejde. Skatteministeriet havde vurderet, at der ikke var tale om en væsentlig forpligtelse, hvorfor forpligtelsen ikke var optaget i regnskabet. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 18, hvoraf det fremgik, at ministeriet har indgået aftale med personaleorganisationerne om, at en del af den løbende flekssaldo vil være afviklet inden udgangen af 2013.

Skatteministeriet har opgjort saldoen for over-/merarbejde pr. 31. december 2011 til 252.393 timer, svarende til ca. 131 årsværk, hvilket er et fald på 26 % fra 2010, hvor saldoen var 341.998 timer, svarende til ca. 178 årsværk. Det er ministeriets målsætning, at saldoen for skyldigt over-/merarbejde maksimalt må udgøre 170.000 timer ved udgangen af 2013.

Rigsrevisionen finder Skatteministeriets bestræbelser på at nedbringe saldoen for skyldigt over-/merarbejde tilfredsstillende og betragter sagen som afsluttet.

F. § 11. Justitsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF JUSTITS-MINISTERIETS REGNSKAB

Justitsministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om ophør af et projekt om udvikling af et nyt sagsbehandlingssystem til politiet (POLISAG). Rigsrevisionen har igangsat en undersøgelse af udviklingsprojektet.

Rigsrevisionen har desuden afgivet en supplerende oplysning om tilsidesættelse af en bestemmelse i vedtægterne for Rådet for Sikker Trafik om kompetencen til at ansætte en direktør.

Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriets regnskabsmæssige forvaltning samlet set er forbedret i forhold til tidligere år. Ministeriets virksomheder har således fået rettet op på en række fejl og mangler, der opstod ved omkostningsreformens gennemførelse. Der udestår dog stadig en rettelse af nogle fejl vedrørende omkostningsreformen i politiets og anklagemyndighedens regnskab.

Rigsrevisionen har i tidligere år taget forbehold vedrørende politiet og anklagemyndighedens økonomi-, mål- og resultatstyring. Rigspolitiet har igangsat en række omfattende og ambitiøse tiltag til at styrke mål- og resultatstyringen og den økonomiske styring i politiet. Flere af disse tiltag er indbyrdes afhængige og har en implementeringsperiode frem til 2013. Som led i opfølgningen på Statsrevisorernes beretning om politireformen følger Rigsrevisionen fortsat Rigspolitiets arbejde med denne udfordrende opgave.

Herudover står Justitsministeriet efter Rigsrevisionens vurdering over for andre udfordringer på det regnskabs- og forvaltningsmæssige område, fx vedrørende modernisering af virksomhedernes it-systemer.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflæggelse på Justitsministeriets område.

a. Overblik over Justitsministeriet og den udførte revision

186. Justitsministeriet bestod i 2011 af 8 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 3 selvejende institutioner, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 8.

Tabel 8. Oversigt over revisionen af Justitsministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	228	Erklæring	Nej	
Civilstyrelsen	46	Revision	Nej	
Familiestyrelsen	41	Revision	Nej	
Retslægerådet	12	Revision	Nej	
Datatilsynet	22	Revision	Nej	
Politiet og anklagemyndigheden ⁴⁾	13.541	Erklæring	Nej	Supplerende oplysning om ophør af et projekt om udvikling af et nyt sagsbehandlingssystem til politiet (POLSAG), jf. pkt. 189. Opfølgning vedrørende politiet og anklagemyndighedens manglende rettelse af bogføringstekniske fejl fra tidligere år, jf. pkt. 191-192. Opfølgning vedrørende Rigspolitiets manuelle lønberegninger og politiets implementering af planlægningssystemet POLVAGT, jf. pkt. 193-194.
Kriminalforsorgen	3.184	Erklæring	Nej	Vagtplanlægning, jf. pkt. 190.
Domstolsstyrelsen	3.163	Revision	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Det Kriminalpræventive Råd	18	Påtegning	Nej	
Rådet for Sikker Trafik	160	Påtegning	Nej	Supplerende oplysning om tilsidesættelse af vedtægterne for Rådet for Sikker Trafik, jf. pkt. 195-197.
Dansk Hunderegister	14	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.

Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Det fremgår af tabel 8, at politiet og anklagemyndigheden var den største virksomhed på Justitsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, politiet og anklagemyndigheden og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for Det Kriminalpræventive Råd, Rådet for Sikker Trafik og Dansk Hunderegister uden for statsregnskabet.

187. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 16.874 mio. kr. og indtægter på 3.363 mio. kr. Balancesummen udgjorde 8.559 mio. kr.

188. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 8.

Supplerende oplysning om ophør af et projekt om udvikling af et nyt sagsbehandlingssystem til politiet (POLSAG)

189. Regeringen besluttede i februar 2012 at indstille arbejdet med at udvikle et nyt sagsbehandlingssystem til politiet (POLSAG). Beslutningen blev truffet efter en ekstern udredning af projektets risici. Projektet har efter et forløb over 8 år indebåret omkostninger på ca. 0,5 mia. kr. Rigsrevisionen har igangsat en større undersøgelse af årsagerne til, at det nye sagsbehandlingssystem ikke blev taget i brug, herunder Rigspolitiets og Justitsministeriets håndtering af sagen. Rigsrevisionen har i erklæringen om revisionen af politiet og anklagemyndigheden afgivet en supplerende oplysning herom, da undersøgelsen også vil omfatte forhold i 2011.

Kriminalforsorgens vagtplanlægning

190. Revisionen af Kriminalforsorgen viste, at der var en række uhensigtsmæssigheder ved Statsfængslet i Vridsløselilles vagtplanlægning og sygeberedskab. Revisionen viste bl.a., at fængslets vagtplanlægning kun i begrænset omfang var systemunderstøttet, idet det nuværende vagtplanlægningssystem blev skønnet for langsomt til de store fængsler, og at Personalestyrelsens cirkulære nr. 055-03 om "Visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden" ikke blev overholdt. Rigsrevisionen anbefalede, at fængslet og Kriminalforsorgen sammen gennemgår fængslets procedure for vagtplanlægning, og at det ved gennemgangen undersøges, om selve planlægningsprocessen kan effektiviseres, og om der kan opnås en bedre udnyttelse af fængslets resurser ved en anden/bedre planlægning.

Vagtplanlægning/sygeberedskab var også et af temaerne i den budgetanalyse, som Deloitte i 2011 foretog vedrørende Kriminalforsorgen.

Efterfølgende har Kriminalforsorgen som led i en række effektiviseringstiltag nedsat en arbejdsgruppe med henblik på optimering af fængslers og arresthuses bemanding og vagtplanlægning. Rigsrevisionen vil følge resultaterne af dette arbejde.

Opfølgning vedrørende politiet og anklagemyndighedens manglende rettelser af bogføringstekniske fejl fra tidligere år

191. Ved revisionen af regnskabet for 2010 konstaterede Rigsrevisionen, at politiet og anklagemyndighedens egenkapital fortsat ikke var fordelt korrekt på henholdsvis det omkostningsbaserede og det udgiftsbaserede regnskab. Sammenblandingen var opstået i tidligere år. Rigspolitiet oplyste på daværende tidspunkt, at Rigspolitiet havde indledt drøftelser med Moderniseringsstyrelsen herom, og Rigspolitiet forventede, at de nødvendige bogføringstekniske korrektioner blev gennemført inden afslutningen af regnskabet for 2011, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 20.

192. Revisionen af regnskabet for 2011 viste, at Rigspolitiet havde rettet en betydelig del af de gamle fejl. Der udestod dog fortsat at blive rettet nogle fejl opstået i perioden 2007-2009. Summen af disse fejl indebar, at der ved udgangen af 2011 indgik 20,7 mio. kr. på konti i balancen for det omkostningsbaserede regnskab, som burde være registreret i det udgiftsbaserede regnskab. Rigsrevisionen fandt, at Rigspolitiets manglende rettelse af fejl vedrørende tidligere år fortsat bidrog til at gøre regnskabsaflægningen for politiet og anklagemyndigheden unødvendigt kompliceret.

Rigspolitiet har oplyst, at der er aftalt en handlingsplan med Moderniseringsstyrelsen, hvorefter Rigspolitiet i 2012 forelægger de sidste rettelser til godkendelse for Moderniseringsstyrelsen med henblik på en endelig og korrekt adskillelse af registreringerne mellem de 2 typer regnskaber.

Rigsrevisionen vil fortsat følge sagen.

Opfølgning vedrørende Rigspolitiets manuelle lønberegninger og politiets implementering af planlægningsystemet POLVAGT

193. Ved revisionen af regnskabet for 2010 konstaterede Rigsrevisionen flere fejl i Rigspolitiets manuelle lønberegninger. Hertil oplyste justitsministeren, at Rigspolitiets arbejde med at indføre hel eller delvis systemunderstøttelse af en række lønberegninger var iværksat og på enkelte områder gennemført. Ministeren oplyste herudover, at alle funktionsberegninger nu var samlet ét sted, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 21.

Ved Københavns Vestegns Politi konstaterede Rigsrevisionen desuden, at der i betydeligt omfang var blevet udbetalt kompensation for "for korte fridage". Kompensation for "for korte fridage" udløses, hvis én eller flere fridage mellem 2 arbejdsdage er kortere end det, der er angivet i arbejdstidsaftalen for politiet. Københavns Vestegns Politi oplyste, at planlægningsystemet POLVAGT vil blive implementeret i 2011, og at dette system ville kunne sikre, at der kun i helt ekstraordinære situationer vil opstå "for korte fridage" og kun efter nærmere godkendelse, jf. beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 117.

194. Revisionen af regnskabet for 2011 viste, at lønberegningerne i Rigspolitiet foregår maskinelt, bortset fra beregningen af enkelte ydelser, fx tillæg for funktion i højere stilling. Rigsrevisionen foretog en stikprøvevis kontrol af de manuelle beregninger og konstaterede ikke fejl heri. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Revisionen viste desuden, at POLVAGT og et tilhørende planlægningskoncept i løbet af 2011 var implementeret i alle politikredse, bortset fra Grønland. Rigspolitiet havde løbende fulgt op på anvendelsen af konceptet, men ved revisionens afslutning i maj 2012 forelå der fortsat ikke data, der gjorde det muligt at afgøre, om konceptet – som tilsigtet – havde ført til færre "for korte fridage". Dette skyldes bl.a., at medarbejderne hidtil kun er blevet kompenseret, hvis de har anmodet om det, og at anmodningerne kunne ske flere måneder efter, de var opstået.

Rigspolitiet har oplyst, at konceptet vil blive tilrettet, så det bliver muligt at kompensere medarbejderne automatisk, når de har haft en "for kort fridag". Med denne ændring vil det blive muligt at trække aktuelle data vedrørende antallet af "for korte fridage".

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i planlægningskonceptet og anvendelsen af POLVAGT.

Supplerende oplysning om tilsidesættelse af vedtægterne for Rådet for Sikker Trafik

195. Revisionen gav ikke anledning til forbehold for regnskabets rigtighed, men Rigsrevisionen afgav en supplerende oplysning om tilsidesættelse af en bestemmelse om ansættelseskompetence i vedtægterne for Rådet for Sikker Trafik. Baggrunden var, at direktørens åremålsansættelse – som ifølge den oprindelige kontrakt udløb i 2013 – ved et tillæg til kontrakten i 2011 blev forlænget med 3 år til 2016. Beslutningen om at forlænge kontrakten var truffet af rådets formand. Kontraktforlængelsen havde ikke været behandlet af rådets forretningsudvalg, selv om det ifølge vedtægterne er forretningsudvalget, der ansætter direktøren.

Forretningsudvalget blev først i marts 2012 orienteret om forlængelsen, da Rigsrevisionen ved revisionen gjorde rådets formand opmærksom på, at vedtægterne ikke var blevet fulgt.

196. Rigsrevisionen konstaterede desuden, at direktørens aflønning i perioden 2008-2011 var blevet væsentligt forbedret ved en række tillæg til direktørkontrakten om ydelse af fri bil, reguleringer af den faste løn og indførelse af en bonusordning ud over den ordning, som fremgik af den oprindelige kontrakt. Ændringerne indebar, at direktørens udbetalte løn (inkl. pension, resultatløns og værdi af fri bil) fra 2007 til udgangen af 2011 steg med ca. 27 %. I januar 2012 steg den faste løn og pension igen med 6 % i forhold til 2011, ligesom den nye bonusordning indebar mulighed for yderligere lønforbedringer. Hvis direktørens løn var blevet reguleret efter bestemmelserne i den oprindelige kontrakt, ville lønstigningen fra 2007 til januar 2012 have været ca. 8 %.

Rådets forretningsudvalg har oplyst, at rådets formand ikke har forelagt direktørens kontrakt-tillæg for forretningsudvalget, og at tillæggene derfor ikke er godkendt af forretningsudvalget.

Det fremgår af vedtægterne for Rådet for Sikker Trafik, at direktørens ansættelsesvilkår skal godkendes af Justitsministeriet. Rigsrevisionen anmodede derfor Justitsministeriets departement om deres bemærkninger til ændringerne i direktørkontrakten.

Justitsministeriet oplyste, at rådets vedtægter må forstås således, at såvel den oprindelige ansættelseskontrakt som efterfølgende ændringer skal godkendes af ministeriet. Ingen af ændringerne blev imidlertid forelagt for ministeriet. Ministeriet vurderede, at tillæggene til direktørkontrakten om henholdsvis reguleringer af den faste løn og den nye bonusordning ikke ville være blevet godkendt af ministeriet, hvis de på det relevante tidspunkt var blevet forelagt for ministeriet. Ministeriet lagde herved navnlig vægt på den økonomiske værdi af de pågældende tillæg i forhold til det oprindeligt fastsatte lønniveau i direktørens kontrakt fra 2007. For så vidt angik kontrakttillægget om ydelse af fri bil havde ministeriet ikke tilstrækkeligt grundlag til at vurdere, om ministeriet ville have godkendt dette, hvis det på det relevante tidspunkt havde været forelagt for ministeriet.

Justitsministeriet har efterfølgende oplyst, at der har været afholdt et ekstraordinært møde i rådets forretningsudvalg om sagen i juni 2012. På mødet besluttede forretningsudvalget efter indstilling fra ministeriets medlem af udvalget at anmode Kammeradvokaten om at vurdere, hvilke skridt sagen giver anledning til. Dette arbejde er endnu ikke afsluttet.

197. Rigsrevisionen finder det meget uheldigt, at rådets vedtægtsbestemmelser om kompetencen til at ansætte direktøren og kravet om indhentelse af Justitsministeriets godkendelse af direktørens ansættelsesvilkår er blevet tilsidesat af rådets formand.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er der ikke taget skyldige økonomiske hensyn ved de gentagne forbedringer af direktørens ansættelsesvilkår.

G. § 12. Forsvarsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF FORSVARSMINISTERIETS REGNSKAB

Forsvarsministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om Forsvarsministeriets departements tilsyn og kontrol med Forsvarskommandoen, hvor Rigsrevisionen i 2010 tog forbehold. Departementet har i 2012 indført en ny tilsynsstrategi og et nyt koncept for ledelsesrapportering, men effekten heraf er endnu ikke dokumenteret.

Forsvarskommandoens regnskab er blevet forbedret de seneste år og har været rigtigt i 2009, 2010 og 2011. Der er ligeledes sket en række forbedringer i forhold til Forsvarskommandoens it-styring og it-sikkerhed.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen har indført ny regnskabspraksis i 2011, og at Forsvarets Regnskabsstjeneste har fokus på at nedbringe mængden af kompenserende kontroller og efterposteringer betydeligt.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om Forsvarskommandoens økonomistyring, hvor Rigsrevisionen i 2010 tog forbehold. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Forsvarskommandoen har analyseret problemstillinger og løsninger grundigt inden implementering af nye processer for økonomistyring. Forsvaret er midt i implementeringen af en forbedret økonomistyring. Effekten af en forbedret økonomistyring er endnu ikke dokumenteret.

Beredskabsstyrelsen har en meget tilfredsstillende kvalitet i regnskabsaflæggelsen.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflæggelse på Forsvarsministeriets område.

a. Overblik over Forsvarsministeriet og den udførte revision

198. Forsvarsministeriet bestod i 2011 af 7 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 1 virksomhed, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 9.

Tabel 9. Oversigt over revisionen af Forsvarsministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	162	Erklæring	Nej	Supplerende oplysning om tilsyn og kontrol med Forsvarskommandoen, jf. pkt. 201.
Forsvarsministeriets Interne Revision	11	Revision	Nej	
Forsvarskommandoen ^{4),5)}	22.028	Erklæring	Nej	Supplerende oplysning om økonomistyring, jf. pkt. 202. Opfølgning på regnskabspraksis og regnskabsprocesser i forsvaret, jf. pkt. 203-205. Opfølgning på it-styring og it-sikkerhed, jf. pkt. 206. Status på gennemgang af pensionsforhold for civilansatte, jf. pkt. 207.
Hjemmeværnet ^{4),5)}		Erklæring	Nej	
Forsvarets Efterretningstjeneste	547	Revision	Nej	
Farvandsvæsenet ⁴⁾	979	Erklæring	Nej	Opfølgning på genopretningsplan. Der er afgivet selvstændig erklæring og beretning for Det Statslige Lodsvæsen, jf. pkt. 209.
Beredskabsstyrelsen	719	Revision	Nej	Meget tilfredsstillende regnskabsaflæggelse, jf. pkt. 208.
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Beredskabsforbundet	30	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.
Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).
Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

⁵⁾ Hjemmeværnets årsregnskab for 2011 består i lighed med tidligere år alene af en resultatopgørelse, mens hjemmeværnets aktiver og passiver indgår i Forsvarskommandoens samlede status og balance. Rigsrevisionen erklærer sig derfor om Forsvarskommandoens samlede årsregnskab, hvori hjemmeværnets resultatopgørelse indgår.

Det fremgår af tabel 9, at Forsvarskommandoen var den største virksomhed på Forsvarsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, Forsvarskommandoen, hjemmeværnet og Farvandsvæsenet. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for Beredskabsforbundet uden for statsregnskabet.

199. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 23.197 mio. kr. og indtægter på 1.249 mio. kr. Balancesummen udgjorde 48.639 mio. kr.

200. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 9.

Supplerende oplysning om departementets tilsyn og kontrol med Forsvarskommandoen

201. Rigsrevisionen tog i 2010 forbehold for Forsvarsministeriets departements tilsyn og kontrol med Forsvarskommandoen, jf. beretning til Statsrevisorerne om forsvarets økonomistyring. Baggrunden for forbeholdet var, at departementets tilsyn ikke havde tilstrækkelig struktur og sammenhæng.

Departementet indførte i 2012 et nyt koncept for ledelsesrapportering. Intentionen er at skabe et bredt overblik over ministerområdet ved at behandle en række udvalgte områder, herunder økonomi, målopfølgning, aktiver, revisionssager, lønindeks og personaleforhold. Det betyder, at koblingen mellem finansielle resultater og aktiviteter fremover vil indgå som et del-element i den løbende rapportering. Revisionen i april 2012 viste, at Forsvarskommandoen endnu ikke var klar til kvartalsvist at indrapportere udvalgte resultatkrav til departementet.

Departementet har i 2012 indført en ny tilsynsstrategi. Den nye tilsynsstrategi indebærer, at der årligt skal udarbejdes dokumentation for valg af tilsyn ud fra risici på området og tilsynet skal dokumenteres ud fra mødereferater mv. For hvert tilsyn skal der udarbejdes en beskrivelse af, hvordan tilsynet skal udføres og hvornår.

Revisionen for 2011 viste, at resultatkontrakten og forsvarsforliget var sammenhængende i 2011, resultatkontrakten for 2012 blev underskrevet i 2011, og Forsvarsministeriet havde givet Forsvarskommandoen tilbagemelding på midtvejsrapportering på resultatkrav.

Da effekten af den nye tilsynsstrategi og ledelsesrapportering endnu ikke er dokumenteret, har Rigsrevisionen afgivet en supplerende oplysning om departementets tilsyn og kontrol med Forsvarskommandoen. Rigsrevisionen vil følge departementets tilsyn og kontrol med Forsvarskommandoen i forbindelse med opfølgningen på beretningen om forsvarets økonomistyring.

Supplerende oplysning om Forsvarskommandoens økonomistyring

202. Rigsrevisionen tog i 2010 forbehold for Forsvarskommandoens økonomistyring. Forsvarskommandoen har for at forbedre økonomistyringen identificeret 10 udviklingsopgaver, som består af a) styrkelse af mål- og resultatstyring, b) styring på kapaciteter, aktiviteter og opgaver, c) forbedret budgetmodel og -proces, d) flerårigt budget- og planlægningsværktøj, e) forbedring af intern handel, f) standardisering af økonomistyring og ledelsesinformation, g) styrket controlling og bedre konsekvensberegninger, h) bedre datakvalitet og regnskabsprocesser, i) fokuseret effektiviseringsprogram og j) kompetenceudvikling.

Forsvarskommandoen har oplyst, at implementering af centrale dele af de nye processer for økonomistyring forventes påbegyndt i 2012 og 2013, herunder standardisering af økonomistyring og ledelsesinformation og forbedring af intern handel. Forsvarskommandoen har demonstreret sin nye model for styring på kapaciteter, aktiviteter og opgaver for Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen finder, at Forsvarskommandoen har stort ledelsesmæssigt fokus på forbedring af økonomistyringen. Rigsrevisionen vurderer, at det er hensigtsmæssigt, at Forsvarskommandoen har analyseret problemstillinger og løsninger grundigt inden implementering af nye processer for økonomistyring. Forsvaret er midt i implementeringen af en forbedret økonomistyring. Da effekten af en forbedret økonomistyring endnu ikke er dokumenteret, har Rigsrevisionen afgivet en supplerende oplysning om forsvarets økonomistyring. Rigsrevisionen vil følge forsvarets økonomistyring i forbindelse med opfølgningen på beretning til Statsrevisorerne om forsvarets økonomistyring.

Opfølgning på forsvarets regnskabspraksis og regnskabsprocesser

203. Ved revisionen af regnskabet for 2010 fandt Rigsrevisionen, at væsentlige og grundlæggende forudsætninger for implementering af den nye regnskabspraksis ikke var på plads, og at projekt "Regnskabsprocesser i forsvaret" ikke afdækkede alle kendte problemstillinger, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 24 og 25.

Ved revisionen for 2011 konstaterede Rigsrevisionen, at Økonomistyrelsen havde godkendt den nye regnskabspraksis, hvilket Rigsrevisionen fandt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen fandt det ikke helt tilfredsstillende, at aflæggelsen af regnskabet stadig var afhængigt af betydelige kompenserende kontroller og efterposterings.

Rigsrevisionen finder det vigtigt, at Forsvarets Regnskabstjeneste indarbejder den nye regnskabspraksis i DeMars, da det omkostningsbaserede regnskab ellers ikke vil have den til tænkte styringsmæssige relevans. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarets Regnskabstjeneste har fokus på at nedbringe mængden af kompenserende kontroller og efterposterings betydeligt og indarbejde den nye regnskabspraksis i DeMars.

204. Forsvaret havde i 2011 besluttet, at projekt "Regnskabsprocesser i forsvaret" fra 2010 skulle afløses af et arbejde med at gennemgå og prioritere alle regnskabsprocesser. Arbejdet resulterede i, at forsvaret identificerede 12 processer, som er så væsentlige og risikofyldte, at de kan give væsentlige fejl i forsvarets regnskab.

Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at forsvaret havde gennemgået regnskabsprocesserne og prioriteret dem, så fokus i 2012 rettes mod dem, der er mest væsentlige og risikofyldte og dermed afgørende for et rigtigt regnskab.

205. Rigsrevisionen vil følge sagerne.

Opfølgning på Forsvarskommandoens it-styring og it-sikkerhed

206. Rigsrevisionen har senest i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 27, omtalt svagheder i den overordnede styring af it-sikkerheden for Forsvarskommandoens it-systemer.

Rigsrevisionen vurderede ved revisionen i 2012, at Forsvarskommandoens it-styring og generelle it-sikkerhed på de reviderede områder nu var tilfredsstillende.

Revisionen af den generelle it-sikkerhed viste, at Forsvarskommandoen havde påbegyndt implementeringen af en informations- og kommunikationsteknologisk styringsmodel for it-sikkerhed. Rigsrevisionen vurderede, at modellen på sigt kunne medvirke til at sikre en hensigtsmæssig styring af risici i de forretningskritiske systemer. Rigsrevisionen fandt det dog ikke helt tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen endnu ikke havde udarbejdet en samlet prioriteret oversigt over it-risici i de forretningskritiske systemer.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at it-revisionen vedrørende DeMars viste, at udbud og valg af en ny driftsleverandør for DeMars blev gennemført som en styret, kontrolleret og dokumenteret proces. It-revisionen af DeMars viste dog, at den nye leverandør ikke var sikkerhedsgodkendt på tidspunktet for leverandørskiftet i marts 2011, hvilket Rigsrevisionen ikke fandt tilfredsstillende. Leverandøren blev sikkerhedsgodkendt i december 2011.

Rigsrevisionen betragter hermed sagen som afsluttet.

Status på Forsvarskommandoens gennemgang af pensionsforhold for civilansatte

207. I 2008 blev Forsvarskommandoen gjort opmærksom på, at medarbejdere i forbindelse med overgangen til den nuværende overenskomst med Offentligt Ansattes Organisationer (OAO) i 1999 var blevet indplaceret i pensionssystemet med en forkert pensionsanciennitet. Rigsrevisionen har – på grund af fejlenes væsentlighed – siden revisionen for 2009 løbende fulgt status for rettelsen af fejlene. Ved lønrevisionen for 2011 fik Rigsrevisionen en redegørelse for den aktuelle status for rettelsen af fejlene. Forsvarets Personeltjenestes gennemgang af sager omfattede ca. 6.000 ansatte. Der var på revisionstidspunktet sket tilbagebetaling i 730 sager, og den samlede efterbetaling inkl. morarenter og bod var løbet op i ca. 50 mio. kr. Forsvarets Personeltjeneste har videre oplyst, at der arbejdes på at uddanne HR-konsulenterne, så de er mere opmærksomme på området.

Rigsrevisionen konstaterede, at der var fremdrift i rettelsen af fejlene. Videre konstaterede Rigsrevisionen, at Forsvarets Personeltjeneste via uddannelse, vejledninger og koncepter for ansættelse har forsøgt at sikre, at problemet med forkerte pensionsancienniteter ikke kan opstå igen.

Meget tilfredsstillende regnskabsaflæggelse i Beredskabsstyrelsen

208. Beredskabsstyrelsens regnskabsaflæggelse var meget tilfredsstillende, da målrapporteringen i årsrapporten var veldokumenteret, debitorerne var afstemt og udlignet, kreditorerne var afstemt og udlignet, momsens var beregnet og bogført korrekt, hensættelserne var veldokumenterede, feriepengene var beregnet og bogført i overensstemmelse med Moderniseringsstyrelsens regler, og udgifterne til rejser og repræsentation var veldokumenterede og i overensstemmelse med reglerne.

Opfølgning på genopretningsplan for Det Statslige Lodsvæsen

209. Det Statslige Lodsvæsen finansieres af brugerbetaling og skal være selv bærende. I regnskabet for 2009 havde Det Statslige Lodsvæsen et underskud på 49,5 mio. kr., og trækket på kassekreditte var ultimo 2009 på 109,9 mio. kr. Rigsrevisionen afgav en supplerende oplysning herom og har siden fulgt arbejdet med genopretningen, senest i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 29.

Det Statslige Lodsvæsen havde i genopretningsplanen opstillet mål for 2011 om, at der skulle opnås et driftsresultat på 8,2 mio. kr. og en maksimal gæld til pengeinstitutter ultimo året på 101,9 mio. kr. Begge mål er nået, idet driftsresultatet for 2011 udgjorde 23 mio. kr., og gælden pr. 31. december 2011 udgjorde 84 mio. kr.

Det Statslige Lodsvæsen har dog afvejet fra genopretningsplanens mål om investeringer i lods både for 15 mio. kr. årligt i 2010-2011. Genopretningsplanen lægger op til, at der investeres i nye lods både for 105 mio. kr. i perioden 2010-2016. Farvandsvæsenet og Det Statslige Lodsvæsens afvigelse begrundes med, at Det Statslige Lodsvæsen har forbedret de operative og materielmæssige forudsætninger. Med ansættelsen af en teknisk chef har Det Statslige Lodsvæsen nu fået et samlet overblik over lodsflådens tilstand og dannet grundlag for en mere hensigtsmæssig anvendelse af lodsflåden.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Det Statslige Lodsvæsens udskydelse af investeringer i nye lods både var velbegrunderet. Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at Det Statslige Lodsvæsen i 2011 har sikret lods til rådighed på det bestilte mødetidspunkt i mere end 98 % af tilfældene og overholdt lodslovens forsyningsforpligtelse om lods til rådighed overalt i de danske farvande døgnet rundt og året rundt.

Rigsrevisionen betragter hermed sagen som afsluttet.

H. § 15. Socialministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF SOCIALMINISTERIETS REGNSKAB

Socialministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Tilskudsforvaltningen i departementet kunne forbedres. Departementet rykkede ikke rutinemæssigt for manglende indsendelse af regnskaber og rapporter, og departementets gennemgang af regnskaber og rapporter burde ske hurtigere. Rigsrevisionen anbefalede, at departementet arbejdede mere målrettet med evaluering og effektmåling.

Socialministeriet igangsatte en større omlægning af pulje- og tilskudshåndteringen den 1. februar 2012 og har efterfølgende iværksat flere initiativer, som skal forbedre tilskudsforvaltningen.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflæggelse på Socialministeriets område.

a. Overblik over Socialministeriet og den udførte revision

210. Socialministeriet bestod i 2011 af 9 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 1 virksomhed, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 10.

Tabel 10. Oversigt over revisionen af Socialministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	2.862	Erklæring	Nej	Opfølgning på manglende afstemning af en statuskonto, jf. pkt. 214. Uhensigtsmæssig håndtering af acontoudbetalinger, jf. pkt. 215. Tilskudsforvaltningen kunne forbedres, jf. pkt. 216. Tilfredsstillende it-sikkerhed vedrørende refusionssystemet, jf. pkt. 217.
Socialministeriets Tilskudskontor	32	Revision	Nej	
Ankestyrelsen	349	Erklæring	Nej	
Børnerådet	9	Revision	Nej	
Det Centrale Handicapråd	6	Revision	Nej	
Socialstyrelsen	556	Revision	Nej	
SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd	256	Erklæring	Nej	
Frivilligrådet	7	Revision	Nej	
Kofoeds Skole ⁴⁾	74	Erklæring	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Helsefonden	23	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.
Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).
Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Det fremgår af tabel 10, at departementet var den største virksomhed på Socialministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, Ankestyrelsen, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og Kofoeds Skole. Erklæringen om Kofoeds Skole blev udarbejdet i samarbejde med skolens interne revision. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for Helsefonden uden for statsregnskabet.

211. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 samlede negative udgifter på 517 mio. kr., der dermed påvirkede regnskabet som en indtægt. Det skyldes nedreguleringer af hensættelserne til finansiering af boligområdet, jf. pkt. 334. i kap. V om statens drifts- og anlægsregnskab samt status. Der var indtægter på 1.606 mio. kr. Balancesummen udgjorde 23.353 mio. kr.

212. Socialministeriet skiftede navn til Social- og Integrationsministeriet, jf. kongelig resolution af 3. oktober 2011. I samme forbindelse skete der ændringer i ministeriets portefølje. Dele af Integrationsministeriets departements opgaver, dele af Pensionsstyrelsens opgaver og Familiestyrelsen blev overført til Social- og Integrationsministeriet, mens boligområdet blev overført til Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

213. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 10.

Opfølgning på manglende afstemning af en statuskonto i departementet

214. Der har i de seneste år været problemer med at få afstemt en statuskonto, som anvendes til håndtering af kommunernes restrefusioner. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 23. februar 2012 om beretning om statens overførsler til kommuner og regioner i 2010.

Socialministeriets departement havde ved udgangen af 2011 nedbragt summen af åbne poster på statuskontoen til 80,3 mio. kr. fra ca. 300 mio. kr. ved udgangen af 2010. Departementet har i den forbindelse afskrevet 9,2 mio. kr. som tab.

Departementet har oplyst, at summen af åbne poster ultimo april 2012 yderligere er nedbragt til ca. 17,3 mio. kr. Der er primært tale om ældre poster, hvor det kan være vanskeligt at fremskaffe den fornødne dokumentation. Departementet har oplyst, at man er opmærksom på behovet for at få afsluttet arbejdet med at udligne alle åbentstående poster af ældre dato på kontoen, og har etableret en afstemningsprocedure for at få udlignet de resterende poster. Departementet forventer, at gennemgangen af de resterende åbentstående poster kan medføre yderligere afskrivninger, hvis beløbene ikke kan udlignes.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at departementet fortsat ikke har udlignet alle åbentstående poster af ældre dato på kontoen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge departementets arbejde med at få udlignet kontoen.

Uhensigtsmæssig håndtering af departementets acontoudbetalinger

215. Rigsrevisionen konstaterede, at Socialministeriets departement havde udbetalt 45 mio. kr. til en kommune uden om refusionssystemet via 3 acontoudbetalinger. Der var ikke tilstrækkelig dokumentation på sagen, ligesom godkendelse af udbetalingerne ikke havde fulgt normal praksis med inddragelse af ledelsen.

Kommunen tilbagebetalte acontobeløbene i forbindelse med den løbende restafregning for 3. kvartal 2011 og anmodede om refusion via refusionssystemet.

Departementet har efterfølgende foretaget ændringer i arbejdsgangen omkring refusionsudbetalingerne. Bl.a. er det i retningslinjerne anført, at der ikke kan udbetales a conto til kommunerne. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Departementets tilskudsforvaltning kunne forbedres

216. Revisionen viste, at tilskudsforvaltningen kunne forbedres. Tilskudsforvaltningen opfyldte ikke helt de krav, der kan stilles til en god og pålidelig tilskudsforvaltning.

Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen vægt på, at Socialministeriets departements gennemgang af regnskaber og rapporter kunne forbedres. Rigsrevisionen anbefalede fx, at der for alle puljer blev foretaget en samlet evaluering af projekternes samspil med puljens formål, så der var dokumentation for, at midlerne blev benyttet efter hensigten, og at der for alle puljer blev arbejdet målrettet med effektanalyser. Departementet har iværksat en større omlægning af pulje- og tilskudshåndteringen. Departementet har bl.a. oprettet "Puljestyring" den 1. februar 2012, som skal styrke den økonomiske styring af puljer og tilskud samt opsamling og videndeling i forbindelse med resultater og effekter af indsatsen.

Rigsrevisionens vurdering var endvidere baseret på, at departementet ikke rykkede rutinemæssigt for manglende indsendelse af regnskaber og rapporter, og at regnskaberne og rapporterene først blev gennemgået lang tid efter, de var modtaget. Den sene gennemgang gav departementet ringere mulighed for at reagere over for tilskudsmodtager, hvis regnskabet ikke var fyldestgørende, eller hvis projektet ikke levede op til de stillede krav til resultater. Departementet havde i 1½ år arbejdet målrettet med at gennemgå alle regnskaber og rapporter i de gamle sager, men dette arbejde havde taget længere tid end først antaget. Der udestod derfor stadig en gennemgang af mange regnskaber og rapporter modtaget i perioden 2009-2011. Rigsrevisionen havde ved revisionen ikke konstateret, at manglende rykning og gennemgang af regnskaber og rapporter havde medført uberettigede udbetalinger. Departementet forventede, at der var rykket for alle manglende regnskaber og rapporter inden årets udgang, og at ikke-godkendte regnskaber og rapporter var nedbragt til et minimum ved udgangen af 2012. Departementet har efterfølgende oplyst, at departementet nedbragt andelen af manglende regnskaber og rapporter betydeligt.

Derudover indgik det i Rigsrevisionens vurdering, at der ikke blev regnskabsført tilsagn om tilskud, der strakte sig over flere år. Departementet har efterfølgende oplyst, at departementet er i gang med en omstilling af TAS-systemet, som vil tage højde for problemstillingen. Rigsrevisionen lagde ved vurderingen desuden vægt på, at flere af Rigsrevisionens anbefalinger fra revisionen for 2008 ikke var blevet implementeret fuldt ud. Departementet oplyste, at der løbende havde været fulgt op på anbefalingerne, men i forhold til en række anbefalinger havde der været såvel tekniske som praktiske grunde til, at disse ikke var indfaset fuldt ud.

Tilfredsstillende it-sikkerhed vedrørende departementets refusionssystem

217. Refusionssystemet understøtter Socialministeriets departements udbetaling af refusion til kommunerne vedrørende borgernære ydelser, som staten finansierer en andel af, fx pensioner og kontanthjælp. Socialministeriet står for den samlede udbetaling af den statslige refusion, der i 2011 blev administreret af Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet. Refusionen udgjorde i 2011 i alt 168 mia. kr.

Beregningen af fx pension og kontanthjælp sker i den enkelte kommune, og refusionen beregnes således ikke i systemet.

It-revisionen af refusionssystemet viste, at it-sikkerheden på de undersøgte områder samlet set var tilfredsstillende.

Ved vurderingen lagde Rigsrevisionen vægt på, at refusionssystemet indeholdt kontroller, der understøttede forvaltningen af de kommunale refusionsanmodninger og medvirkede til at sikre betryggende forretningsgange i forbindelse med statens refusioner til kommunerne.

Revisionen viste, at der var behov for en beredskabsplan for systemet, der kunne sikre, at systemet blev genetableret inden for en ønsket tidshorisont. Endvidere viste revisionen, at der manglede en it-sikkerhedsinstruks med retningslinjer for bl.a. logning af udbetalingstransaktioner.

Rigsrevisionen anbefalede, at departementet snarest muligt fulgte op på disse forhold.

I. § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF INDENRIGS- OG SUNDHEDSMINISTERIETS REGNSKAB

Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskab er samlet set rigtigt, men svage forretningsgange og interne kontroller på nogle områder medførte problemer med regnskabsaflæggelsen.

Rigsrevisionen har afgivet 2 supplerende oplysninger om svage forretningsgange og interne kontroller på nogle områder i Indenrigs- og Sundhedsministeriets departements og Lægemiddelstyrelsens regnskabsforvaltning. Det havde begge steder medført mange fejlkonteringer og bevirket, at årsrapporterne forelå med mere end 2½ måneds forsinkelse. Desuden var der mange fejl i Lægemiddelstyrelsens personalsager.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der har været et fald i kvaliteten af regnskabsforvaltningen på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område.

a. Overblik over Indenrigs- og Sundhedsministeriet og den udførte revision

218. Indenrigs- og Sundhedsministeriet bestod i 2011 af 13 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 3 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 11.

Tabel 11. Oversigt over revisionen af Indenrigs- og Sundhedsministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	207.190	Erklæring	Nej	Supplerende oplysning om svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen, jf. pkt. 222. Tilfredsstillende administration af partistøtten, jf. pkt. 224. Opfølgning på en sag om tilskud til forbedring af forholdene for mennesker med sindslidelser, jf. pkt. 225.
CPR-administrationen	160	Revision	Nej	Manglende bevillingsmæssig hjemmel til overførsel af 10 mio. kr. til departementet, jf. pkt. 226.
Sundhedsstyrelsen	640	Revision	Nej	
Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut	18	Revision	Nej	
National Sundheds-it	326	Revision	Nej	
Lægemiddelstyrelsen	857	Erklæring	Nej	Supplerende oplysning om svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen, jf. pkt. 223.
Patientombuddet	524	Revision	Nej	Opfølgning på en sag om overholdelse af bevillingsreglerne, jf. pkt. 227.
Det Ethiske Råd	8	Revision	Nej	
Den Centrale Videnskabetiske Komité	3	Revision	Nej	
Regional Statsforvaltning	587	Revision	Nej	
Videns- og forskningscenter for Alternativ Behandling	5	Revision	Nej	
Kennedy Centret	128	Revision	Nej	
Statens Serum Institut	2.702	Erklæring	Nej	Opfølgning på en sag om varelagre, jf. pkt. 228. Sikker it-drift af fagsystemer, jf. pkt. 229.
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
MedCoM ⁴⁾	105	Påtegning	Nej	
Sundhedsportalen ⁴⁾	121	Påtegning	Nej	
Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet ⁴⁾	81	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.
Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).
Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision eller medrevisor.

Det fremgår af tabel 11, at departementet var den største virksomhed på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Departementets finansielle væsentlighed var meget høj, fordi departementet administrerer bloktilskud og særtilskud til kommuner og regioner. Revisionen af disse tilskud er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011, der er afgivet i november 2012. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, Lægemiddelstyrelsen og Statens Serum Institut. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for 3 virksomheder uden for statsregnskabet i samarbejde med virksomhedernes interne revision.

219. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 bruttoudgifter på 209.488 mio. kr. og bruttoindtægter på 3.660 mio. kr. Balancesummen udgjorde 6.299 mio. kr.

220. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ved kongelig resolution af 3. oktober 2011 omdannet til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse med ressortansvaret for sager vedrørende området for sundhed og forebyggelse. Ressortansvaret for sager vedrørende indenrigsområdet er overført til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

221. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 11.

Supplerende oplysning om svage forretningsgange og interne kontroller i departementets regnskabsforvaltning

222. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om, at der på nogle områder var svage forretningsgange og interne kontroller i Indenrigs- og Sundhedsministeriets departements regnskabsforvaltning.

Revisionen viste, at de svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen havde medført mange fejlkonteringer. Bl.a. var driftsudgifter aktiveret, og udgifter var bogført på forkerte anlæg. Departementet havde ikke udgiftsført tilsagn for 85 mio. kr., og der var ikke klarhed i departementet om arbejdsgange i forbindelse hermed. Revisionen viste endvidere, at departementet fejlagtigt havde indtægtsført 52,4 mio. kr., der kun skulle have været bogført på balancen. Tilsagnene for 85 mio. kr. blev udgiftsført efter henvendelse fra Rigsrevisionen, mens departementet ikke fik rettet fejlene med indtægtsførslerne inden den endelige regnskabsafslæggelse.

De svage forretningsgange og interne kontroller har efter Rigsrevisionens vurdering desuden ført til, at ministeriet på § 16.51.76. Forbedringer af forholdene for mennesker med sindslidelser ikke har fået udlignet et akkumuleret underskud til videreførsel på 52,9 mio. kr., på trods af at Rigsrevisionen i forbindelse med bevillingskontrollen for 2008, 2009 og 2010 har gjort opmærksom herpå.

De svage forretningsgange og interne kontroller har efter Rigsrevisionens vurdering også bevirket, at departementet først meget sent kunne aflægge årsrapporten for 2011. Årsrapporten forelå først den 6. juli 2012 med mere end 2½ måneds forsinkelse. Rigsrevisionen fandt det ikke tilfredsstillende, at regnskabet for 2011 forelå med så stor forsinkelse.

Departementet har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil inden regnskabsafslutningen gennemgå og kontrollere tilskudskonti med henblik på at forbedre kvaliteten af regnskabsafslæggelsen.

Supplerende oplysning om svage forretningsgange og interne kontroller i Lægemiddelstyrelsens regnskabsforvaltning

223. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om, at der på nogle områder var svage forretningsgange og interne kontroller i Lægemiddelstyrelsens regnskabsforvaltning.

Revisionen viste, at de svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen havde medført, at Lægemiddelstyrelsen ikke havde rykket for manglende betaling fra debitorer i 3 måneder og ikke havde godkendt de månedlige regnskabserklæringer fra Økonomiservicecenteret (ØSC) i en tilsvarende periode. Styrelsen opprioriterede rykkerprocedurerne over for forfaldne debitorer i de sidste måneder af 2011 og nedbragte omfanget af forfaldne poster over 90 dage fra 5 mio. kr. til 4,7 mio. kr. forud for årsafslutningen.

Revisionen viste videre, at forretningsgange og interne kontroller vedrørende Apotekervæsenets udligningsordning ikke fungerede helt betryggende, og at organiseringen og forvaltningen af området generelt vurderes at være sårbart. Forretningsgangene på området indebærer en omfangsrig manuel databehandling, der var kompleks og derfor øgede risikoen for fejl. Lægemiddelstyrelsen har oplyst, at der er et behov for nærmere at analysere forvaltningen og de interne kontroller vedrørende Apotekervæsenets udligningsordning med henblik på en mere robust organisering.

Revisionen viste også, at Lægemiddelstyrelsen ikke havde aktiveret og påbegyndt afskrivning af it-systemet DAHLIA, som blev taget i brug ultimo 2010. Styrelsen iværksatte afskrivningerne på Rigsrevisionens foranledning.

Revisionen viste desuden, der var en fejl i Lægemiddelstyrelsens opgørelse af hensættelsen til feriepenge. Fejlen betød, at der er hensat 7,5 mio. kr. for lidt. Hensættelsen var også opgjort forkert i styrelsens regnskab for 2010.

De svage forretningsgange og interne kontroller har efter Rigsrevisionens vurdering også bevirket, at Lægemiddelstyrelsen først meget sent kunne aflægge årsrapporten for 2011. Årsrapporten forelå først den 6. juli 2012 med mere end 2½ måneds forsinkelse. Rigsrevisionen fandt det ikke tilfredsstillende, at regnskabet for 2011 forelå med så stor forsinkelse.

En stikprøvevis gennemgang af løn- og personalesagerne viste, at der var forholdsvis mange fejl i personalesagerne. Rigsrevisionen fandt således fejl i 7 ud af de 16 gennemgåede personalesager. Enkelte af de fundne fejl skyldtes fejl i ØSC's indrapporteringer. En gennemgang af lønsagerne viste videre, at der var udbetalt for meget i løn til flere medarbejdere. Fejlene skyldtes fejlindrapporteringer til Statens Lønssystem (SLS), og at løn til medarbejdere ikke var blevet stoppet rettidigt ved orlov og fratrædelse.

Flere af de fundne fejl i de gennemgåede personalesager var også blevet fundet af Lægemiddelstyrelsen selv. Styrelsen havde på eget initiativ iværksat en gennemgang af alle personalesager til kontrol af, om sagerne var dokumenterede, og for at sikre, at den udbetalte løn fremover var korrekt. Styrelsen havde samtidig i flere tilfælde selv taget initiativ til at rette fejlene i forbindelse med den for meget udbetalte løn.

Tilfredsstillende administration af partistøtten i departementet

224. Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement administrerer partistøtten, der udbetales til de partier eller kandidater uden for partierne, som ved det seneste folketingsvalg har modtaget mindst 1.000 stemmer. Støtten udgør et årligt beløb pr. stemme og skal anvendes til politisk arbejde i Danmark.

Revisionen viste, at departementet havde opgjort støttebeløbet pr. stemme og pr. parti i 2011 korrekt, ligesom midlerne var udbetalt korrekt til tilskudsmodtager. Støttebeløbet var 28 kr. pr. stemme og udgjorde i alt 98,2 mio. kr. Departementet havde kontrolleret, om de krævede ansøgninger, erklæringer og regnskaber var indsendt i rette tid, ligesom departementet havde gennemgået og vurderet det indsendte materiale. Revisionen viste, at der i sagerne var alle de krævede erklæringer og underskrifter.

Opfølgning på en sag om departementets tilskud til forbedring af forholdene for mennesker med sindslidelser

225. I beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010 fandt Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at der i regnskabet for 2010 optrådte et akkumuleret underskud til videreførsel, efter at Rigsrevisionen både ved bevillingskontrollen for 2008 og 2009 havde gjort Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement opmærksom på sagen. Underskuddet skyldtes en fejl fra 2004. Ministeren for sundhed og forebyggelse oplyste, at ministeriet ville tage initiativ til at få udlignet det akkumulerede underskud på forventet 54 mio. kr. ved bevillingsafregningen for 2011, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 33.

Rigsrevisionen konstaterede, at udligningen heller ikke var blevet foretaget i 2011, og at der i regnskabet for 2011 optræder et akkumuleret underskud til videreførsel på 52,9 mio. kr.

Departementet har oplyst, at arbejdet med ressortdeling og de deraf afledte arbejdsopgaver samt handlingsplanen om "Effektiv administration" er årsagen til, at kontoen ikke blev nulstillet i 2011. Departementet har endvidere oplyst, at sagen vedrørende det negative videreførselsbeløb på konto 16.51.76 vil blive afklaret med Finansministeriet, og at nulstilling af det negative videreførselsbeløb forventes behandlet som led i bevillingsafregningen for 2012.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der fortsat i regnskabet for 2011 optræder et akkumuleret underskud til videreførsel. Rigsrevisionen vil følge sagen.

Manglende bevillingsmæssig hjemmel til overførsel af 10 mio. kr. fra CPR-administrationen til departementet

226. Revisionen viste, at CPR-administrationen havde overført 10 mio. kr. til Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement (§ 16.11.01) uden at have den fornødne hjemmel.

CPR-administrationen oplyste, at overførslen var sket på baggrund af de generelle overførselsadgange, der fremgår af finansloven mellem bl.a. § 16.11.01. Departementet og § 16.11.02. CPR-administrationen. Rigsrevisionen fandt dog ikke, at denne bestemmelse kunne anvendes i dette tilfælde. CPR-administrationen, der leverer data til offentlige myndigheder og private, var i 2011 rent brugerfinansieret, og ved overførslen af midler til departementet var der reelt tale om, at CPR-administrationens brugere finansierede opgaver i departementet, der ikke kunne siges at vedrøre CPR-administrationen. Rigsrevisionen fandt, at en sådan overførsel i givet fald skulle fastsættes direkte i loven.

CPR-administrationen har oplyst, at overførslen vil blive tilbageført på lov om tillægsbevilling for 2012.

Opfølgning på en sag om Patientombuddets overholdelse af bevillingsreglerne

227. I beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010 fandt Rigsrevisionen, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn ikke havde overholdt bevillingsreglerne vedrørende egenkapitalen, der havde en negativ saldo på 1,7 mio. kr., og lønsumsloftet, der var overskredet med 10 mio. kr., jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 31.

Patientklagenævnet overgik pr. 1. januar 2011 til Patientombuddet. Patientombuddet har rettet op på overskridelsen af bevillingsreglerne vedrørende egenkapitalen, som ultimo 2011 udgjorde 10,8 mio. kr. Rigsrevisionen konstaterede endvidere ved bevillingskontrollen, at Patientombuddet havde overholdt lønsumsloftet.

Rigsrevisionen betragter sagen som afsluttet.

Opfølgning på en sag om Statens Serums Instituts varelagre

228. I beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010 fandt Rigsrevisionen, at forretningsgangene vedrørende varelagre kunne forbedres. Statens Serum Institut iværksatte en række initiativer til at implementere de fornødne ændringer, som forventedes endeligt gennemført i marts 2012, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 32.

Revisionen i 2011 viste, at Statens Serum Instituts implementerede forretningsgange og interne kontroller for lageroptælling fortsat ikke fungerede helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at der etableres en fælles procedure for optælling og mærkning på alle lagervarer, så der er en tydelig markering af lagervarer, handelsvarer og varer i brug. Rigsrevisionen anbefalede desuden, at instituttet ved fremtidige varelageroptællinger følger de procedurer for vareudlevering under optællingen, som instituttet har beskrevet i "Procedure for status i sektor for vaccine".

Statens Serum Institut har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem.

Rigsrevisionen vil fortsat følge sagen.

Sikker it-drift af fagsystemer i Statens Serum Institut

229. Revisionen viste, at Statens Serum Institut løbende udførte og dokumenterede opfølgninger på it-sikkerheden i og omkring bivirkningsdatabasen, laboratoriesystemer mv.

It-afdelingens it-drift var veldokumenteret, og procedurer og kontroller for opetider, fysisk sikkerhed, backup og nødstrøm blev udført som foreskrevet. Derudover fandt Rigsrevisionen det positivt, at systemejere og superbrugere var fortrolige med systemerne, herunder deres opgaver og ansvar.

Rigsrevisionen anbefalede, at Statens Serum Institut mindskede afhængigheden af nøglepersoner og dermed nedbragte risiciene for driften af SCADA-systemet, der anvendes til at overvåge temperaturer og tryk i vaccineproduktionen.

Statens Serum Institut vil følge Rigsrevisionens anbefaling.

J. § 17. Beskæftigelsesministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS REGNSKAB

Beskæftigelsesministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriet trods en række større organisations- og ressortændringer gennem de senere år har formået at holde en tilfredsstillende kvalitet i regnskabsaflæggelsen på de fleste områder.

Ved lønrevisionerne for 2009 og 2011 har Rigsrevisionen konstateret problemer i forhold til Beskæftigelsesministeriets chefansættelser. I august 2011 oplyste Beskæftigelsesministeriets departement, at departementet var i gang med at fastlægge de fremtidige ansættelsesvilkår for chefer i ministeriet, men departementet har fortsat ikke afsluttet arbejdet. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør prioritere området.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflæggelse på Beskæftigelsesministeriets område.

a. Overblik over Beskæftigelsesministeriet og den udførte revision

230. Beskæftigelsesministeriet bestod i 2011 af 7 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 11 branchearbejds miljøråd, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 12.

Tabel 12. Oversigt over revisionen af Beskæftigelsesministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	163	Erklæring	Nej	
Arbejdstilsynet	1.617	Revision	Nej	
Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø	224	Revision	Nej	Ineffektiv uddatakontrol, jf. pkt. 234.
Arbejdsskadestyrelsen	993	Erklæring	Nej	
Arbejdsmarkedsstyrelsen	73.347	Erklæring	Nej	Overarbejde og genbesættelse af chefstillinger på åremål, jf. pkt. 233.
Tværgående it-understøtning i beskæftigelsesindsatsen	119	Revision	Nej	
Pensionsstyrelsen	182.150	Revision	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
11 branchearbejdsmiljøråd	141	Revision	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning. Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Det fremgår af tabel 12, at Arbejdsmarkedsstyrelsen og Pensionsstyrelsen var de største virksomheder på Beskæftigelsesministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Arbejdsmarkedsstyrelsens og Pensionsstyrelsens udgifter omfattede bl.a. overførsler af refusion til kommunerne. Revisionen af refusionen er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011, som er afgivet i november 2012. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

231. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 220.303 mio. kr. og indtægter på 38.310 mio. kr. Balancesummen udgjorde 6.849 mio. kr.

232. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 12.

Overarbejde og genbesættelse af chefstillinger på åremål i Arbejdsmarkedsstyrelsen

233. Lønrevisionen af Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2011 viste, at flere medarbejdere havde fast overarbejde i et betydeligt omfang. Nogle havde optjent omkring 1.000 afspadserings-timer på bare 1 år. Overarbejdet blev i flere tilfælde registreret uden angivelse af, hvad overarbejdet havde bestået i, eller i hvilket tidsrum det var udført. Videre viste det sig, at afspadseringskontoen i flere tilfælde ikke var nedskrevet ved udbetaling af afspadseringstimer. For én medarbejder drejede det sig om godt 250 timer.

Rigsrevisionen finder, at Arbejdsmarkedsstyrelsen bør sætte fokus på kontrollen vedrørende registreringen og udbetalingen af de særlige ydelser, så det sikres, at de gældende regler overholdes, og at fast over-/merarbejde af væsentligt omfang så vidt muligt undgås.

Den stikprøvevise gennemgang af personalesagerne viste desuden, at der i 2 ud af 3 tilfælde ved genansættelse af chefer i åremålsstillinger ikke var sket udbetaling af de fratrædelsesbeløb, de havde krav på. Det fremgik bl.a., at Arbejdsmarkedsstyrelsen havde tilkendegivet, at det var en forudsætning for genansættelse på åremål, at cheferne ikke ville gøre krav på udbetaling af fratrædelsesbeløbet i henhold til den hidtidige kontrakt, jf. praksis i koncernen. Rigsrevisionen finder, at fratrædelsesbeløb, som medarbejdere har krav på, bør udbetales og ikke anvendes som forhandlingselement i forbindelse med genbesættelser af stillinger. Desuden var der ved genansættelse i flere tilfælde gået omkring 1 år, fra en eksisterende kontrakt var udløbet, til den nye blev indgået. I et enkelt tilfælde betød dette, at en chef i over 1 år fik løn svarende til den forældede kontrakt. Rigsrevisionen finder, at Arbejdsmarkedsstyrelsen bør sikre, at der foretages rettidig indgåelse og indberetning af kontrakter mv.

I august 2011 oplyste Beskæftigelsesministeriets departement, at departementet var i gang med at fastlægge de fremtidige ansættelsesvilkår for chefer i ministeriet. Departementet har endnu ikke afsluttet arbejdet, men har oplyst, at arbejdet netop er genoptaget efter at have været stillet delvist i bero som følge af ministeriets omstrukturering på løn- og personaleområdet. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør prioritere området, ikke mindst set i lyset af, at Rigsrevisionen også ved revisionen for 2009 i departementet konstaterede problemer i forhold til ministeriets chefansættelser.

Ineffektiv uddatakontrol i Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø

234. De løn- og personalemæssige opgaver i Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø er organiseret således, at Beskæftigelsesministeriets Center for HR og Personale varetager hovedparten af de personaleadministrative opgaver, mens de lønadministrative opgaver i forhold til Statens Lønssystem (SLS) varetages af Økonomiservicecenteret (ØSC). Der foretages uddatakontrol ved alle 3 instanser.

Beskæftigelsesministeriets Center for HR og Personale har udarbejdet en kontrolstrategi for uddatakontrollen og øvrige lønkontroller. I centret skal der foretages kontrol af alle ændringer i faste lønninger og stikprøvevis kontrol af variable lønninger. Derudover skal der foretages en rimelighedskontrol af øvrige lønninger.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø skal ifølge regnskabsinstruksen foretage uddatakontrol hver måned i form af stikprøvekontrol. Forskningscentret har oplyst, at der derudover som regel også foretages en rimelighedskontrol af udbetalingerne.

På baggrund af den stikprøvevise gennemgang af lønbilag konstaterede Rigsrevisionen 4 fejl, hvor studentermedhjælpere havde fået udbetalt månedsnormen for en fuldtidsansat medarbejder frem for at få udbetalt de faktisk præsterede timer. Fx fik en student udbetalt 134,5 timer i stedet for 25 timer, og en anden fik udbetalt 155,4 timer i stedet for 20 timer. Udbetalingerne fordelte sig over 2 måneder.

Rigsrevisionen konstaterede, at de fejlbehæftede udbetalinger var blevet godkendt som fejlfri på trods af en gennemført uddatakontrol i både ØSC, Beskæftigelsesministeriets Center for HR og Personale og Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø. Da fejlene omfattede studentermedhjælpere, som typisk var ansat med en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på højst 15 timer, fandt Rigsrevisionen, at fejlene burde være opdaget i forbindelse med en rimelighedskontrol.

K. § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF REGNSKABET FOR MINISTERIET FOR FLYGTNINGE, INDVANDRERE OG INTEGRATION (INTEGRATIONSMINISTERIET)

Integrationsministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen vurderer samlet, at der var en betryggende regnskabsafklæggelse på Integrationsministeriets område.

a. **Overblik over Integrationsministeriet og den udførte revision**

235. Integrationsministeriet bestod i 2011 af 3 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 1 virksomhed, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 13.

Tabel 13. Oversigt over revisionen af Integrationsministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	2.023	Revision	Nej	Afsluttende revision, jf. pkt. 238.
Udlændingesservice	1.351	Revision	Nej	
Flygtningenævnet	34	Revision	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Dansk Røde Kors' Asylafdeling ⁴⁾	1.117	Erklæring	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.

Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Det fremgår af tabel 13, at departementet og Udlændingesservice var de største virksomheder på Integrationsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav ikke erklæringer om virksomhederne inden for statsregnskabet. Rigsrevisionen afgav erklæring om Dansk Røde Kors' Asylafdeling uden for statsregnskabet i samarbejde med den interne revision.

236. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 3.274 mio. kr. og indtægter på 134 mio. kr. Balancesummen udgjorde 696 mio. kr.

Integrationsministeriet blev nedlagt ved kongelig resolution af 3. oktober 2011. Ministeriets opgaver er overflyttet til Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Social- og Integrationsministeriet, Ministeriet for Børn og Undervisning og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

237. I det følgende omtales den afsluttende revision af departementet, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 13.

Afsluttende revision

238. Ansvar for den regnskabsmæssige afvikling af Integrationsministeriet er blevet varetaget af Justitsministeriet efter aftale med Finansministeriet. Rigsrevisionen har gennemgået det afsluttende regnskab for departementet. Afstemningerne var generelt af god kvalitet og forelå veldokumenterede. En reservation vedrørende det fælleseuropæiske visuminformationssystem oprettet ultimo 2011 på i alt 8,3 mio. kr. var fejlregistreret i regnskabet. Fejlregistreringen medførte, at egenkapitalen blev 8,3 kr. mio. kr. for høj. Fejlen er blevet rettet i 2012 ved en primokorrektion. Rigsrevisionen vurderede ved den afsluttende revision, at ledelsen på en tilfredsstillende måde havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller ved godkendelsen af regnskabet, hvilket understøttede, at regnskabet var rigtigt.

Departementets statusposter mv. bliver fordelt til de ministerområder, som har overtaget departementets opgaver.

L. § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF REGNSKABET FOR MINISTERIET FOR VIDENSKAB, TEKNOLOGI OG UDVIKLING (VIDENSKABSMINISTERIET)

Videnskabsministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Videnskabsministeriet har ansvaret for de videregående uddannelser, herunder universiteterne. Ministeriet er endvidere én af de største tilskudsydere i staten. Styrelsen for Forskning og Innovation, der varetager udmøntningen af tilskud fra de faglige forskningsråd til forskningsformål, har igennem flere år arbejdet på at modernisere sin tilskudsadministration og har iværksat en digitalisering på området. Revisionen af tilskudsforvaltningen viste dog, at der var et efterslæb af gamle tilskudssager, som var afsluttet over for tilskudsmodtager, men som fortsat henstod som åbne i regnskabssystemet.

Universiteterne har generelt forbedret den organisatoriske og systemmæssige understøttelse af tilskudsfinansieret forskning. Rigsrevisionen anbefalede dog universiteterne at registrere alle dokumenter ét sted for at sikre et samlet overblik over hver sag og sikre tilstedeværelsen af al relevant dokumentation.

Revisionen af den tidligere Styrelse for International Uddannelse (nu Styrelsen for Universiteter og Internationalisering) viste, at den omfattende oprydning i afstemningerne af tilskudsprogrammerne mod forventning først blev endeligt afsluttet i 2012.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsafklæggelse på Videnskabsministeriets område.

a. Overblik over Videnskabsministeriet og den udførte revision

239. Videnskabsministeriet bestod i 2011 af 9 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 11 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 14.

Tabel 14. Oversigt over revisionen af Videnskabsministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	524	Erklæring	Nej	
Styrelsen for Forskning og Innovation	5.735	Erklæring	Nej	Forsinket regnskabsmæssig afslutning af tilskudssager, jf. pkt. 243.
IT- og Telestyrelsen	639	Revision	Nej	
Universitets- og Bygningsstyrelsen (nu Styrelsen for Universiteter og Internationalisering)	19.349	Erklæring	Nej	
Styrelsen for International Uddannelse (nu Styrelsen for Universiteter og Internationalisering)	88	Erklæring	Ja	Opfølgning på afstemninger vedrørende tilskudsordninger, jf. pkt. 249.
Studenterrådgivningen	25	Revision	Nej	
Akkrediteringsinstitutionen	26	Revision	Nej	
Dansk Dekommissionering	88	Revision	Nej	
Det Administrative Bibliotek	15	Revision	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
8 universiteter ⁴⁾	49.165	8 erklæringer	Nej	Forbedring af tilskudsadministrationen, jf. pkt. 247.
Højteknologifonden	24	Revision	Nej	
Teknologirådet	10	Erklæring	Nej	
Danmarks Grundforskningsfond	586	Erklæring	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning. Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med institutionsrevisor (intern revision).

Det fremgår af tabel 14, at Universitets- og Bygningsstyrelsen og Styrelsen for International Uddannelse var de største virksomheder på Videnskabsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om 4 ud af 9 virksomheder på ministerområdet. Heraf afgav Rigsrevisionen erklæring om de 2 største virksomheder.

Rigsrevisionen afgav erklæring om hvert af de 8 universiteter uden for statsregnskabet i samarbejde med institutionsrevisor. De 8 erklæringer dækker samlet en finansiell væsentlighed på 49,2 mia. kr. Endvidere afgav Rigsrevisionen erklæring om Teknologirådet og Danmarks Grundforskningsfond uden for statsregnskabet.

240. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 bruttoindtægter på 3.540 mio. kr. og bruttoudgifter på 22.948 mio. kr. Balancesummen udgjorde 31.991 mio. kr.

241. I forbindelse med kongelig resolution af 3. oktober 2011 blev Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling omdannet til Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser. Ministeriet blev udvidet opgavemæssigt og bevillingsmæssigt med en nettobevilling på 44 mia. kr. i 2012. Ministeriet fik fra Undervisningsministeriet tilført ansvaret for de videregående uddannelser på professionsbachelorniveau og erhvervsakademiuddannelserne og de tilhørende virksomheder samt SU-området.

Tillige blev ansvaret for en række af de videregående kunstneriske uddannelser tilført fra Kulturministeriet, mens de maritime uddannelser blev tilført fra Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Endelig blev 2 styrelser (Universitets- og Bygningsstyrelsen og Styrelsen for Internationalisering og Uddannelse) slået sammen til Styrelsen for Universiteter og Internationalisering, og Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte blev oprettet, mens IT- og Telestyrelsen blev nedlagt og styrelsens aktiviteter overført til andre ministerområder.

242. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 14.

Forsinket regnskabsmæssig afslutning af tilskudssager i Styrelsen for Forskning og Innovation

243. Styrelsen for Forskning og Innovation varetager opgaver inden for forsknings- og innovationspolitik og sekretariatsbetjener og fører tilsyn med de uafhængige forskningsråd. Rådene bevilger midler til fri forskning, strategisk forskning og innovation samt rådgiver det politiske system. Styrelsen forestår den praktiske udmøntning af midlerne til tilskudsmodtagerne og opfølgningen på regnskaberne. De bevilgede tilskud udgør årligt godt 2,2 mia. kr.

Revisionen viste, at Styrelsen for Forskning og Innovations administration af tilskud fra Det Sundhedsvidenskabelige Forskningsråd sker i overensstemmelse med de forvaltningsmæssige principper om åbenhed, tilgængelighed og ligebehandling. Rigsrevisionen vurderer, at styrelsens grundlag for tilskudsforvaltningen understøtter en effektiv tilskudsforvaltning.

244. I december 2009 blev tilskudsbetingelserne væsentligt forenklet, og yderligere forenklinger er gennemført fra januar 2012.

I overensstemmelse med tilskudsbetingelserne for bevillinger, der er givet efter den 1. december 2009, tilbageholder Styrelsen for Forskning og Innovation for disse projekter 15 % af restbeløbet i projektets slutår (dog min. 15.000 kr.), indtil slutregnskab og faglige rapporter er modtaget. I mange tilfælde skete styrelsens gennemgang af slutregnskab og slutrapport ikke i rimelig tid efter modtagelsen, og styrelsen udbetalte derfor sidste rate uden endnu at have gennemgået og godkendt tilskudsmodtagers slutregnskab. Revisionen har dog ikke vist, at denne praksis har medført uretmæssig udbetaling af tilskud.

Rigsrevisionen finder, at Styrelsen for Forskning og Innovation bør fremskynde sagsbehandlingen, så styrelsens godkendelse af slutregnskab og slutrapport kan foreligge, inden sidste tilskudsrate udbetales. Styrelsen er enig heri og forventer, at dette vil ske fra 2013.

245. For projekter omfattet af de tidligere tilskudsbetingelser havde Styrelsen for Forskning og Innovation ikke altid været tilstrækkeligt opmærksom på, at slutregnskab og slutrapport efterfølgende blev indsendt, og en række af disse projekter var fortsat ikke afsluttet regnskabsmæssigt.

Rigsrevisionen fandt det uacceptabelt, at en række projekter, der reelt var afsluttet over for tilskudsmodtager inden for de sidste 6 år, fortsat henstod som åbne i regnskabssystemet. Styrelsen for Forskning og Innovation var enig heri. Rigsrevisionen er opmærksom på, at styrelsen forud for overgangen til et nyt tilskudsadministrativt system har opprioriteret opfølgningen og iværksat et kraftigt oprydningsarbejde samt tilført ekstra resurser til området. Styrelsen oplyste, at den havde prioriteret administrationen af igangværende projekter, så efterslæbet i sagsbehandlingen af udbetalinger, gennemgang af årsregnskaber og ændringsanmodninger i igangværende sager nu var blevet indhentet. Styrelsen forventer fortsat, at efterslæbet i sagslukningen af de gamle sager vil blive indhentet i 2012.

246. Rigsrevisionen finder, at Styrelsen for Forskning og Innovation bør sikre, at ældre ikke aktive projekter afsluttes økonomisk og lukkes i regnskabssystemet.

Forbedring af universiteternes tilskudsadministration

247. Tilskudsfinansieret forskning er universiteternes næststørste finansieringskilde. Universiteterne modtog 5,8 mia. kr. i 2011 til tilskudsfinansieret forskning. Administrationen af området sker i et samspil mellem forskerne, der som bevillingsmodtagere disponerer over midlerne, og universiteternes økonomiforvaltninger. Rigsrevisionen har tidligere konstateret, at dette samarbejde ikke altid har fungeret fuldt tilfredsstillende, og at retningslinjerne for administrationen af området kunne forbedres.

Rigsrevisionen har ved revisionen af universiteterne for 2011 haft fokus på administrationen af tilskudsfinansieret forskning, herunder særligt tilskud fra private tilskudsgivere. Det skyldes dels områdets væsentlighed og kompleksitet, dels Penkowa-sagen ved Københavns Universitet. Her havde en privat tilskudsgiver krævet tilbagebetaling af en del af tilskuddet til et forskningsprojekt, da det ikke kunne dokumenteres, at udgifterne var i overensstemmelse med det godkendte budget.

Revisionen for 2011 har omfattet alle 8 universiteter: Københavns Universitet, Aarhus Universitet, Aalborg Universitet, Syddansk Universitet, Roskilde Universitet, CBS, Danmarks Tekniske Universitet og IT-Universitetet i København.

Rigsrevisionen har for 2 institutter ved hvert universitet vurderet forretningsgange for bl.a. budgettering af forskningsprojekter, udformning af tilskudsansøgninger, registrering og opbevaring af dokumentation for ansøgninger og bevillinger og anden korrespondance, økonomisk opfølgning samt faglig og økonomisk rapportering til tilskudsgiver og til universitetets administration og ledelse.

Revisionen viste, at universiteterne generelt havde etableret tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller, og at procedurerne bl.a. sikrede, at projekter finansieret af private tilskudsmidler administreres i overensstemmelse med de statslige regler og eventuelle særlige krav fra tilskudsyder, herunder krav om faglig og regnskabsmæssig rapportering. Endvidere var universiteternes fokus på forvaltningen af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed øget, og universiteternes tilskudsforvaltning var generelt blevet bedre og mere professionel.

Universiteternes organisatoriske og systemmæssige understøttelse af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed var generelt hensigtsmæssigt tilrettelagt. Den økonomiske rapportering var således typisk henlagt til en central enhed på universitetet, der også kunne bistå forskeren med budgettering og økonomisk opfølgning.

Tilskudsfinansieret forskning kan udføres som ikke-kommercielle forskningsaktiviteter, der er naturlige udløbere af den ordinære virksomhed, og finansieres af indtægter. Som indtægter kan optages private gaver eller tilskud, indtægter i forbindelse med samarbejdsaftaler samt offentlige fonds- og programidler mv. til forskning.

Flere universiteter arbejdede med at tilpasse organisationen for at styrke den administrative understøttelse af tilskudsfinansieret forskning. På Københavns Universitet var den økonomiske støttefunktion til forskeren under omlægning til en central funktion. På Aalborg Universitet forventedes en ny økonomistyringsmodel fuldt implementeret i løbet af 2012, og på Handelshøjskolen i København var økonomiforvaltningen blevet styrket ved, at økonomisupporten var blevet samlet i én enhed. På Aarhus Universitet var økonomiområdet blevet omorganiseret, og en ny økonomimodel med ens principper for hele universitetet forventedes at være færdigimplementeret i 2013.

Rigsrevisionen konstaterede dog et behov for forbedringer med hensyn til registrering og opbevaring af dokumenter vedrørende de enkelte tilskudsfinansierede forskningsprojekter. Universiteterne havde forskellige krav til omfanget af journalisering. Danmarks Tekniske Universitet og IT-Universitetet anvendte ét journalsystem, der omfattede alle tilskudsfinansierede forskningsprojekter. De øvrige universiteter havde ikke krav om samlet journalisering af dokumenter vedrørende tilskudsfinansierede forskningsprojekter.

Rigsrevisionen anbefalede universiteterne at registrere alle dokumenter ét sted for dermed at sikre et samlet overblik over hver sag og sikre tilstedeværelsen af al relevant dokumentation.

Bevillingsmodtager versus bevillingsadministrator

248. Ved revisionen drøftede Rigsrevisionen nogle generelle spørgsmål med universiteterne i tilknytning til anvendelsen af tilskudsmidler fra tilskudsgivere. Det drejede sig om det forhold, at tilskudsbevillingen ofte gives til forskerne, mens universitetet administrerer bevillingen og kan blive holdt ansvarlig for anvendelsen, og at bevillingen kan følge forskerne, hvis denne flytter fra universitetet. Rigsrevisionen drøftede i den forbindelse også universiteternes overvejelser omkring ansvaret over for fx ph.d.-studerende tilknyttet projektet og risikoen for, at tilskudsgiver kræver tilbagebetaling.

Alle universiteter var opmærksomme på det forhold, at forskerne er bevillingshavere, hvorimod universitetet står for administrationen, og bevillingen indgår i universitetets regnskab. Universiteterne gør i denne forbindelse forskerne opmærksom på, at de er underlagt universiteternes retningslinjer for rejser, repræsentation og indkøb. På hovedparten af universiteterne havde forskernes flytning i praksis ikke givet anledning til større problemer. Danmarks Tekniske Universitet havde lidt et tab i et tilfælde, hvor universitetet havde investeret i infrastruktur til et projekt, og forskeren derefter flyttede til et andet universitet med projektet og projektbevillingen. Danmarks Tekniske Universitet vil fremadrettet kræve, at modtagere af større forskningsbevillinger underskriver et særligt aftalegrundlag, der fastlægger forskerens forpligtelser i tilknytning til fx universitetets investeringer i udstyr og anlæg.

Alle universiteter var opmærksomme på deres ansvar for, at ph.d.-studerende kan færdiggøre deres uddannelse i tilfælde af, at den forsker, som den ph.d.-studerende er tilknyttet, forlader universitetet.

Rigsrevisionen fandt universiteternes overvejelser hensigtsmæssige.

Opfølgning på afstemninger vedrørende tilskudsordninger i Styrelsen for International Uddannelse

249. Styrelsen for International Uddannelse (nu Styrelsen for Universiteter og Internationalisering) administrerer tilskudsprogrammer på vegne af EU, Nordisk Råd mfl. som led i at fremme internationalisering af uddannelser. Tilskuddene er ikke-statslige og bliver administreret på konti uden for statsregnskabet. Rigsrevisionen har fulgt op på sagen om den flerårige oprydning i de regnskabsmæssige afstemninger på tilskudsområdet, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 37.

Rigsrevisionen konstaterede, at regnskabet ultimo 2011 fortsat udviste en ubalance på balancekontiene uden for statsregnskabet. Styrelsen har oplyst, at oprydningsarbejdet er afsluttet medio 2012, og at resultatet af oprydningen ikke påvirker driftsregnskabet. Rigsrevisionen finder, at oprydningsarbejdet har stået på alt for længe, men at styrelsen har ydet en stor indsats og har etableret forretningsgange, der fremadrettet kan sikre, at der ikke opstår nye afstemningsdifferencer.

250. Revisionen omfattede herudover 5 tilskudsprogrammer og en stikprøve på 25 sager og viste, at sagsbehandlingen var omhyggelig, at reglerne blev fulgt, og at de fastlagte forretningsgange blev efterlevet.

Rigsrevisionen vurderede, at Styrelsen for Universiteter og Internationaliserings grundlag for administrationen af tilskuddene var tilfredsstillende, og at retningslinjerne for sagsbehandlingen bidrog til at fremme en hensigtsmæssig tilskudsforvaltning. Vurderingen var baseret på, at forvaltningen af tilskud sker i overensstemmelse med principper for god tilskudsadministration, at kravene til ansøgningerne er klare og gennemskuelige, og at alle interesserede har mulighed for at blive bekendt med tilskuddet.

Rigsrevisionen betragter således sagen om afstemning af tilskudsordninger som afsluttet.

M. § 20. Undervisningsministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF UNDERVISNINGSMINISTERIETS REGNSKAB

Undervisningsministeriets regnskab er samlet set rigtigt, men svage forretningsgange og interne kontroller medførte problemer med at aflægge korrekte regnskaber på virksomhedsniveau.

Rigsrevisionen har afgivet 2 supplerende oplysninger om departementets og Uddannelsesstyrelsens regnskaber. De supplerende oplysninger omhandler generelt svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen. Dette medførte, at Undervisningsministeriet havde vanskeligheder med at adskille departementets og Uddannelsesstyrelsens regnskaber, hvilket bl.a. er kommet til udtryk ved, at der ikke er overensstemmelse mellem statsregnskabet, Statens Koncernsystem (SKS) og årsrapporterne. Endelig var der ikke foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger, inden regnskabet blev godkendt. Departementet har selv taget forbehold for fuldstændigheden af årsrapporten, fordi der manglede afstemninger af flere balancekonti. Disse forhold har efter Rigsrevisionens vurdering også bevirket, at virksomhederne først meget sent kunne aflægge årsrapporterne for 2011. Årsrapporterne forelå med mere end 2 måneders forsinkelse.

Regnskabsaflæggelsen i Undervisningsministeriet har været påvirket af en uklar opgave- og ansvarsfordeling i departementet og i 2 nyoprettede styrelser. Uklarhederne er opstået i forbindelse med, at ministeriet har undergået en række omstruktureringer, bl.a. med baggrund i ledelsens ønske om at styrke koncernstyringen og ressortomlægningen i efteråret 2011.

a. **Overblik over Undervisningsministeriet og den udførte revision**

251. Undervisningsministeriet bestod i 2011 af 7 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet Sydslesvigudvalget og 240 statslige selvejende uddannelsesinstitutioner, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 15.

Tabel 15. Oversigt over revisionen af Undervisningsministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	1.829	Erklæring	Ja	Supplerende oplysning om svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen, jf. pkt. 255. Problemer med lønadministrationen, jf. pkt. 256-257.
Uddannelsesstyrelsen	31.163	Erklæring	Ja	Supplerende oplysning om svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen, jf. pkt. 255.
Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen	42.430	Revision	Ja	Svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen, jf. pkt. 255.
Sorø Akademis Skole	85	Revision	Nej	
Danmarks Evalueringsinstitut	80	Erklæring	Nej	God økonomistyring, jf. pkt. 260.
UNI·C	636	Revision	Nej	
Sydslesvigudvalget	1	Revision	Nej	
Dansk Center for Undervisningsmiljø	8	Revision	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
240 statslige selvejende institutioner ⁴⁾	29.231	Revision	Nej	Uens disponeringsregler, jf. pkt. 258-259. Problemer med administrationen på University College Syddanmark, jf. pkt. 261.
Tipsungdomsnævnet	2	Revision	Nej	
Nævnet for Fremme af Debat og Oplysning om Europa	43	Revision	Nej	
Folkeuniversitetet	98	Revision	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.
Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Det fremgår af tabel 15, at Uddannelsesstyrelsen og Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen var de største virksomheder på Undervisningsministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, Uddannelsesstyrelsen og Danmarks Evalueringsinstitut.

252. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 63.122 mio. kr., og indtægter på 13.110 mio. kr. Balancesummen udgjorde 31.256 mio. kr.

253. Ministeriet skiftede navn fra Undervisningsministeriet til Ministeriet for Børn og Undervisning, jf. kongelig resolution af 3. oktober 2011. I den forbindelse blev området vedrørende videregående uddannelser på professionsbachelorniveau, herunder de videregående uddannelser for voksne under åben uddannelse, erhvervsakademiuddannelserne og de videregående medieuddannelser samt statens uddannelsesstøtte, overført til Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser. Højskolerne og folkeoplysningsområdet blev overført til Kulturministeriet. Ministeriet for Børn og Undervisning fik tilført dag-, fritids- og klubtilbud til børn og unge fra Socialministeriet, danskundervisning som andetsprog fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og området vedrørende nationale mindretal fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

254. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 15.

Supplerende oplysning om svage forretningsgange og interne kontroller i regnskabsforvaltningen

255. Undervisningsministeriets departement har i 2010 og 2011 gennemgået en række omstruktureringer. Den tidligere Styrelse for Statens Uddannelsesstøtte (SU-styrelsen) og Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling i Grundskolen (Skolestyrelsen) er i den forbindelse blevet nedlagt, og aktiviteterne er overflyttet til de 2 nyoprettede styrelser Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen. De 2 nye styrelser overtog desuden en del opgaver, som tidligere blev løst i departementet. Uddannelsesstyrelsen er som følge af ressortomlægningen i efteråret 2011 imidlertid nedlagt pr. 1. januar 2012. Der blev desuden gennemført en større personaletilpasning, bl.a. som følge af de besparelsekrav, der skal implementeres i forbindelse med "Effektiv administration".

Omstruktureringen indebar, at økonomi- og personalefunktioner for henholdsvis Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen blev centraliseret i departementet.

Rigsrevisionen har konstateret, at der i Undervisningsministeriet har været en del uklarheder omkring ansvars- og opgavefordelingen specielt imellem departementet og de 2 nyoprettede styrelser. Dette er kommet til udtryk i usikkerhed omkring forretningsgange.

Der var ikke foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger, inden regnskabet blev godkendt. Departementet, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen har selv i påtegningen i årsrapporterne taget forbehold for fuldstændigheden af rapporten, fordi en række lønrelaterede beholdningskonti ikke var afstemt ved regnskabsårets afslutning.

Rigsrevisionen har gennem revisionerne i de seneste 3 år konstateret problemer med afstemningerne af de lønrelaterede konti på ministerområdet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der har manglet ledelsesmæssig bevågenhed i forhold til denne problemstilling.

Departementet har afstemt de lønrelaterede konti ved udgangen af 3. kvartal 2012. Rigsrevisionen vil gennemgå afstemningerne i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2012.

Regnskabsaflæggelsen var desuden meget forsinket, da det var vanskeligt for Undervisningsministeriet at adskille de 3 virksomheders regnskaber. Rigsrevisionen modtog derfor først de 3 årsrapporter henholdsvis den 19. og den 20. juni 2012. Der var en række uoverensstemmelser mellem årsrapporterne, statsregnskabet og bogføringerne i de 3 regnskaber.

Ovenstående forhold har resulteret i, at Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning i erklæringerne om departementets og Uddannelsesstyrelsens regnskaber. Der er ikke afgivet erklæring om Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen.

Problemer med departementets lønadministration

For meget udbetalt løn

256. Rigsrevisionen konstaterede, at der for 2 medarbejdere, som åbenlyst havde fået for meget løn udbetalt, var indgået meget favorable aftaler om tilbagebetaling af de skyldige beløb, ligesom Undervisningsministeriets departement i ét tilfælde ikke havde krævet hele det skyldige beløb tilbagebetalt. Rigsrevisionen henstillede, at departementet som udgangspunkt krævede de skyldige beløb fuldt ud tilbagebetalt, og at dette skete over en væsentligt kortere periode, end tilfældet var. Rigsrevisionen har efterfølgende konstateret, at begge beløb er tilbagebetalt. Rigsrevisionen finder dog fortsat, at beløbene burde have været tilbagebetalt over en væsentligt kortere periode end de henholdsvis 6 og 24 måneder.

Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at departementet – i strid med reglerne – udbetalte honorar til en direktør ansat i en anden statsvirksomhed. Rigsrevisionen havde allerede ved lønrevisionen for 2009 gjort departementet opmærksom på, at dette var i strid med reglerne. Departementet tilkendegav dengang, at man ville følge reglerne, men ved lønrevisionen for 2011 kunne Rigsrevisionen konstatere, at departementet fortsat udbetalte honorar til medarbejderen i strid med de gældende regler, hvilket Rigsrevisionen ikke fandt tilfredsstillende.

Uhjemlet tillæg

257. Rigsrevisionen konstaterede videre, at en afdelingschef fik udbetalt 390.820 kr. i forbindelse med udløbet af en åremålsstilling den 31. oktober 2011. Den 1. november 2011 skulle medarbejderen være trådt tilbage til en stilling som kontorchef, men blev i stedet konstitueret til fortsættelse i afdelingschefstillingen. Stillingen blev dog nedlagt med udgangen af 2011, og medarbejderen blev ansat på åremål i en anden stilling som afdelingschef pr. 1. januar 2012 efter opslag. Med udgangen af februar 2012 fratrådte afdelingschefen efter aftale og fik udbetalt yderligere 1.664.284 kr. i fratrædelsesgodtgørelse og tillagt anciennitet i forhold til pensionen til en værdi af 724.705 kr.

Det fremgik af et notat fra Moderniseringsstyrelsen, der var sendt til Undervisningsministeriet, at der ved aftalt fratræden ikke er hjemmel til tillægget. Rigsrevisionen fandt det stærkt kritisabelt, at ministeriet indgik en aftale om fratrædelse, som indeholdt tillæg til en værdi af 724.705 kr., på trods af at Moderniseringsstyrelsen klart havde tilkendegivet, at dette var uhjemlet.

Uens disponeringsregler ved de statslige selvejende institutioner

258. Rigsrevisionen har i forbindelse med en revision af Undervisningsministeriets departements tilsyn med større investeringsprojekter på de statslige selvejende uddannelsesinstitutioner konstateret, at der er forskelle i disponeringsreglerne ved de gymnasiale og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner.

De selvejende uddannelsesinstitutioner har efter overgangen til bygningssejers selvansvaret for forbedringer, om- og tilbygninger og vedligeholdelse af bygningsmassen. Institutionerne kan således selv uden forudgående tilladelse foretage de fleste bygningsmæssige dispositioner. Ved særligt omfattende dispositioner kræves Finansudvalgets forudgående tilslutning. Det er fastsat, at gymnasier, hf- og studenterkurser samt voksenuddannelsescentre skal indhente forudgående tilslutning ved bygge- og anlægsdispositioner for mere end 50 mio. kr. (ved finansloven for 2012 er grænsen hævet til 60 mio. kr.). Der er ikke fastsat en tilsvarende regel om, at institutioner for erhvervsrettede uddannelser skal indhente forudgående tilslutning ved bygge- og anlægsdispositioner.

Rigsrevisionen har anbefalet Undervisningsministeriet, at ministeriet fremadrettet overvejer at harmonisere reglerne i forhold til de gymnasiale og de erhvervsrettede institutioner, så de i højere grad er underlagt samme regelsæt for større bygge- og anlægsprojekter.

Undervisningsministeriet har anført, at ministeriet vil overveje en harmonisering af forelæggelsesgrænserne på tværs af institutionstyper.

En **swap** aftale er et finansielt instrument, der anvendes til styring af fx renterisiko. En renteswap er en aftale mellem 2 parter om at bytte rentebetalinger, fx fastforrentning til variabel rente eller omvendt. Værdien af indgåede swapaftaler reguleres over den enkelte virksomheds egenkapital.

259. Rigsrevisionen konstaterede, at der er en vækst i institutionernes anvendelse af finansielle sikringsinstrumenter – fx renteswapaftaler. Anvendelsen af disse instrumenter kan medføre større udsving i institutionernes egenkapital. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at nogle institutioner har optaget lån i fremmed valuta. Der er i selvejelovgivningingen ingen begrænsninger i forhold til institutionernes anvendelse af sådanne instrumenter. Rigsrevisionen har anbefalet Undervisningsministeriet at overveje, om dette er hensigtsmæssigt.

God økonomistyring i Danmarks Evalueringsinstitut

260. Danmarks Evalueringsinstitut er oprettet ved lov om Danmarks Evalueringsinstitut som en selvstændig statslig institution under Undervisningsministeriet og har til formål at medvirke til at sikre og udvikle kvaliteten af undervisning, uddannelse og læring i Danmark. Institutet rådgiver og samarbejder med berørte ministerier, kommuner, organisationer og institutioner i spørgsmål om evaluering, kvalitetsudvikling af uddannelse og dagtilbud mv.

Danmarks Evalueringsinstitut udarbejder og formidler evalueringer og akkrediterer uddannelser inden for områderne dagtilbud, grundskole, ungdomsuddannelse, videregående uddannelse og voksen- og efteruddannelse.

Danmarks Evalueringsinstitut har i 2011 iværksat en omlægning af økonomi- og resursestyringen. 1. fase af projektet, som blev gennemført i 2011, har primært været rettet mod at sammenkoble det faglige og det økonomiske ansvar og systemunderstøtte denne proces. I 2. fase er det hensigten, at der skal etableres værktøjer til styring af projekter og resurseoptimering. Implementeringen af 2. fase af økonomistyringsprojektet er påbegyndt i 2012.

Ét af økonomistyringsprojektets mål er at gøre det muligt at sammenkoble Danmarks Evalueringsinstituts resurser og opgaver. Dette gøres ved, at alle medarbejdere tidsregistrerer deres tidsforbrug på opgaver, og samtidig kobles alle øvrige udgifter til projekter. Dermed bliver det muligt at opgøre, hvad de enkelte projekter trækker af resurser i organisationen. Denne kobling mellem opgaven og resursetrækket i organisationen er efter Rigsrevisionens vurdering en vigtig forudsætning for god økonomistyring.

Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet Danmarks Evalueringsinstituts økonomistyring med særligt fokus på budgetlægning og budgetopfølgning samt ledelsesinformation. På revisionstidspunktet var 1. fase af økonomistyringsprojektet gennemført. Budgetlægnings- og budgetopfølgningens procedurerne fungerede tilfredsstillende, og ledelsesrapporteringen gav ledelsen de fornødne informationer til at træffe økonomisk hensigtsmæssige beslutninger. Det var ligeledes Rigsrevisionens opfattelse, at ledelsesrapporteringer og budgetopfølgninger blev anvendt aktivt af ledelsen. Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at instituttet i høj grad har systemunderstøttet økonomistyringen og dermed reduceret de manuelle arbejdsgange og risikoen for fejl.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Danmarks Evalueringsinstitut har iværksat en omlægning af økonomi- og resursestyringen. Økonomi- og resursestyringsprojekter af denne type styrker den statslige økonomistyring, idet det muliggør en kobling mellem resurser og opgaveløsninger.

Problemer med administrationen på University College Syddanmark

261. University College Syddanmark (UC Syddanmark) revideres af en intern revision i samarbejde med Rigsrevisionen. Rigsrevisionen konstaterede ved en lønrevision i 2010, at ansættelseskontrakten for rektor ikke var udarbejdet i overensstemmelse med gældende regler, idet der var fejl i forbindelse med beregning af åremålsstillæg og fratrædelsesbeløb.

Rigsrevisionen fulgte op ved en lønrevision i 2011 og konstaterede, at de oplysninger og den ansættelseskontrakt, som UC Syddanmark havde givet Rigsrevisionen ved revisionen i 2010, ikke var korrekte og fyldestgørende, da UC Syddanmark ikke havde udleveret den nyeste og gældende ansættelseskontrakt og en allonge til den tidligere kontrakt. Rigsrevisionen havde dermed et ufuldstændigt grundlag for sin revision. UC Syddanmark har beklaget fejlen.

Det materiale, som Rigsrevisionen modtog i forbindelse med opfølgningen i 2011, indeholdt ændringer i rektors ansættelsesforhold. I allongen var åremålsstillingens periode ændret fra 5 til 6 år til udløb i 2013, og i ansættelseskontrakten var åremålsstillingens periode forlænget med yderligere 3 år.

Rigsrevisionen fandt det uheldigt, at rektors åremålsansættelse var forlænget med mere end 3 år, uden at der havde været fornyet stillingsopslag. Desuden gjorde Rigsrevisionen opmærksom på, at Undervisningsministeriet tidligere havde meddelt UC Syddanmark, at forlængelse af en åremålsansættelse tidligst kan ske 6 måneder før åremålsperiodens udløb. UC Syddanmark var enig i, at forholdene ikke var i overensstemmelse med reglerne, men fandt ikke grundlag for at ændre en allerede indgået aftale.

Rigsrevisionen fandt, at UC Syddanmark burde udvise betydelig mere omhu ved indgåelse af ansættelseskontrakter, ligesom Rigsrevisionen fandt det kritisabelt, at Rigsrevisionen ikke modtog fuldstændige og korrekte oplysninger vedrørende rektors ansættelseskontrakt ved sin revision i 2010.

UC Syddanmark har den 13. april 2012 indgået en aftale med rektor om fratrædelse. Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte blev efterfølgende bekendt med aftalen og fandt ikke anledning til at fremkomme med bemærkninger om aftalens indhold. Styrelsen fandt imidlertid anledning til at bemærke, at styrelsen gerne ville have været inddraget i udformningen af fratrædelsesaftalen, og at styrelsen fremover gerne vil inddrages i lignende sager. Rigsrevisionen er enig med styrelsen.

Rigsrevisionen har drøftet revisionsresultaterne af lønrevisionen med Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte. I den forbindelse blev UC Syddanmarks administration af en række andre områder tillige drøftet. Styrelsen har herefter bedt UC Syddanmark om en uddybende redegørelse om bl.a. leasing, udbud, personalegoder, licens for it-programmer og husleje. UC Syddanmark har over for styrelsen redegjort for de foranstaltninger, der er truffet, bl.a. udarbejdelse af retningslinjer for personalegoder, ændring af aftale om leasing og skriftlig indgåelse af huslejekontrakter.

Den hidtidige administration på disse mange områder understreger behovet for, at UC Syddanmark har større opmærksomhed på efterlevelse af gældende regler.

N. § 21. Kulturministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF KULTURMINISTERIETS REGNSKAB

Kulturministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen vurderer, at der gennem de senere år har været en god og stabil kvalitet i regnskabsaflæggelsen på ministerområdet.

Revisionen har dog også vist, at der har været en nedgang i kvaliteten af flere virksomheders opfølgning på overholdelsen af statens indkøbsaftaler på ministerområdet. Flere virksomheder kan ligeledes øge opmærksomheden på, at der indhentes flere tilbud ved større indkøb.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflæggelse på Kulturministeriets område.

a. **Overblik over Kulturministeriet og den udførte revision**

262. Kulturministeriet bestod i 2011 af 37 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 8 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 16.

Tabel 16. Oversigt over revisionen af Kulturministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1,2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	117	Erklæring	Nej	God opfølgning på regnskabs- erklæringer fra Økonomiservice- centeret, jf. pkt. 265.
Kulturministeriets koncerntcenter	16	Revision	Nej	
Det Kongelige Akademi for de Skønne Kunster	3	Revision	Nej	
Charlottenborg Udstillingsbygning	14	Revision	Nej	
Statens Værksteder for Kunst	8	Revision	Nej	
Kunststyrelsen	1.918	Erklæring	Nej	Mangelfuld styring af debitorer, jf. pkt. 266.
Danish Crafts	10	Revision	Nej	
Det Kongelige Teater og Kapel	1.119	Erklæring	Nej	Gode strategiske overvejelser ved anvendelse af konsulenter, men forvaltningen af udgifter kan styrkes, jf. pkt. 267-268.
Det Danske Filminstitut	591	Erklæring	Nej	Anbefalinger om begrundelser for tilsagn og afslag, jf. pkt. 269.
Styrelsen for Bibliotek og Medier	1.389	Erklæring	Nej	
Det Kongelige Bibliotek	476	Revision	Nej	
Statsbiblioteket og Statens Avis- samling i Århus	210	Revision	Nej	
Nota (Danmarks Blindebibliotek)	51	Revision	Nej	
Danmarks Kunstbibliotek	14	Revision	Nej	
Statens Arkiver	301	Revision	Nej	
Dansk Sprognævn	22	Revision	Nej	
Kulturarvsstyrelsen	667	Revision	Nej	
Nationalmuseet	405	Revision	Nej	
Statens Forsvarshistoriske Museum	51	Revision	Nej	
Dansk Landbrugsmuseum	26	Revision	Nej	
Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum	13	Revision	Nej	
Statens Museum for Kunst	168	Revision	Nej	
Den Hirschsprungske Samling	21	Revision	Nej	
Ordrupgaard	31	Revision	Nej	
Arkitektskolen Aarhus	135	Revision	Nej	
Kunstakademiets Arkitektskole	243	Revision	Nej	
Kunstakademiets Billedkunstskoler	48	Revision	Nej	
Kunstakademiets Konservatorskole	30	Revision	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.
Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Danmarks Designskole	134	Revision	Nej	
Det Kgl. Danske Musikkonservatorium	110	Revision	Nej	Mangelfuld dokumentation på personalesager, jf. pkt. 270.
Rytmisk Musikkonservatorium	38	Revision	Nej	
Det Jyske Musikkonservatorium	90	Revision	Nej	
Syddansk Musikkonservatorium og Skuespillerskole	58	Revision	Nej	
Statens Teaterskole	53	Revision	Nej	
Den Danske Filmskole	62	Revision	Nej	
Det Informationsvidenskabelige Akademi	95	Revision	Nej	
Designskolen Kolding	78	Revision	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Danmarks Radio ⁴⁾	8.136	Påtegning	Nej	
TV 2/Nord	123	Påtegning	Nej	
TV 2/Lorry	132	Påtegning	Nej	
TV 2/Bornholm	114	Påtegning	Nej	
TV 2/Østjylland	138	Påtegning	Nej	
TV 2/Øst	120	Påtegning	Nej	
TV 2/Fyn	117	Påtegning	Nej	
TV 2/Midt-Vest	115	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.

Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Det fremgår af tabel 16, at Kunststyrelsen, Styrelsen for Bibliotek og Medier og Det Kongelige Teater og Kapel var de største virksomheder på Kulturministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, Kunststyrelsen, Det Kongelige Teater og Kapel, Det Danske Filminstitut og Styrelsen for Bibliotek og Medier. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for Danmarks Radio i samarbejde med den interne revision. Endelig afgav Rigsrevisionen påtegning for TV 2-regionerne uden for statsregnskabet.

263. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 7.323 mio. kr. og indtægter på 1.412 mio. kr. Balancesummen udgjorde 7.378 mio. kr.

264. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 16.

God opfølgning på regnskaberklæringer i departementet

265. Departementet havde en meget tilfredsstillende regnskabsmæssig registrering, og der foretages god opfølgning på regnskaberklæringer fra Økonomiservicecenteret (ØSC). Der er etableret gode rutiner, som sikrer, at der sker en hurtig og effektiv opfølgning og god tilbagemelding til ØSC. Regnskaberklæringen gennemgås ved modtagelsen, og der udarbejdes et notat til administrationschefens godkendelse. Herefter sker den endelige godkendelse i Statens Koncernsystem (SKS), og den udarbejdede indstilling vedhæftes som bilag, så ØSC umiddelbart kan se, hvordan der bliver fulgt op på regnskaberklæringen. Tilbage meldingen angiver, hvilke konkrete handlinger der er iværksat på baggrund af regnskaberklæringen.

Mangelfuld styring af debitorer i Kunststyrelsen

266. Revisionen af tilgodehavender viste, at der var mange gamle poster for tilgodehavender. De reviderede poster udgjorde en samlet sum på 103 mio. kr. i regnskabet. Rigsrevisionen vurderede, at det er svært at afgøre, om den regnskabsmæssige værdi for disse tilgodehavender er korrekt. Mange af posterne er usikre, fordi midlerne ikke kan tilbagekræves, eller fordi flere af disse burde være udlignet. Kunststyrelsen har oplyst, at problemet med mange gamle tilgodehavender skyldes uklarheder ved overgangen fra et tidligere anvendt system til TAS (Kunststyrelsens tilskudsadministrative system) og tidligere mangler ved indkrævning af tilgodehavender.

Kunststyrelsen forventer, at hovedparten af posterne kan afsluttes inden udgangen af regnskabsåret 2012, og at sagen er endeligt afsluttet i løbet af 1. halvår 2013.

Det Kongelige Teater og Kapels forvaltning af udgifter, herunder anvendelse af konsulenter

Forvaltning af udgifter

267. Rigsrevisionen fandt, at Det Kongelige Teater og Kapel i sin forvaltning af udgifter ikke altid havde overholdt statens indkøbsaftaler og ikke i alle tilfælde havde fået indhentet flere tilbud ved større indkøb, fx ved køb af konsulent ydelser. Indkøbsrapporten fra 3. kvartal 2011 viste fx, at af de 1,6 mio. kr., der var omfattet af indkøbsaftalen, var 40 % købt uden for disse aftaler. Teatret har oplyst, at man har taget initiativer til at reducere i mængden af disponenter, og at det er en forventning, at dette vil betyde, at indkøb vil blive foretaget mere ensartet, og at der vil være større fokus på statens indkøbsaftaler og opmærksomhed på indhentning af flere tilbud.

Anvendelse af konsulenter

268. Revisionen viste, at Det Kongelige Teater og Kapels brug af konsulenter er sket efter klare strategiske overvejelser, både i forhold til den enkelte ydelse og i flere af tilfældene også på tværs af afdelinger. Der var ligeledes en god opfølgning på anvendelsen af konsulent ydelser, idet teatret i flere tilfælde havde taget aktivt stilling til, om de pågældende konsulent ydelser kunne konverteres til en ansættelse på teatret, eller om teatrets egne medarbejdere kunne læres op.

Anbefaling til Det Danske Filminstitut om begrundelser for tilsagn og afslag

269. Revisionen viste, at Det Danske Filminstituts regnskabsinstruks og arbejdsinstruks for tilskudsforvaltning udgør et godt og betryggende grundlag for sagsbehandlingen. Der var etableret den fornødne personadskillelse omkring udbetaling af tilskud, og der var en god regnskabsmæssig opfølgning og kontrol med anvendelsen af tilskud.

Det Danske Filminstitut har formuleret en række kvalitetskriterier under konsulentordningen, som indgår i vurderingen af filmprojekter, fx "originalitet", "tematik", "fortællegreb", "udtryk", "karakterer" og "univers". Revisionen af 6 udvalgte sager, heraf 3 tilsagn og 3 afslag på tilskud, viste, at de gennemgåede tilsagn og afslag på tilskud ikke i tilstrækkelig grad tog udgangspunkt i de bedømmelseskriterier, som instituttet havde fastlagt. Rigsrevisionen anbefalede, at instituttet er særlig omhyggelig med at begrunde tilsagn og afslag med udgangspunkt i bedømmelseskriterierne, så det er muligt at dokumentere over for ansøgerne, på hvilket grundlag deres ansøgning er vurderet. Instituttet har oplyst, at instituttet som anbefalet vil skærpe opmærksomheden på, at begrundelser af tilsagn og afslag tydeligt tager udgangspunkt i bedømmelseskriterierne for konsulentordningen.

Mangelfuld dokumentation på personalesager ved Det Kongelige Danske Musik-konservatorium

270. En stikprøvevis gennemgang af personalesager ved Det Kongelige Danske Musik-konservatorium i 2011 viste, at hovedparten af sagerne var mangelfuldt dokumenteret. I flere sager manglede dokumentation for tidligere ansættelse, uddannelsesbeviser, dokumentation for anciennitetsberegninger eller notater, der kunne dokumentere eventuelle anciennitetsforhøjelser. I et par sager manglede der dokumentation for ændringer i ansættelsesforholdet, fx overgang fra tidsbegrænset ansættelse til fastansættelse. I flere sager manglede der dokumentation for tildelte tillæg, engangsvederlag eller ferieafregning ved fratrædelse.

Derfor har det i flere sager ikke været muligt for Rigsrevisionen at efterprøve, om de udbetalte lønninger er korrekte.

På den baggrund anbefalede Rigsrevisionen, at konservatoriet gennemgår personalesagerne for at sikre, at alt relevant materiale for medarbejdernes løn- og ansættelsesforhold opbevares på personalesagerne.

Konservatoriet har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og vil følge dem.

O. § 22. Kirkeministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF KIRKEMINISTERIETS REGNSKAB

Kirkeministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen finder, at regnskabsforvaltningen på ministerområdet, især vedrørende folkekirkens fællesfond, generelt har udviklet sig i en positiv retning de senere år. Kirkeministeriet bør fortsat have fokus på korrekt behandling af tilskudsordninger. Den positive udvikling i kvaliteten af fællesfondens afstemninger og regnskabsmateriale bør fortsætte.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsafklæggelse på Kirkeministeriets område.

a. Overblik over Kirkeministeriet og den udførte revision

271. Kirkeministeriet bestod i 2011 af departementet, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet folkekirkens fællesfond, hvis regnskab ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 17.

Tabel 17. Oversigt over revisionen af Kirkeministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1,2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	598	Erklæring	Nej	Manglende overholdelse af tilskudsregler, jf. pkt. 275.
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Folkekirkens fællesfond	2.300	Erklæring	Nej	Forbedret regnskabsafklæggelse, jf. pkt. 276.

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Det fremgår af tabel 17, at folkekirkens fællesfond var den største virksomhed på Kirkeministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om begge virksomheder på ministerområdet.

272. Departementet havde i 2011 udgifter på 596 mio. kr. og indtægter på 1 mio. kr. Balancesummen udgjorde 53 mio. kr.

273. I forbindelse med ressortomlægningen i oktober 2011 ændrede Kirkeministeriet navn til Ministeriet for Ligestilling og Kirke. Ligestillingsområdet blev i den forbindelse ressortoverført fra Klima- og Energiministeriet. Regnskabsmæssigt hørte ligestillingsområdet under Klima- og Energiministeriet indtil udgangen af 2011 og omtales derfor i afsnit IV.S om Klima- og Energiministeriet, pkt. 325-326.

274. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 17.

Manglende overholdelse af tilskudsregler i departementet

275. Rigsrevisionen konstaterede, at budgetvejledningens krav om regnskabsmæssig håndtering af tilsagn ikke blev overholdt, idet tilsagn på 35 mio. kr. til kirkerestaureringer ikke var bogført i det år, hvor tilsagnene var givet. Beløbet er opgjort på baggrund af Kirkeministeriets beregning over den maksimale tilskudssum på baggrund af de indsendte budgetter. Departementet oplyser, at ordningen fra 2012 ændres, så tilsagnene kan håndteres regnskabsmæssigt korrekt, hvilket vil sige, at tilsagn fremover vil blive regnskabsført på tilsagnstidspunktet.

Rigsrevisionen finder tiltagene på tilskudsområdet tilfredsstillende.

Forbedret regnskabsaflæggelse i folkekirkens fællesfond

276. Folkekirkens fællesfonds regnskab er et konsolideret regnskab, der er udarbejdet på grundlag af regnskaberne for de 10 stifter, 6 uddannelsesinstitutioner, det administrative fællesskab og Folkekirkens It.

Rigsrevisionen fandt ved revisionen for 2010, at en række stifter fortsat bør have fokus på kvaliteten af afstemningerne og det underliggende regnskabsmateriale. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2011, at kvaliteten af regnskabsmateriale og de tilhørende afstemninger var forbedret. Rigsrevisionen fandt det bl.a. positivt, at der for hovedparten af stifterne og for Folkekirkens It var udarbejdet tilfredsstillende lønafstemninger. Rigsrevisionen anbefaler dog, at der fortsat er fokus på afstemninger for herved at sikre, at den positive udvikling fortsætter.

P. § 23. Miljøministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF MILJØMINISTERIETS REGNSKAB

Miljøministeriets regnskab er rigtigt, bortset fra virkningen af det anførte forbehold for fuldstændigheden af Naturstyrelsens balance. Ministeriet har etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Naturstyrelsen blev oprettet pr. 1. januar 2011 ved en sammenlægning af Skov- og Naturstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen og de statslige miljøcentre. Revisionen af Naturstyrelsen viste, at styrelsens balance havde væsentlige fejl og mangler, og at det ikke var muligt at efterprøve fuldstændigheden af åbningsbalancen pr. 1. januar 2011. Der var vedrørende anlægsaktiver en betydelig difference på 130 mio. kr. og manglende oplysninger i noter om årets afskrivninger på 42,8 mio. kr. Det var desuden ikke muligt at efterprøve fuldstændigheden af andre likvider ultimo 2011. Rigsrevisionen har derfor taget forbehold for fuldstændigheden af Naturstyrelsens balance, som var behæftet med væsentlig usikkerhed.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om manglende oplysning i Naturstyrelsens regnskab om eventualforpligtelser på 150 mio. kr. vedrørende verserede retssager.

Revisionen viste også fejl og mangler ved Naturstyrelsens løn- og personaleadministration, som på grund af opgaveløsning i det koncernfælles personaleadministrative center burde overvejes for hele ministerområdet.

Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning om, at nationalparkfondene ikke har aflagt selvstændige regnskaber, men at fondenes regnskabsoplysninger indgår i Naturstyrelsens regnskab.

Rigsrevisionen konstaterede væsentlige periodiseringsfejl ved Natur- og Miljøklagenævnet, som medførte, at regnskabet for 2011 ikke var rigtigt.

a. Overblik over Miljøministeriet og den udførte revision

277. Miljøministeriet bestod i 2011 af 6 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 5 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 18.

Tabel 18. Oversigt over revisionen af Miljøministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	248	Erklæring	Nej	
Natur- og Miljøklagenævnet	89	Revision	Ja	Forkert regnskab på grund af periodiseringsfejl, jf. pkt. 290.
Miljøstyrelsen	1.195	Revision	Nej	
Naturstyrelsen	3.402	Erklæring	Ja	Forbehold for fuldstændigheden af balancen og supplerende oplysning om eventualforpligtelse vedrørende verserende retssager, jf. pkt. 280-282. Mangelfuld lønadministration, jf. pkt. 284-289.
Kort- og Matrikelstyrelsen	452	Revision	Nej	
Danmarks Miljøportal	53	Revision	Nej	
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Dansk Producentansvarssystem ⁴⁾	11	Påtegning	Nej	
Vandsektorens Teknologiudviklingsfond ⁴⁾	43	Påtegning	Nej	
Nationalpark Thy	11	Revision	Nej	Supplerende oplysning om regnskabsaflæggelsen, jf. pkt. 283.
Nationalpark Mols Bjerge	3	Revision	Nej	Supplerende oplysning om regnskabsaflæggelsen, jf. pkt. 283.
Nationalpark Vadehavet	1	Revision	Nej	Supplerende oplysning om regnskabsaflæggelsen, jf. pkt. 283.

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.
Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).
Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Det fremgår af tabel 18, at Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen var de største virksomheder på Miljøministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om Naturstyrelsen og departementet. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for 2 af 6 virksomheder uden for statsregnskabet.

278. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 3.589 mio. kr. og indtægter på 1.850 mio. kr. Balancesummen udgjorde 5.223 mio. kr.

279. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 18.

Forbehold for fuldstændigheden af balancen og supplerende oplysning om eventualforpligtelse vedrørende verserende retssager i Naturstyrelsen

280. Naturstyrelsen blev oprettet pr. 1. januar 2011 ved en sammenlægning af Skov- og Naturstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen og de statslige miljøcentre. Revisionen af Naturstyrelsen viste, at styrelsens balance havde væsentlige fejl og mangler, og det var ikke muligt at efterprøve fuldstændigheden af åbningsbalancen pr. 1. januar 2011. Rigsrevisionen har derfor taget forbehold for fuldstændigheden af Naturstyrelsens balance, som var behæftet med væsentlig usikkerhed.

281. Revisionen viste, at Naturstyrelsen ikke havde sikret en entydig sammenhæng mellem balancerne ultimo 2010 i Skov- og Naturstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen til balancen primo 2011 i Naturstyrelsen. Rigsrevisionen har således ikke kunnet vurdere kontinuiteten og dermed fuldstændigheden af åbningsbalancen for Naturstyrelsen.

Endvidere viste revisionen af anlægsaktiver, at der var en betydelig difference, som afrundet udgjorde 130 mio. kr. Rigsrevisionen fandt det ikke tilfredsstillende, at Naturstyrelsen ikke havde sikret sig den fornødne basale afstemning af anlægsaktiverne.

Gennemgang af årsrapporten viste, at årets afskrivninger på 42,8 mio. kr. ikke fremgik af årsregnskabets note om immaterielle og materielle anlægsaktiver. Det var Rigsrevisionens vurdering, at noterne i årsrapporten ikke var rigtige og således ikke viste aktivernes reelle ændringer i 2011.

Det var ikke muligt for Rigsrevisionen at efterprøve fuldstændigheden af andre likvider ultimo 2011. Det var Rigsrevisionens vurdering, at Naturstyrelsen generelt ikke havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger, hvilket Rigsrevisionen ikke finder tilfredsstillende.

282. Endelig kunne Rigsrevisionen konstatere, at Naturstyrelsen ikke havde oplyst om eventualforpligtelser vedrørende verserende retssager på i alt 150 mio. kr. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning herom.

Supplerende oplysning om nationalparkfondenes regnskabsaflæggelse

283. Det fremgår af regnskabsbestemmelserne i lov om nationalparker, at hver nationalparkfond skal aflægge et selvstændigt regnskab. Revisionen viste imidlertid, at nationalparkfondenes regnskaber var en del af Naturstyrelsens regnskab for 2011. Miljøministeriet har oplyst, at ministeriet vil ændre regnskabsbestemmelserne ved en tekstanmærkning på finansloven for 2013, så nationalparkfondenes regnskaber fremover skal være en del af Naturstyrelsens regnskab. Rigsrevisionen har afgivet en supplerende oplysning herom.

Mangelfuld lønadministration i Naturstyrelsen

284. Ved lønrevisionen ultimo 2011 påpegede Rigsrevisionen flere fejl og mangler ved Naturstyrelsens løn- og personaleadministration.

285. Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at Naturstyrelsen fortsat ikke i alle tilfælde gennemførte en reel personadskilt kontrol, og fandt i nogle tilfælde fejl, som burde være forhindret ved en effektiv personadskilt kontrol. Én af fejlene vedrørte en systemmæssig fejl i pensionsberegningerne. Rigsrevisionen fandt, at styrelsen konsekvent burde foretage personadskilt kontrol af alle lønmæssige beregninger og indplaceringer mv., som har udgiftsmæssige konsekvenser, idet fejl i stamoplysninger kan have konsekvenser flere år frem i tiden.

286. I Naturstyrelsen skal lønordrer oversendes via det personaleadministrative bestillings-system OMADA. Ifølge brugerprofilopsætningen i OMADA er det kun superbrugere, der kan oversende lønordrer. Denne regel gælder også for styrelsens 21 decentrale enheder, som er fordelt over hele landet. Rigsrevisionen fik oplyst, at der var ca. 60 superbrugere i hele styrelsen. Ved revisionen kunne hverken Naturstyrelsen eller Miljøministeriets koncernfælles personaleadministrative center oplyse, hvem der må give den centrale OMADA-administratør besked om, at en medarbejder kan blive oprettet som superbruger og dermed bemyndiget til at oversende lønordrer. Videre konstaterede Rigsrevisionen, at der ikke føres konsekvent kontrol med oprettelsen af superbrugere, og Rigsrevisionen kunne ikke få udleveret en samlet oversigt over de superbrugere, der er oprettet i systemet.

Rigsrevisionen konstaterede, at den mangelfulde styring af brugerprofiler i systemet potentielt gav mulighed for uautoriseret fremsendelse af lønordrer. Rigsrevisionens stikprøvevise gennemgang af sager viste dog ikke tilfælde af uautoriseret fremsendelse af lønordrer. Rigsrevisionen fandt, at Naturstyrelsen straks burde indføre en klar styring af brugerprofiler i OMADA.

287. Revisionen viste også, at Naturstyrelsen fortsat ikke havde etableret sikre forretningsgange for håndtering af ferie. Rigsrevisionen vurderede derfor, at der for medarbejdere, som havde fået højere ugentlig arbejdstid, generelt var udbetalt for meget i løn under ferieafvikling på grund af manglende ferielønregulering. Rigsrevisionen fandt det fortsat ikke tilfredsstillende, at medarbejdere i den forbindelse kun blev trukket i løn, hvis de selv bad om det.

288. En større del af de personaleadministrative opgaver udføres af Miljøministeriets koncernfælles personaleadministrative center. Rigsrevisionen fik oplyst, at centret organisatorisk hører under Naturstyrelsen, men betjener både departementet og ministerområdets øvrige virksomheder med generelt samme forretningsgange og kontroller som for Naturstyrelsen. Rigsrevisionen fandt derfor, at Miljøministeriet burde overveje de revisionsbemærkninger, som berørte centret, i relation til hele ministerområdet og ikke kun i relation til Naturstyrelsen.

289. Miljøministeriet har oplyst, at ministeriet har ændret forretningsgangene med henblik på fremadrettet at håndtere problemerne, og at ændringerne vil omfatte hele ministerområdet. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at ministeriet sikrer, at ændringerne implementeres ens for hele ministerområdet.

Forkert regnskab på grund af periodiseringsfejl i Natur- og Miljøklagenævnet

290. Rigsrevisionen konstaterede flere periodiseringsfejl i regnskabet for 2011. Revisionen viste, at der i regnskabet for 2011 var bogført omkostninger for 4,2 mio. kr., som vedrørte regnskabet for 2010. Periodiseringsfejlene medførte, at årets resultat for 2011 var 4,2 mio. kr. for lavt, mens årets resultat for 2010 var 4,2 mio. kr. for højt. Rigsrevisionen vurderede, at fejlen var væsentlig i forhold til årets resultat for 2011, som var 4,7 mio. kr. Fejlen medførte, at regnskabet for 2011 ikke var rigtigt.

Natur- og Miljøklagenævnet har oplyst, at nævnet fremadrettet vil sikre en korrekt periodisering. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Q. § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF REGNSKABET FOR MINISTERIET FOR FØDEVARER, LANDBRUG OG FISKERI (FØDEVAREMINISTERIET)

Fødevareministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen har afgivet 3 supplerende oplysning om FødevareErhverv. Den ene vedrører kvaliteten af telekontrollen, den anden krydsoverensstemmelseskontrollen på miljøområdet, der varetages af kommunerne, og den tredje Europa-Kommissionens underkendelser på landbrugsområdet.

Rigsrevisionen vurderer, at departementets tilsyn med de underliggende virksomheder er tilfredsstillende og sikrer, at der iværksættes de nødvendige handlinger og initiativer. Rigsrevisionen har ved revisionen af virksomhederne konstateret, at regnskabsaflæggelsen generelt er tilfredsstillende.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Fødevarestyrelsens administration af debitorer og gebyrområdet har udviklet sig i en positiv retning.

På Fødevarestyrelsens gebyrområde er der endvidere indført en ny budgetteringsprocedure for indtægterne, der sikrer, at den løbende opfølgning på gebyrerne er forbedret.

Rigsrevisionen konstaterer, at det nye fiskerikontrolskib "Ny Nordsøen" ikke bliver leveret, idet NaturErhvervstyrelsen sammen med Kammeradvokaten har ophævet kontrakten, da skibet ikke levede op til kontraktens krav. Styrelsen har anlagt en voldgiftssag.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at der er en betryggende regnskabsaflæggelse på Fødevareministeriets område.

a. Overblik over Fødevareministeriet og den udførte revision

291. Fødevareministeriet bestod i 2011 af 5 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 2 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 19.

Tabel 19. Oversigt over revisionen af Fødevareministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	311	Erklæring	Nej	God koncernstyring, jf. pkt. 294.
FødevareErhverv (nu NaturErhvervstyrelsen) ⁴⁾	18.158	Erklæring	Ja	3 supplerende oplysninger om kvaliteten af telekontrollen, kryds-overensstemmelseskontrollen på miljøområdet og underkendelser af udbetalt hektarstøtte, jf. pkt. 295-298.
Plantedirektoratet (nu NaturErhvervstyrelsen)	440	Revision	Nej	
Fødevarestyrelsen	1.750	Erklæring	Nej	Opfølgning på debitorstyring og fakturering, jf. pkt. 299.
Fiskeridirektoratet (nu NaturErhvervstyrelsen) ⁴⁾	227	Erklæring	Nej	Voldgiftssag om et nyt fiskerikontrolskib, jf. pkt. 300.
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Madkulturen	20	Påtegning	Nej	
Forskerpark Foulum	7	Revision	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.

Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Det fremgår af tabel 19, at FødevareErhverv var den største virksomhed på Fødevareministeriets område i 2011 målt efter finansiell væsentlighed, der er summen af indtægter og udgifter. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, FødevareErhverv, Fødevarestyrelsen og Fiskeridirektoratet. Revisionen af FødevareErhverv er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark, som er afgivet i november 2012. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for Madkulturen og Forskerpark Foulum uden for statsregnskabet.

292. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 11.769 mio. kr. og indtægter på 9.117 mio. kr. Balancesummen udgjorde 3.971 mio. kr.

293. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 19.

God koncernstyring på Fødevareministeriets område

294. Rigsrevisionen har foretaget en tværgående undersøgelse af en række departementers koncernstyring. Revisionen på Fødevareministeriets område viste, at der var tilrettelagt en tilfredsstillende budgettering og budgetopfølgning, bl.a. i form af procedure for budgetlægning og løbende opfølgning på realiseret forbrug hen over året. Departementets rolle i forhold til tilsyn og kontrol med underliggende virksomheders regnskaber var også tilrettelagt hensigtsmæssigt. Bl.a. var der udarbejdet koncepter for virksomhedernes kvartalsrapporter til departementet og opbygget et ledelsesinformationssystem, hvor centrale nøgletal løbende blev indrapporteret fra virksomhederne, så det var muligt at følge fremdriften i aktiviteterne på disse punkter. Endelig viste undersøgelsen, at mål- og resultatstyringen udføres på en tilfredsstillende måde, fx fastlæggelse af mål med udgangspunkt i de fælles koncernmål og opfølgning på resultaterne kvartalsvist.

3 supplerende oplysninger om kvaliteten af telekontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen på miljøområdet og underkendelser af udbetalt hektarstøtte

295. Rigsrevisionen har følgende supplerende oplysninger om telekontrollen, krydsoverensstemmelseskontrollen og underkendelserne.

296. Rigsrevisionen konstaterede i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2010, at telekontrollen ikke forløb tilfredsstillende, idet der blev konstateret fejl i knap halvdelen af telemålingerne, som Fødevareministeriet udførte i samarbejde med Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet under Aarhus Universitet. Rigsrevisionen har for 2011 konstateret, at der er sket en række væsentlige forbedringer i organiseringen af kontrollen, der bl.a. skal ses i sammenhæng med, at NaturErhvervstyrelsen har hjemtaget væsentlige dele af telemålingen i 2011, og at der er sket en bedre systemunderstøttelse af telemålingen. Styrelsens kvalitetskontrol af telemålingen for 2011 viser dog fortsat fejl, og at der er behov for forbedringer af kvaliteten af telemålingerne. NaturErhvervstyrelsens analyse af baggrunden herfor viser, at det ikke altid som forventet er muligt at se markafgrænsning og fradragsarealer på billedmaterialet – primært på grund af skyggevirkning og optagevinkel. Det drejer sig især om afgrænsningen ved dyrkningsgrænser og ikke mindst langs læhegn, skovområder og visse typer fradragsarealer (markveje kontra kørespor). Først ved en konkret besigtigelse vil det være muligt at konstatere, om der er medtaget for meget areal. Rigsrevisionen finder det på den baggrund tilfredsstillende, at der er foretaget opfølgende fysiske besigtigelser i 97 % af telekontrollerne for at undgå fremtidige underkendelser fra Europa-Kommissionen.

297. Rigsrevisionen har konstateret, at der i en række kommuner er et urealistisk forhold mellem antallet af udførte krydsoverensstemmelseskontroller og antallet af fundne krydsoverensstemmelsesovertrædelser. NaturErhvervstyrelsen har konstateret samme udvikling og har identificeret en række kommuner, der gennem flere år har indberettet meget få eller ingen landmænd for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene. En række kommuner har således ikke givet nogen sanktioner på baggrund af deres 1 %-krydsoverensstemmelseskontrol i 2010 og 2011. De danske myndigheder har valgt, at de fleste krydsoverensstemmelseskontroller på miljøområdet gennemføres af kommunerne. Ifølge Fødevareministeriet indebærer den valgte model, at ministeriet ikke har mulighed for at føre tilsyn med kommunernes krydsoverensstemmelseskontrol. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der behov for, at organiseringen af krydsoverensstemmelseskontrollen genovervejes, så der er en central myndighed, der har det overordnede ansvar for kontrollen, så der sikres en ensartet kvalitet af kontrollen.

En vigtig opgave i forbindelse med arealkontrollen er kontrollerne på stedet, der foretages hvert år og omfatter 5 % af alle landmænd, der søger om støtte under denne ordning. I Danmark gennemføres hele 5 %-kontrollen som **telekontroller**, der sker på grundlag af satellitfotos eller flyfotos. Hvis det ikke ud fra billederne er muligt at kontrollere, om oplysningerne er korrekte, foretages opfølgende fysisk kontrol på stedet.

298. Europa-Kommissionen har inden for de seneste år rejst en række sager over for Danmark om underkendelser (tilbagebetaling af tidligere modtaget EU-finansiering) i størrelsesordenen ca. 1 mia. kr. i perioden 2002-2011. Den største sag vedrører underkendelse af udbetalt hektarstøtte på i alt 750 mio. kr. Fødevarerministeriet havde påklaget sagen til EU-Domstolen, da ministeriet ikke var enig i forudsætningerne for Europa-Kommissionens afgørelse. Sagen blev afgjort den 3. juli 2012. EU-Domstolen frifandt Europa-Kommissionen, så underkendelsen på 750 mio. kr. står ved magt. De danske myndigheder har anket dommen, da det er de danske myndigheders opfattelse, at dommen er behæftet med visse retslige mangler, der med rette kan anfægtes under en anke, og at anke af dommen vil kunne føre til et mere gunstigt resultat for Danmark.

Opfølgning på Fødevarerstyrelsens debitorstyring og fakturering

299. Rigsrevisionen har fulgt Fødevarerstyrelsens debitorstyring og fakturering, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 50. Opfølgningen vedrørte dels debitoradministrationen, herunder implementeringen af det digitale faktureringssystem (DIFA), dels udarbejdelse af procedurebeskrivelse på faktureringsområdet. Ligeledes vedrører opfølgningen en status på, om balanceprincippet er overholdt på gebyrområdet.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvor langt Fødevarerstyrelsen er med implementeringen af DIFA. Styrelsen har oplyst, at en række store gebyrordninger fra 2012 er kommet over på det nye system. Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at regnskabsinstruksen nu indeholder en beskrivelse af faktureringen.

Rigsrevisionen har fulgt balanceprincippet på Fødevarerstyrelsens gebyrer. Balanceprincippet indebærer, at der skal opnås fuld dækning for de omkostninger, der er forbundet med det enkelte gebyr, og at der tilstræbes balance over en 4-årig periode.

Ved udgangen af 2010 var bruttoubalancen på 13,4 mio. kr. (ekskl. kødkontrollen). Fødevarerstyrelsen har i 2011 nedbragt denne til 9,7 mio. kr. Bruttoubalancen på 9,7 mio. kr. består af et underskud på nogle ordninger på 3,9 mio. kr. og et overskud på andre ordninger på 5,8 mio. kr.

Rigsrevisionen konstaterede, at Fødevarerstyrelsen har indført en ny budgetteringsmetode. Styrelsen lægger nu indtægter ind i budgettet på det tidspunkt, hvor indtægterne forventes at finde sted, i stedet for som tidligere i 1/12-rater. Rigsrevisionen vurderede, at de periodiserede budgetter gav basis for en bedre budgetopfølgning.

Rigsrevisionen vurderer samlet, at Fødevarerstyrelsens administration af debitor- og gebyrområdet har udviklet sig i gunstig retning, og vil fortsat følge sagen.

Voldgiftssag om et nyt fiskerikontrolskib

300. Fiskeridirektoratet skulle oprindeligt i marts 2009 have modtaget et nyt fiskerikontrolskib fra et spansk skibsværft. Strejker i den spanske skibsværftssektor og den internationale finanskrise var medvirkende til, at værftet gik i betalingsstandsning i september 2009. Da direktoratet i begyndelsen af 2010 stod over for at skulle ophæve kontrakten, modtog direktoratet et tilbud om færdiggørelse af skibet fra et andet og nærtliggende spansk skibsværft. Direktoratet indgik aftale med det nye skibsværft bistået af Kammeradvokaten. Aftalen indebar, at den oprindelige kontrakt blev overført til det nye skibsværft. Kontraktsummen blev samtidig forhøjet med 7 mio. kr. fra 109,6 mio. kr. til 116,6 mio. kr. Den samlede projektsum blev hævet fra 123,7 mio. kr. til 140 mio. kr., idet forsinkelsen af byggeriet ud over forhøjelse af kontraktsummen med 7 mio. kr. også medførte en række ekstraomkostninger til anlægs-løn, projekteringsomkostninger, herunder juridisk bistand, og eget tilsyn mv. på 8-9 mio. kr.

Da skibet ikke som aftalt var færdigt den 31. august 2011, blev der på værftets anmodning afholdt et møde i Madrid den 13. september 2011 mellem NaturErhvervstyrelsen, værft og banker. Da værftet ikke kunne præstere en komplet og holdbar plan for færdiggørelse og ny afleveringsdato, og da bankerne ikke ville stille med de efter kontrakten nødvendige bankgarantier til dækning af udbedring af de betydelige mangler, der var konstateret og anmeldt over for værftet, og som formentlig også ville være til stede ved afleveringen, ophævede NaturErhvervstyrelsen kontrakten med værftet den 15. september 2011.

Efter råd fra et skibsarkitektfirma og Kammeradvokaten besluttede NaturErhvervstyrelsen dog at give værftet en sidste chance for at dokumentere, at værftet kunne levere et kontraktmæssigt skib. Resultatet af de gennemførte test og afprøvninger viste, at der fortsat var flere væsentlige tekniske udeståender og mangler, hvorfor skibets stand ikke var i overensstemmelse med den ophævede kontrakts specifikationer og dermed heller ikke havde en værdi, der modsvarede kontraktsummen.

Da værftet betvivlede værdien af skibets vægtberegning, blev der den 4. januar 2012 foretaget en fornyet krævningsprøve og vægtberegning af skibet for at få klarlagt, om skibet overholdt kontraktens specifikationer. Trods flere rykkerskrivelser til værftet havde NaturErhvervstyrelsen ikke modtaget den fornødne dokumentation for, at skibet overholdte kontraktens krav til dødvægt. For at stå bevismæssigt stærkere i en eventuel voldgiftssag rådede Kammeradvokaten styrelsen til at kræve dødvægtscertifikat fra Det Norske Veritas (synsvirksomhed). På styrelsens vegne fastholdt Kammeradvokaten den 24. februar 2012 ophævelsen af kontrakten med værftet og krævede, at værftet tilbagebetalte de forudbetalte byggerater på i alt ca. 100 mio. kr. med tillæg af renter på 37 mio. kr. Der er indgået anfordringsforpligtelse gennem 2 banker, hvilket betyder, at staten ville modtage de forudbetalte byggerater og de tilskrevne renter i tilfælde af, at skibet ikke blev leveret. Den ene bank har honoreret en indgået anfordringsforpligtelse på 58 mio. kr., mens Kammeradvokaten på vegne af NaturErhvervstyrelsen har anlagt en voldgiftssag mod den anden bank for manglende modtagelse af en anfordringsforpligtelse for det resterende beløb på i alt 79 mio. kr. Baggrunden for, at den anden bank ikke vil udbetale dette beløb, er, at de ikke anderkender forpligtelsen, idet de finder, at den ikke er indholdsmæssigt korrekt.

Rigsrevisionen konstaterede, at Fødevarerministeriet løbende har fulgt udviklingen i skibsbyggeriet meget tæt og har gjort, hvad der var muligt, for at skibsbyggeriet kunne afsluttes, og der kunne leveres et skib, som levede op til kravspecifikationen. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det eksisterende kontrolskib (Nordsøen) er fra 1968 og er udtjent, og at det nye skib "Ny Nordsøen" skulle muliggøre fortsat deltagelse i kontrol- og redningsopgaver, herunder indgå som en del af det danske søredningsberedskab i Nordsøen og i Kattegat – også i meget hårdt vejr. NaturErhvervstyrelsen har hertil oplyst, at styrelsen som følge af den nye skibssituation i august har offentliggjort en ny skibsstrategi, der bl.a. indebærer, at det ellers oplagte skib "Havørnen" genindsættes som erstatning for "Nordsøen". Dette vil indebære, at NaturErhvervstyrelsen fremadrettet vil kunne varetage sine kontrol- og redningsopgaver på stort set uændret niveau og med en udgiftsreduktion på ca. 10 mio. kr. årligt i forhold til et hidtidigt udgiftsniveau på ca. 50 mio. kr. Rigsrevisionen finder de iværksatte initiativer med indsættelse af "Havørnen" tilfredsstillende.

R. § 28. Transportministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF TRANSPORTMINISTERIETS REGNSKAB

Transportministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Revisionen af Banedanmarks regnskab for 2011 viste, at regnskabet er rigtigt. Der er dog fortsat områder, hvor den økonomiske forvaltning kan forbedres, herunder den regnskabsmæssige behandling af infrastrukturaktiver og køb af konsulentydelse.

Revisorerne har afgivet en supplerende oplysning om voldgiftssagen vedrørende Metroselskabet I/S. Sagen er afgjort i 2012, hvor Metroselskabet er blevet pålagt at betale 478 mio. kr. til anlægssentreprenøren på Metroens etape 1 og 2A. Anlægssentreprenøren havde oprindeligt fremsat krav om ekstrabetaling på 4 mia. kr. Kendelsen indebærer, at tilbagebetalingsperioden for Metroselskabets samlede gæld forlænges. Gælden forventes at være tilbagebetalt i 2064.

Revisorerne har endvidere afgivet en supplerende oplysning om Udviklingsselskabet By & Havn I/S for at gøre opmærksom på den usikkerhed, der er knyttet til værdiansættelsen af selskabets investeringsejendomme. Det er revisorerne opfattelse, at ledelsen i årsrapporten har redegjort for denne usikkerhed på tilfredsstillende vis.

Rigsrevisionen finder, at regnskabsforvaltningen på Transportministeriets område generelt har udviklet sig i en positiv retning de senere år, og at der samlet set er en betryggende regnskabsafklæggelse. Dog er der fortsat regnskabsmæssige udfordringer i enkelte større virksomheder på ministerområdet.

a. **Overblik over Transportministeriet og den udførte revision**

301. Transportministeriet bestod i 2011 af 11 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 4 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 20.

Tabel 20. Oversigt over revisionen af Transportministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1,2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	4.990	Erklæring	Nej	Manglende EU-udbud ved køb af konsulentydelser, jf. pkt. 304.
Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane	16	Revision	Nej	
Danmarks Vej- og Bromuseum	7	Revision	Nej	
Kommissarius ved Statens Ekspropriationer på øerne	6	Revision	Nej	
Kommissarius ved Statens Ekspropriationer i Jylland	5	Revision	Nej	
Auditøren under Transportministeriet	2	Revision	Nej	
Vejdirektoratet	5.915	Erklæring	Nej	Rettelse af konteringsfejl fra 2007, jf. pkt. 314.
Statens Luftfartsvæsen	964	Revision	Nej	
Kystdirektoratet	513	Revision	Nej	
Trafikstyrelsen	2.555	Revision	Nej	
Banedanmark ⁴⁾	8.630	Erklæring	Nej	Usikkerhed om perioderegnskaber for produktionsdivisionen, jf. pkt. 305. Svage interne kontroller på lønområdet i produktionsdivisionen, jf. pkt. 306-308. Mangelfuld styring af et anlægsprojekt, jf. pkt. 309. Fejl i infrastrukturbalancen, jf. pkt. 310-312. Opfølgning på en sag om køb af konsulentydelser, jf. pkt. 313.
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
DSB ⁴⁾	24.864	Påtegning	Nej	DSB's regnskab, jf. pkt. 315-316.
Udviklingsselskabet By & Havn I/S ⁴⁾	3.861	Påtegning	Nej	Supplerende oplysning om værdiansættelse af investeringsejendomme, jf. pkt. 318.
Metroselskabet I/S ⁴⁾	10.797	Påtegning	Nej	Supplerende oplysning om en ekstrabetaling til COMET, jf. pkt. 317.
Naviair ⁴⁾	1.935	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.

Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision eller medrevisor.

Det fremgår af tabel 20, at DSB og Metroselskabet var de største virksomheder på Transportministeriets område i 2011. De 2 virksomheder, der er uden for statsregnskabet, havde samlede indtægter og udgifter på henholdsvis ca. 24,9 mia. kr. og ca. 3,9 mia. kr. Den største virksomhed inden for statsregnskabet var Banedanmark med samlede indtægter og udgifter på ca. 8,6 mia. kr. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet, Banedanmark og Vejdirektoratet. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for virksomhederne uden for statsregnskabet i samarbejde med medrevisor.

302. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 samlede udgifter på 19.494 mio. kr. og indtægter på 4.107 mio. kr. Balancesummen udgjorde 144.233 mio. kr.

303. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 20.

Manglende EU-udbud ved køb af konsulentytelser i departementet

304. Rigsrevisionens forvaltningsrevision i Transportministeriets departement omfattede bl.a. en undersøgelse af, om EU-udbudsforpligtelserne var overholdt.

Gennemgangen af 15 indkøb af konsulentytelser, der oversteg EU's tærskelværdi, viste, at departementet i 3 tilfælde havde undladt EU-udbud. Overskridelserne udgjorde henholdsvis 18.362 kr. på projektet "Perspektiverne i automatisk S-banedrift", 54.826 kr. på projektet "En jernbane i vækst: Sammenskrivning af 16 delrapporter" og 926.518 kr. på projektet "Eksternt review af status for IC-4- og IC-2-leverancerne". Rigsrevisionen fandt dette uheldigt.

Departementet har oplyst, at der nu er iværksat en grundig opstramning af processen vedrørende indkøb af konsulentytelser med henblik på en fremtidig overholdelse af reglerne om gennemførelse af udbud.

Usikkerhed om perioderegnskaber for Banedanmark Produktion

305. Revisorerne konstaterede, at perioderegnskaberne for divisionen Banedanmark Produktion ikke var retvisende, idet en lang række regnskabsposter var forbundet med væsentlige usikkerheder, som ikke umiddelbart kunne afdækkes, da regnskabsprocessen og regnskabsmaterialets kvalitet ikke var tilstrækkelig. Banedanmark har oplyst, at der er opmærksomhed på problemstillingen, og at der derfor er foretaget manuelle korrektioner til regnskabet. Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at Banedanmark styrker sine forretningsgange og interne kontroller på området for at sikre det fornødne grundlag for økonomistyringen af divisionen og et rigtigt regnskab.

Svage interne kontroller på lønområdet i Banedanmark Produktion

306. Divisionen Banedanmark Produktion beskæftiger ca. 1/3 af alle ansatte i Banedanmark, svarende til ca. 750 medarbejdere. Revisorerne konstaterede, at den interne kontrol af tidsregistreringerne for divisionens medarbejdere var mangelfuld, idet disse i flere tilfælde ikke var godkendt af den nærmeste leder som foreskrevet. I en række tilfælde forelå der endvidere ikke dokumentation for, at overarbejde var beordret, og de disponeringsbemyndigede medarbejdere havde ikke tilstrækkeligt overblik over, hvor meget overarbejde den enkelte medarbejder havde. Der var således eksempler på registrering af op til 76 arbejdstimer i træk, ligesom der i flere situationer blev udløst store løntillæg uden arbejdsindsats, fx ved kompensation for en mistet fridag eller en efterfølgende sovedag, fordi vagtplanlægningen var uhensigtsmæssig.

EU's tærskelværdi er grænsen for, hvornår en ydelse skal i udbud. Tærskelværdien for konsulentytelser udgjorde 931.638 kr. i 2010 og 2011.

307. Herudover var der ved omlægningen fra et tidsregistreringssystem (MAP) til et andet (CATS) opstået systemopsætningsfejl, som betød, at 356 medarbejdere samlet set havde fået tildelt 14.797 timer for meget i overtid i perioden marts-november 2011. En stor del af timerne til en værdi af ca. 1,5 mio. kr. var allerede udbetalt (ca. 49 %) eller afspadseret (ca. 15 %), da Banedanmark opdagede fejlen. Efter råd fra Kammeradvokaten valgte Banedanmark ikke at søge de allerede udbetalte eller afspadserede timer tilbagebetalt. De resterende fejlregistrerede timer i CATS, som medarbejderne endnu ikke var blevet kompenseret for, blev annulleret i systemet.

308. Revisorerne fandt det ikke tilfredsstillende, at Banedanmark i flere tilfælde aflønnede forkert og ikke fulgte reglerne for intern kontrol på lønområdet. Rigsrevisionen har i 2012 gennemført en lønrevision i Banedanmark, hvor der blev fulgt op på den tidligere revision. Revisionen viste bl.a., at der ikke var afsat tilstrækkelige resurser til systemomlægningen, og at der fortsat ikke blev foretaget funktionsadskilte kontroller af de oplysninger, der blev indrapporteret i tidsregistreringssystemet, selv om oplysningerne overføres direkte til lønsystemet. Rigsrevisionen har dog konstateret, at Banedanmark i 2012 har iværksat flere positive tiltag for at få rettet fejlene i tidsregistreringssystemet og de uhensigtsmæssigheder, der har været i processen.

Mangelfuld styring af anlægsprojektet "Kapacitetsudbygning vest for København"

309. Anlægsprojektet "Kapacitetsudbygning vest for København" består af delprojekterne "Overhalingsspor Ringsted" og "Dobbeltspor København H-Vigerslev". Anlægsprojektet blev igangsat på finansloven for 2008 og forventes afsluttet i 2013. Projektledelsen ved projekt "Overhalingsspor Ringsted" er i stort omfang henlagt til eksterne rådgivere.

Revisorerne konstaterede, at de samlede omkostninger til projekt "Overhalingsspor Ringsted" pr. 31. december 2011 udgjorde 202,3 mio. kr. og oversteg det oprindelige budget fra programfasen i 2008 med 55,8 mio. kr. Det svarer til et merforbrug på 38 %. Fordyrelsen er finansieret inden for projektets samlede bevilling på 964,4 mio. kr.

Rigsrevisionen finder, at Banedanmark i højere grad bør følge fremdriften i anlægsprojekterne og deres økonomiske udvikling samt forholde sig kritisk til den rapportering, som projektledelsen leverer. Selv om projektledelsen er overladt til eksterne rådgivere, er det Banedanmarks ansvar at følge projektet, så risikoen for budgetoverskridelser kan imødegås.

Fejl i Banedanmarks infrastrukturbalance

310. Ved Akt 169 1/7 2011 overtog Banedanmark 3 kombiterminaler fra DSB med virkning fra den 1. januar 2011 til en samlet værdi af 167,3 mio. kr. Revisionen viste, at disse ikke var aktiveret på infrastrukturbalancen. Balancesummen pr. 31. december 2011 var således tilsvarende for lav. Banedanmark omtaler forholdet i sin årsrapport.

311. Revisionen viste desuden, at færdiggjorte anlægsaktiver med en bogført værdi på ca. 532,7 mio. kr. var registreret som igangværende arbejder, idet der ikke var sket overførsel til færdiggjorte materielle anlægsaktiver ved ibrugtagning. Dette betyder, at der var afskrevet ca. 9 mio. kr. for lidt over egenkapitalen.

312. Rigsrevisionen finder i lighed med tidligere år, at Banedanmark bør skærpe fokus på området og sikre, at der foretages en korrekt regnskabsmæssig behandling af ibrugtagne infrastrukturaktiver.

Opfølgning på en sag om Banedanmarks køb af konsulentydelse

313. Rigsrevisionen fulgte op på en forvaltningsrevision fra 2010 om utilfredsstillende administration ved køb af konsulentydelse, jf. notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 51.

Rigsrevisionens stikprøvevise gennemgang af aftalegrundlaget for 9 kontrakter om køb af konsulentydelse, der ikke var omfattet af EU-udbud, viste, at Banedanmark fortsat ikke i alle tilfælde handlede omkostningsbevidst ved køb af konsulentydelse på it-området og på "Signalprogrammet". Dette medførte bl.a., at der over længere perioder var hyret konsulenter, uden at der var foretaget en konkret behovsafdækning eller var indhentet alternative tilbud. De udvalgte konsulentforhold gav således alle anledning til bemærkninger. Især i 2 tilfælde vurderede Rigsrevisionen, at der havde været tale om kerneopgaver, som burde have været varetaget af fastansatte medarbejdere, hvilket dels ville betyde en lavere timepris, dels at Banedanmark i højere grad ville kunne fastholde viden og kompetencer i virksomheden.

Rigsrevisionen finder, at Banedanmarks forvaltning af køb af konsulentydelse fortsat ikke er tilfredsstillende, og at Banedanmark ikke i tilstrækkeligt grad har fulgt op på Rigsrevisionens anbefalinger fra 2010. Rigsrevisionen finder således ikke, at initiativerne, som er foretaget for at rette op på området, har været tilstrækkeligt effektive til at sikre en økonomisk hensigtsmæssig forvaltning i 2011. Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at Banedanmark fortsat har et væsentligt fokus på området og prioriterer en opstramning af forretningsgange, dokumentation og opfølgning på køb af konsulentydelse. Banedanmark har oplyst, at der nu er sket en opstramning af processen vedrørende indkøb af konsulentydelse, så brugen begrænses til de områder, hvor Banedanmark ikke selv har kompetencerne.

Rigsrevisionen vil fortsat følge sagen.

Rettelse af konteringsfejl fra 2007 i Vejdirektoratet

314. Rigsrevisionen konstaterede i 2007, at Vejdirektoratet ikke havde rettet en fejlagtig kontering af infrastruktur på 2,6 mia. kr. ved overgangen til omkostningsbevillinger.

Rigsrevisionen har løbende fulgt forholdet og kunne ved revisionen af regnskabet for 2011 konstatere, at Vejdirektoratet nu har foretaget primokorrektionen på 2,6 mia. kr.

Sagen har haft et langstrakt forløb, men Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Vejdirektoratet nu har foretaget primokorrektionen på 2,6 mia. kr.

DSB's regnskab

315. DSB revideres af Rigsrevisionen i samarbejde med statsautoriserede revisorer og DSB Intern Revision.

Koncernens resultat før skat udgjorde et underskud på 858 mio. kr. Resultatet er påvirket af udviklingen i omkostningsniveauet, som har oversteget udviklingen i indtægterne. Derudover er resultatet påvirket af en række engangsposter. Fx foretog DSB hensættelser og nedskrivninger mv. med en negativ resultatpåvirkning på i alt 303 mio. kr. vedrørende DSB Väst AB, som ikke havde et tilfredsstillende resultat i 2011. Endvidere indregnede DSB omkostninger på i alt 143 mio. kr. til efterregulering af pensionsbidrag for tjenestemænd og foretog nedskrivning af IC4-togsæt på 345 mio. kr.

Generelt er det Rigsrevisionens opfattelse, at ledelsens anvendte skøn og metoder i regnskabsaflæggelsen for 2011 var præget af en mere forsigtig tilgang.

I relation til opfølgningen på forbeholdene i revisionspåtegningerne i årsrapporten for 2010 vedrørende DSBFirst Øresund konstaterede revisorerne, at salgsprisen vedrørende vedligeholdelsesaktiviteterne på Helgoland var blevet reduceret fra i alt 80 mio. kr. til 38 mio. kr.

I forbindelse med hensættelserne og nedskrivningerne i 2010 vedrørende DSBFirst Øresund på 725 mio. kr. blev hensættelser mv. på 222 mio. kr. tilbageført og indtægtsført i 2011.

Revisorerne kunne endvidere konstatere, at DSB havde igangsat et samhandelsprojekt, som har til formål at gennemgå alle samhandelsaftaler og udarbejde og opdatere interne forretningsgange for samhandel. Revisorerne konstaterede, at DSB fortsat havde fokus på at styrke forretningsgangene på området. Projektet var endnu ikke afsluttet ultimo 2011.

316. I september 2011 afgav Rigsrevisionen beretning til Statsrevisorerne om Kystbanen. Endvidere orienterede rigsrevisor i et notat i oktober 2011 Statsrevisorerne om en række regnskabstekniske forhold i relation til beretningen om Kystbanen. På baggrund af Transportministeriets redegørelse til beretningen afgav rigsrevisor et notat til Statsrevisorerne af 9. marts 2012 med sine bemærkninger til ministerredegørelsen.

I juni 2012 afgav Rigsrevisionen beretning til Statsrevisorerne om DSB's anskaffelse og færdiggørelse af IC4- og IC2-tog. Rigsrevisionen har senest omtalt sagen i et notat til Statsrevisorerne af 2. oktober 2012. Her fremgår det, at Rigsrevisionen vil foretage en afsluttende undersøgelse, når alle IC4- og IC2-tog er leveret, eller når kontrakterne er ophævet, og et eventuelt retsligt efterspil mellem DSB og AnsaldoBreda er afsluttet.

Supplerende oplysninger om en ekstrabetaling fra Metroselskabet I/S til COMET

317. Metroselskabet I/S revideres af Rigsrevisionen i samarbejde med revisorer valgt af Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Revisorerne har afgivet revisionspåtegning på Metroselskabets årsregnskab for 2011 uden forbehold, men med en supplerende oplysning om, at der den 10. april 2012 blev afsagt kendelse i voldgiftssagen, som var anlagt af den store anlægsentreprenør på Metroens etape 1 og 2A COMET. COMET havde oprindeligt fremsat et krav om ekstrabetaling på 4 mia. kr., men kompensationen blev af Voldgiftsretten begrænset til ikke at kunne overstige 2 mia. kr. Voldgiftsretten tilkendte COMET en ekstrabetaling på 478 mio. kr. (ekskl. renter). Beløbet forventes ved betaling at blive modregnet i det lån på i alt 839 mio. kr. (ekskl. renter), som Metroselskabet i perioden 1999-2002 stillede til rådighed for COMET.

Det fremgår af Metroselskabets årsrapport for 2011, at kendelsen indebærer, at selskabets samlede gæld alt andet lige først forventes at være tilbagebetalt i 2067. Tilbagebetalingsperioden vil dermed blive forlænget med 7 år i forhold til det foreliggende langtidsbudget.

Transportministeriet har i september 2012 oplyst, at Metroselskabet har reduceret forlængelsen af tilbagebetalingsperioden fra 7 til 4 år ved renteafdækning inden for selskabets finansstrategi, hvilket indebærer, at gælden forventes tilbagebetalt i 2064. Metroselskabet undersøger endvidere, om en refinansiering af selskabets gæld kan forkorte tilbagebetalingsperioden yderligere.

Supplerende oplysning om værdiansættelse af Udviklingsselskabet By & Havn I/S' investeringsejendomme

318. Udviklingsselskabet By & Havn I/S revideres af Rigsrevisionen i samarbejde med en revisor valgt af Københavns Kommune. Revisorerne har afgivet revisionspåtegning på Udviklingsselskabet By & Havns årsrapport for 2011 uden forbehold, men med en supplerende oplysning, hvor revisorerne – ligesom ved påtegningen for 2010 – gør opmærksom på den usikkerhed, der er knyttet til værdiansættelsen af selskabets investeringsejendomme. Det er revisorerne opfattelse, at ledelsen i årsrapporten har redegjort for denne usikkerhed på tilfredsstillende vis.

S. § 29. Klima- og Energiministeriet

RIGSREVISIONENS ERKLÆRING OG SAMLEDE VURDERING AF KLIMA- OG ENERGIMINISTERIETS REGNSKAB

Klima- og Energiministeriets regnskab er rigtigt, og der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter korrekte dispositioner.

Rigsrevisionen vurderer, at Klima- og Energiministeriets regnskabsaflæggelse er blevet forbedret, og at der er rettet op på hovedparten af de fejl, der blev omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010. Rigsrevisionen gav en supplerende oplysning om departementets regnskab for 2010 på grund af manglende bogføring af tilsagn. Departementet har ændret praksis vedrørende bogføring af tilsagn, og Rigsrevisionen konstaterede ikke fejl i bogføringen af tilsagn for 2011. Rigsrevisionen omtalte desuden en række mangler vedrørende ligestillingsområdet. Departementet har rettet op på de væsentligste af disse mangler.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der samlet set er en betryggende regnskabsaflæggelse på Klima- og Energiministeriets område.

a. Overblik over Klima- og Energiministeriet og den udførte revision

319. Klima- og Energiministeriet bestod i 2011 af 6 virksomheder, der indgik i statsregnskabet. Revisionen har også omfattet 2 virksomheder, hvis regnskaber ikke indgik i statsregnskabet, men hvor ministeren var overordnet ansvarlig, jf. tabel 21.

Tabel 21. Oversigt over revisionen af Klima- og Energiministeriet

	Finansiell væsentlighed ^{1),2)} (Mio. kr.)	Udført revision ³⁾	Væsentlige fejl og mangler i regnskabet?	Bemærkninger
Virksomheder inden for statsregnskabet:				
Departementet	137	Erklæring	Nej	Opfølgning vedrørende tilskudsforvaltningen på ligestillingsområdet, jf. pkt. 325-326.
Energistyrelsen	12.221	Revision	Nej	
Energiklagenævnet	6	Revision	Nej	
Enhed til administration af fonden for statsdeltagelse i kulbrinte-licenser (Nordsøenheden)	14	Revision	Nej	
Danmarks Meteorologiske Institut	590	Revision	Nej	Forbedret regnskabsafklæggelse, jf. pkt. 327.
De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland	525	Revision	Nej	Manglende opfølgning på it-sikkerhedsforanstaltninger mv., jf. pkt. 323-324.
Virksomheder uden for statsregnskabet:				
Energinet.dk ⁴⁾	16.394	Påtegning	Nej	
Nordsøfonden ⁴⁾	31	Påtegning	Nej	

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter (virksomheder inden for statsregnskabet).

²⁾ Summen af løn, øvrige omkostninger og indtægter (virksomheder uden for statsregnskabet).

³⁾ Revision: Rigsrevisionen har udført årsrevision af virksomheden uden afgivelse af erklæring eller påtegning.

Erklæring: Rigsrevisionen har afgivet erklæring om virksomheden (inden for statsregnskabet).

Påtegning: Rigsrevisionen har påtegnet regnskabet for virksomheden (uden for statsregnskabet).

⁴⁾ Revisionen er gennemført i samarbejde med virksomhedens interne revision.

Det fremgår af tabel 21, at Energinet.dk var den største virksomhed på Klima- og Energiministeriets område i 2011. Energinet.dk, der var uden for statsregnskabet, havde samlede indtægter og udgifter på ca. 16,4 mia. kr. Den største virksomhed inden for statsregnskabet var Energistyrelsen med samlede indtægter og udgifter på ca. 12,2 mia. kr. Rigsrevisionen afgav erklæring om departementet. Departementet er en mindre virksomhed målt i forhold til finansiell væsentlighed, men væsentlig målt i forhold til den samlede styring af ministerområdet. Rigsrevisionen afgav endvidere påtegning for Energinet.dk og Nordsøfonden uden for statsregnskabet.

320. Virksomhederne inden for statsregnskabet havde i 2011 udgifter på 1.996 mio. kr. og indtægter på 11.497 mio. kr. Balancesummen udgjorde 663 mio. kr.

321. I forbindelse med ressortomlægningen i oktober 2011 blev ligestillingsområdet overført til Ministeriet for Ligestilling og Kirke. Regnskabsmæssigt hørte området fortsat under Klima- og Energiministeriet indtil udgangen af 2011.

322. I det følgende omtales de revisionsresultater, der er fremhævet med en bemærkning i tabel 21.

Revisionen af EU-støttede projekter er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af EU-midler i Danmark i 2011, som er afgivet i november 2012.

Manglende opfølgning på it-sikkerhedsforanstaltninger mv. ved De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland

323. Ved it-revisionen for 2011 ved De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) var det Rigsrevisionens vurdering, at den samlede it-sikkerhed på de undersøgte områder ikke var helt tilfredsstillende. Dette var hovedsageligt begrundet i, at it-sikkerheden ikke blev revurderet på baggrund af en risikoanalyse, og at der ikke systematisk blev fulgt op på, om it-sikkerhedspolitikken blev efterlevet.

Revisionen viste endvidere, at sikkerhedspolitikken og de tilhørende instrukser kun delvist blev fulgt. Fx kunne Rigsrevisionen konstatere eksempler på, at risikoanalyser ikke blev gennemført med de planlagte intervaller, manglende gennemgang af brugernes adgang og rettigheder til systemer, manglende gennemgang af logs og manglende beskyttelse af data efter den fastlagte klassifikation.

Samlet medførte dette, at GEUS ikke havde viden om, hvorvidt de iværksatte sikringsforanstaltninger fungerede efter hensigten, eller hvilke risici GEUS accepterede.

Rigsrevisionens væsentligste anbefaling var, at ledelsen burde opprioritere og forbedre styringen af it-sikkerheden. GEUS oplyste, at man tog Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og ville følge dem.

324. Rigsrevisionen udførte i august 2012 en opfølgning på de observationer og konklusioner, som revisionen i efteråret 2011 havde givet anledning til. Revisionen viste, at GEUS havde udarbejdet en risikoanalyse for alle væsentlige systemer og en overordnet risikoanalyse for virksomheden. Risikoanalysen indeholdt desuden en vurdering af, om systemejerne overholdt GEUS' sikkerhedspolitik. Grundlaget for ledelsens styring af it-sikkerheden var dermed væsentligt forbedret. GEUS havde desuden udarbejdet planer for sikkerhedsarbejdet for det kommende år.

Rigsrevisionens samlede vurdering var, at sikkerheden på de undersøgte områder var tilfredsstillende, da ledelsen havde fået overblik over GEUS' risici og sikkerhedspolitikken efterlevelse.

Opfølgning vedrørende departementets tilskudsforvaltning på ligestillingsområdet

325. Rigsrevisionen afgav ved revisionen for 2010 supplerende oplysninger om, at der i den udgiftsbaserede del af Klima- og Energiministeriets departements regnskab var en fejl på 5,8 mio. kr. på grund af manglende bogføring af tilsagn om tilskud. Rigsrevisionen oplyste desuden om enkelte andre fejl på ligestillingsområdet, der alene havde mindre betydning for regnskabs rigtighed. Rigsrevisionen vurderede samlet set, at ledelsen i departementet ikke i tilstrækkelig grad havde etableret forretningsgange og interne kontroller, der understøttede, at de dele af regnskabet, der vedrørte ligestillingsområdet, blev korrekte. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010, pkt. 52.

326. Departementet har fulgt Rigsrevisionens anbefalinger vedrørende tilsagn, og Rigsrevisionen konstaterede ikke fejl i departementets håndtering af tilsagn ved revisionen for 2011.

Rigsrevisionen har gennemgået tilskudsforvaltningen på ligestillingsområdet i efteråret 2011, og det var Rigsrevisionens samlede vurdering, at forretningsgange og interne kontroller på de gennemgåede områder generelt fungerede tilfredsstillende og opfyldte de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning.

Departementet har afklaret og udlignet flere tilgodehavender og gældsposter, men ved udgangen af 2011 henstod der fortsat enkelte ældre, mindre poster vedrørende ligestillingsområdet.

Ministeren for ligestilling og kirke har nu overtaget ressortansvaret for ligestillingsområdet.

Rigsrevisionen betragter sagen som afsluttet.

Forbedret regnskabsaflæggelse i Danmarks Meteorologiske Institut

327. Rigsrevisionen vurderede ved revisionen for 2010, at Danmarks Meteorologiske Institut ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, inden regnskabet blev godkendt. Dette fandt Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen bemærkede bl.a., at instituttet ikke havde anvendt ensartede regnskabsprincipper for aktivering af anlægsløn, hvilket efter Rigsrevisionens vurdering havde påvirket resultatet for 2010 negativt med 3,3 mio. kr.

Danmarks Meteorologiske Institut har fulgt Rigsrevisionens anbefalinger fra revisionen for 2010, og Rigsrevisionen konstaterede ikke fejl i håndteringen af anlægsløn ved revisionen for 2011.

Rigsrevisionen vurderede ved revisionen for 2011, at Danmarks Meteorologiske Institut på en tilfredsstillende måde havde sikret, at der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller ved godkendelsen af regnskabet. Rigsrevisionen noterede dog, at der var en række beløbsmæssigt uvæsentlige udeståender i afstemningerne mv., som instituttet følger op på.

V. Statens drifts- og anlægsregnskab samt status

RIGSREVISIONENS SAMLEDE VURDERING AF STATENS DRIFTS- OG ANLÆGSREGNSKAB SAMT STATUS

Rigsrevisionen har revideret statens drifts- og anlægsregnskab for 2011 samt primo-korrektioner og væsentlige forskydninger i statens aktiver og passiver ultimo 2011. Rigsrevisionen har endvidere sammenholdt bevillings- og regnskabstallene.

Driftsregnskabet udviste et samlet underskud på 33,1 mia. kr. (DAU-saldoen), hvilket var 2 mia. kr. mindre end budgetteret. Resultatet var sammensat af færre indtægter på 18,6 mia. kr., færre udgifter vedrørende driften på 19,2 mia. kr. og færre udgifter vedrørende anlæg på 1,4 mia. kr.

Ved udgangen af 2011 havde staten en negativ egenkapital på 116 mia. kr. Statens samlede aktiver steg fra 2010 til 2011 med 36 mia. kr., så disse ultimo 2011 udgjorde 1.010 mia. kr.

a. Driftsregnskabet for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet

Formål og resultater

328. Rigsrevisionen har revideret statens drifts- og anlægsregnskab for 2011. Formålet var at beskrive og kommentere de væsentligste afvigelser mellem bevillings- og regnskabstallene.

Driftsregnskabet udviste et samlet underskud på 33,1 mia. kr. (DAU-saldoen), hvilket var 2 mia. kr. mindre end budgetteret. De væsentligste poster, som denne afvigelse var sammensat af, gennemgås nedenfor.

Drifts- og anlægsregnskabet

329. Tabel 22 viser driftsregnskabet for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet specificeret på finanslovsparagraffer.

Afvigelsen mellem bevillings- og regnskabstallene fremgår endvidere af tabellen.

Tabel 22. Driftsregnskab for udgifter og indtægter samt anlægsregnskabet for 2011 (Mio. kr.)

	Regnskabstal			Afvigelse mellem bevilling og regnskab		
	Driftsregnskab	Driftsregnskab	Anlægsregnskab	Driftsregnskab	Driftsregnskab	Anlægsregnskab
	Udgifter	Indtægter		Udgifter	Indtægter	
§ 1. Dronningen	75,3			+4,2		
§ 2. Medlemmer af det kongelige hus	25,6			+1,3		
§ 3. Folketinget	984,0		0,6	2,1		+0,6
§ 5. Statsministeriet	131,4			+0,4		
§ 6. Udenrigsministeriet	14.070,0	599,8		954,1	+3,2	
§ 7. Finansministeriet	8.059,5	2.296,1	205,3	556,9	1.666,4	51,3
§ 8. Erhvervs- og Vækstministeriet	12.839,9	6.232,9		189,9	+1,1	
§ 9. Skatteministeriet	5.309,8	1.072,4		134,2	31,4	
§ 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet	0,8			5,2		
§ 11. Justitsministeriet	15.461,0	1.949,9		+217,0	184,9	
§ 12. Forsvarsministeriet	21.073,6		873,6	1.306,7	+18,8	+33,4
§ 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	0,3			3,7		
§ 15. Socialministeriet	+2.123,1			9.198,8		
§ 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet	205.836,3	8,3		3.605,9	0,3	
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	195.733,5	13.741,0		1.946,9	+194,6	
§ 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	3.139,7			169,0		
§ 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	19.911,2	502,4		910,6	9,4	
§ 20. Undervisningsministeriet	50.433,0	19,2	+401,1	+383,1	+3,7	163,8
§ 21. Kulturministeriet	5.922,5	23,0	11,7	186,9	+53,5	+3,9
§ 22. Kirkeministeriet	575,5		19,5	7,5		+3,0
§ 23. Miljøministeriet	1.753,7	32,8	17,8	416,4	0,3	17,3
§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	2.730,2	0,2	+77,9	130,2	0,2	103,2
§ 28. Transportministeriet	7.017,5	625,7	8.994,7	69,0	0,1	1.143,4
§ 29. Klima- og Energiministeriet	1.526,5	11.026,8		+107,1	2.140,3	
§ 35. Generelle reserver	8.944,8			141,3		
§ 36. Pensionsvæsenet	19.937,8			492,3		
§ 37. Renter	26.588,3	8.321,1		+543,4	+1.519,4	
§ 38. Skatter og afgifter	33.075,7	589.096,3		+15,8	+20.867,7	
I alt	659.034,2	635.547,8	9.644,3	19.155,3	+18.628,8	1.438,0
DAU-saldoen		+33.130,7			1.964,5	
§ 40. Genudlån mv.	+2.873,7			12.531,3		
§ 41. Beholdningsbevægelser mv.		55,4			+10.486,1	
§ 42. Afdrag på statsgælden (netto)	+30.201,6			+18.972,1		
Total	+33.075,3	+33.075,3		+6.440,8	+8.521,6	

Note: En positiv afvigelse mellem bevilling og regnskab er udtryk for merindtægter eller mindreudgifter i forhold til bevillingen, og en negativ afvigelse er udtryk for mindreindtægter eller merudgifter i forhold til bevillingen. Indtægter indgår både i indtægtsregnskabet og udgiftsregnskabet. Indtægter, der efter de internationale statistiske definitioner indregnes i skattetrykket, placeres i statsregnskabet på indtægtsregnskabet. Øvrige indtægter henføres til udgiftsregnskabet, som dermed omfatter de nettoudgifter, der skal finansieres. Sumtal i tabellen kan afvige grundet afrundingsforskelle.

330. Forskellen mellem de samlede udgifter og indtægter på §§ 1-38 betegnes DAU-saldoen, der stort set kan betegnes som statens driftsresultat. Det fremgår af tabel 22, at DAU-saldoen for 2011 udviste et underskud på 33,1 mia. kr. Underskuddet var dermed 2 mia. kr. mindre end budgetteret.

Som supplement til DAU bogføres en række kapital- og beholdningsbevægelser på de efterfølgende paragraffer.

331. Hovedparten af kontiene på § 40. Genudlån vedrører statens nettoudlån til statsinstitutioner og statslige selskaber mv. Disse selskaber er selvstændige enheder, hvis regnskaber ikke fremgår af statsregnskabet. På paragraffen er fx opført genudlån til Finansiell Stabilitet A/S, Metroselskabet I/S og Island.

332. § 41. Beholdningsbevægelser mv. indeholder en række mere regnskabstekniske konti. Disse vedrører fx ændringerne mellem primo og ultimo finansåret for en række af statens statusposter.

333. På § 42. Afdrag på statsgælden (netto) registreres årets bruttooptag og -afdrag af henholdsvis kort- og langfristet indenlandsk og udenlandsk statsgæld. Endelig vises årets netto-regulering på statens konto i Danmarks Nationalbank.

Driftsregnskabet for udgifter

334. Driftsregnskabet for udgifter udviste en mindreudgift på 19,2 mia. kr., svarende til 2,8 % af de bevilgede udgifter.

Det største fald forekom på Socialministeriets område, hvor der var en samlet mindreudgift på 9,2 mia. kr., svarende til 130 % af bevillingen. Mindreudgiften kan forklares med, at ministeriet nedregulerede en række hensættelser på boligområdet. Reguleringerne udgjorde netto 7,8 mia. kr. og medførte, at regnskabet viste en indtægt i stedet for en udgift. Den største regulering vedrørte almene boliger og udgjorde 8,4 mia. kr. Der var flere årsager til det ændrede hensættelsesbehov, bl.a. faldende renteniveau, bortfald af tilsagn og færdigfinansiering af projekter.

Det næststørste fald forekom på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område, hvor der var en samlet mindreudgift på 3,6 mia. kr., svarende til 1,7 % af bevillingen. Mindreudgiften kan forklares med en endnu ikke anvendt bevilling på 1,5 mia. kr. vedrørende fremtidens sygehusstruktur og 2 mia. kr. vedrørende færre udgifter til momsrefusion, især til regionerne.

Det tredjestørste fald forekom på Beskæftigelsesministeriets område, hvor der var en samlet mindreudgift på 1,9 mia. kr., svarende til 1 % af bevillingen. Heraf kan 0,9 mia. kr. henføres til et mindreforbrug på området for dagpenge til arbejdsløse, hvor ledigheden i 2011 udviklede sig knap så negativt som forudsat på budgetteringstidspunktet.

Endelig var der et mindreforbrug på Forsvarsministeriets område på 1,3 mia. kr., svarende til 5,8 % af bevillingen. Mindreudgiften vedrører udskudte projekter, bl.a. vedrørende opbygningen af EH-101 helikopterkapaciteten, der var forsinket på grund af forsinkelser hos leverandøren. Mindreudgiften vedrører endvidere et mindreforbrug på lønudgifterne som følge af ubesatte stillinger. Alene i hæren var der i 2011 ubesatte stillinger svarende til 500 årsværk.

Driftsregnskabet for indtægter

335. På driftsregnskabet for indtægter var der en mindreindtægt på 18,6 mia. kr., svarende til 2,8 % af de budgetterede indtægter.

Den største mindreindtægt vedrørte skatter og afgifter, hvor der var en samlet mindreindtægt på 20,9 mia. kr. Mindreindtægten hidrørte primært fra mindreindtægter vedrørende selskabsskatter på 8,9 mia. kr., pensionsafkastbeskatning på 5,6 mia. kr., moms på 3 mia. kr. og renter på 1,8 mia. kr., mens merindtægter på 4,5 mia. kr. vedrørende kulbrinteskatek trak i den modsatte retning.

Modsat var der en merindtægt på Klima- og Energiministeriets område på 2,1 mia. kr., svarende til 24,1 % af de budgetterede indtægter. Merindtægten fordelte sig med 1,6 mia. kr. mere fra statens aktiviteter i Nordsøen og 0,5 mia. kr. mere fra olierørledningsafgiften.

Finansministeriet havde en merindtægt på knap 1,7 mia. kr., der primært skyldtes større hjemtaget udbytte fra statslige aktieselskaber end budgetteret.

Anlægsregnskabet

336. Anlægsregnskabet udviste et mindreforbrug på 1,4 mia. kr., svarende til 13 % af budgettet. Afvigelsen skyldtes primært en række mindreforbrug på Transportministeriets område.

b. Statens status**Formål og resultater**

337. Rigsrevisionen har gennemgået statens aktiver og passiver ultimo 2011. Formålet med gennemgangen var at undersøge, om primokorrektionerne var velbegrundede, og at beskrive og kommentere de væsentligste forskydninger i status i 2011.

Rigsrevisionen fandt, at de foretagne primokorrektioner var velbegrundede.

Statens aktiver og passiver

338. Tabel 23 viser statens balance primo og ultimo 2011. Ændringerne fra primo til ultimo 2011 er anført i tabellens sidste kolonne.

Tabel 23. Statens status 2011
(Mio. kr.)

	Primo 2011	Ultimo 2011	Nettotilgang
AKTIVER			
Anlægsaktiver:			
Immaterielle anlægsaktiver	4.377,3	4.703,0	325,7
Materielle anlægsaktiver	206.118,8	209.160,0	3.041,2
Finansielle anlægsaktiver	234.142,8	235.113,5	970,8
Anlægsaktiver i alt	444.638,9	448.976,6	4.337,7
Omsætningsaktiver:			
Varebeholdninger	12.635,7	12.963,4	327,8
Igangværende arbejder for fremmed regning	216,4	254,4	38,0
Debitorer	94.043,9	85.027,7	+9.016,2
Periodeafgrænsningsposter	6.476,6	4.848,9	+1.627,7
Tilgodehavender vedrørende afgivne tilsagn	22.305,3	24.146,9	1.841,6
Tilgodehavende hos Danmarks Erhvervsfond	467,9	495,9	28,0
Øvrige tilgodehavender	68.156,4	67.711,9	+444,5
Mellemværende med Danmarks Nationalbank	177.089,5	222.607,9	45.518,4
Likvide beholdninger	13.825,1	14.453,3	628,2
Omsætningsaktiver i alt	395.216,8	432.510,5	37.293,6
Andre aktiver:			
Aktiver for særlige fonde	134.807,9	128.729,1	+6.078,7
Andre aktiver i alt	134.807,9	128.729,1	+6.078,7
Aktiver i alt	974.663,6	1.010.216,2	35.552,6
PASSIVER			
Egenkapital:			
Egenkapital	+95.058,8	+116.036,1	+20.977,3
Egenkapital i alt	+95.058,8	+116.036,1	+20.977,3
Hensættelser:			
Hensættelser vedrørende statens drift	1.735,4	2.011,4	276,1
Afgivne tilsagn	101.513,9	93.152,0	+8.362,0
Hensættelser i alt	103.249,3	95.163,4	+8.085,9
Langfristet gæld:			
Indenlandsk statsgæld	576.413,3	645.927,2	69.514,0
Udenlandsk statsgæld	114.730,8	111.817,8	+2.913,1
Periodiserede renter på statsgælden	2.105,2	2.474,0	368,8
Prioritetsgæld	57,3	54,1	+3,2
Anden langfristet gæld	66.058,0	68.499,2	2.441,2
Donationer	1.955,2	2.090,8	135,6
Langfristet gæld i alt	761.319,7	830.863,1	69.543,4
Kortfristet gæld:			
Modtagne forudbetalinger på igangværende arbejder	488,9	567,8	78,8
Skyldige feriepenge	5.398,4	5.283,2	+115,2
Leverandører af varer og tjenester	26.425,9	12.400,2	+14.025,7
Periodeafgrænsningsposter	1.430,3	899,7	+530,6
Gæld til Ekspert Kredit Fonden mv.	5.353,3	5.901,2	547,9
Reserveret bevilling	1.441,2	1.294,9	+146,3
Forpligtelse vedrørende ikke-statslige indeståender i SKB	11.851,1	11.947,4	96,2
Anden kortfristet gæld	17.956,2	33.202,3	15.246,1
Kortfristet gæld i alt	70.345,4	71.496,6	1.151,2
Andre passiver:			
Kapitaler for særlige fonde	134.807,9	128.729,1	+6.078,7
Andre passiver i alt	134.807,9	128.729,1	+6.078,7
Passiver i alt	974.663,6	1.010.216,2	35.552,6

Note: Sumtal i tabellen kan afvige grundet afrundingsdifferencer.

Primokorrekationer til statens status

339. Statens status ultimo 2010 blev korrigeret med netto 0,5 mia. kr. Korrektionerne, der betegnes primokorrekationer, fremgår af statsregnskabet i en særlig kolonne, men er ikke medtaget i tabel 23.

Primokorrekationerne medførte, at statens status steg til 974,7 mia. kr. primo 2011 i forhold til ultimo 2010, hvor den var 974,1 mia. kr.

340. Primokorrekationerne er hovedsageligt en følge af ændringer i regnskabsprincipper, ressortændringer, efterfølgende korrektioner til de oprindeligt tilpassede omkostningsbalancer primo 2007 eller indarbejdelse af aktiver og gæld, der til- eller fragår staten. Primokorrekationerne registreres direkte på den enkelte statuskonto uden udgifts- eller indtægtsvirkning på statens drift.

Den største primokorrekation på ca. 2,6 mia. kr. skyldtes, at Vejdirektoratet i 2011 korrigerede en fejlagtig reduktion af igangværende arbejder foretaget ved overgangen til omkostningsbevillinger i 2007. Den næststørste primokorrekation skyldtes ændret regnskabspraksis i 2011 på Forsvarskommandoens område, der bevirkede, at værdien af anlæg og varelager blev nedskrevet med tilsammen ca. 2,3 mia. kr. Der blev også foretaget en række mindre primokorrekationer for at korrigere for fejl, som Rigsrevisionen konstaterede i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010, bl.a. på Justitsministeriets område.

I alt 5 virksomheder har haft behov for at foretage primokorrekationer, der skyldes forhold tilbage fra bevillingsreformen i 2007.

Rigsrevisionen finder, at primokorrekationerne, der er foretaget til statens status, generelt er velbegrundede og bl.a. er en konsekvens af tilpasningen af virksomhedernes balancer til omkostningsreformen og ny regnskabspraksis.

Udviklingen i statens status i 2011

341. Det fremgår af tabel 23, at statens samlede aktiver og samlede passiver steg med 35,6 mia. kr. fra primo 2011 til ultimo 2011. Da primokorrekationerne medførte en stigning i statens status på 0,5 mia. kr., var der samlet en stigning i statens aktiver og passiver på 36,1 mia. kr. fra ultimo 2010 til ultimo 2011.

Det fremgår videre af tabel 23, at statens egenkapital ultimo 2011 var negativ med 116 mia. kr. Ved udgangen af 2010 havde staten en negativ egenkapital på 95,4 mia. kr. Primokorrekationerne i 2011 påvirkede egenkapitalen positivt med 0,4 mia. kr., hvorimod statens underskud i 2011 påvirkede egenkapitalen negativt med 21 mia. kr., så statens negative egenkapital ultimo 2011 udgjorde 116 mia. kr.

342. Statsgælden steg med 67 mia. kr.

Den øgede gæld blev bl.a. optaget for at finansiere underskuddet på statens drifts-, anlægs- og udlånsregnskab på 33 mia. kr. og til at øge statens løbende mellemværende med Danmarks Nationalbank med 46 mia. kr.

Posterne "Debitorer" og "Leverandører af varer og tjenester" faldt på grund af udligning af et internt mellemværende på ca. 11 mia. kr. på Socialministeriets område. Posten "Afgivne tilsagn" faldt på grund af Socialministeriets reguleringer af hensættelser, der er omtalt i pkt. 334.

Forøgelsen af "Anden kortfristet gæld" i 2011 skyldtes primært en fortsat stigning på ca. 13 mia. kr. under skatter og afgifter. På baggrund af den fortsatte stigning igangsatte Rigsrevisionen en gennemgang af SKATs konteringspraksis, hvilket har resulteret i en række væsentlige udlignende korrektioner, der dog ikke påvirker statens egenkapital. Korrektionerne er omtalt i pkt. 179.

VI. Baggrundsoplysninger om revisionen

a. Den udførte revision

Revisionen omfattet af beretningen

343. Rigsrevisionen reviderer alle statslige indtægter og udgifter, der er opført på statsregnskabet's §§ 5-29 og fællesparagrafferne 35-38 og 40-42. Revisionen omfattede 21 ministerområder, hvoraf 2 ministerområder var oprettet i forbindelse med ressortomlægningen i oktober 2011 og kun havde få udgifter i relation til etableringen.

Herudover reviderer Rigsrevisionen regnskaberne for en række virksomheder og institutioner mv. uden for statsregnskabet, hvor underskuddet dækkes ved statstilskud, bidrag e.l. i henhold til lov, hvor virksomheden er oprettet ved lov, eller hvor staten er medinteressent, fx Rådet for Sikker Trafik, universiteterne og DSB.

Rigsrevisionen reviderer ikke statsregnskabet's § 1. Dronningen, § 2. Medlemmer af det kongelige hus og § 3. Folketinget, hvis regnskaber revideres af et privat revisionsfirma.

Rigsrevisionen reviderer ikke regnskaberne for aktieselskaber, der er helt eller delvist ejet af staten og underlagt en ministers tilsyn. Disse aktieselskaber revideres af private revisorer. Ved udgangen af 2011 ejede staten aktier i 19 aktieselskaber, hvoraf 11 var statslige aktieselskaber, hvilket er ensbetydende med, at staten ejer mere end 50 % af aktierne. Rigsrevisionen gennemgår ministeriets varetagelse af tilsynsrollen over for aktieselskaberne og har for ikke-børsnoterede statslige aktieselskaber adgang til at foretage større undersøgelser af selskabernes forvaltning.

344. En virksomhed er en forvaltningsenhed, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssigt ansvarlig for én eller flere hovedkonti på bevillingslovene. Ordet *virksomhed* anvendes dermed i denne beretning i den betydning af ordet, der er fastlagt i bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen mv. (regnskabsbekendtgørelsen).

345. Denne beretning om revisionen af statsregnskabet indeholder Rigsrevisionens erklæring og samlede vurdering af ministerområdernes regnskaber. Erklæringen og den samlede vurdering bygger på resultatet af revisionen af de enkelte virksomheder. I beretningen fremhæves endvidere udvalgte revisionssager, som Rigsrevisionen finder det væsentligt at fremhæve over for Statsrevisorerne. Beretningen omtaler endvidere væsentlige resultater af revisionen af virksomheder uden for statsregnskabet, fordi ministeren er overordnet ansvarlig, og forvaltningen dermed indgår i Rigsrevisionens samlede vurdering af det enkelte ministerium.

Årsrevision

346. Rigsrevisionen planlægger revisionen ud fra en analyse af væsentlighed og risiko. På baggrund af analysen beslutter Rigsrevisionen, hvilken revision der skal gennemføres ved de enkelte virksomheder, og hvilke virksomheder der skal afgives erklæring om.

Årsrevisionen er en helhedsorienteret og sammenhængende revision, der dækker hele regnskabsåret. Årsrevisionen omfatter derfor både revision i løbet af regnskabsåret og afsluttende revision, når regnskabet er aflagt. Den løbende revision har bl.a. fokus på departementernes tilsyn og styring af de underliggende virksomheder samt virksomhedernes forretningsgange og interne kontroller, tilskudsforvaltning, lønforvaltning, brugersystemer og it-sikkerhed. Den afsluttende revision omfatter revision af virksomhedens årsregnskab, og det kontrolleres, om årsrapportens oplysninger om mål og resultater er dokumenterede og dækkende. Endelig sammenholdes bevillings- og regnskabstal.

Årsrevisionen indebærer, at Rigsrevisionen:

- foretager en indledende strategisk analyse af ministerområdet, departementerne og virksomhederne
- indgår i dialog med ledelsen i den reviderede virksomhed
- vælger særlige indsats- eller fokusområder
- afgiver en erklæring om udvalgte virksomheder.

347. Erklæringen udtrykker Rigsrevisionens samlede konklusion. I erklæringen vurderer Rigsrevisionen, om virksomhedens regnskab er rigtigt, hvilket vil sige, at der ikke er væsentlige fejl eller mangler i regnskabet. Rigsrevisionen vurderer endvidere, om forretningsgange og interne kontroller understøtter korrekte dispositioner, hvilket vil sige, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Den tilhørende revisionsberetning indeholder en sammenfatning af alle revisionsresultater vedrørende regnskabsåret. Både erklæringen og den tilhørende revisionsberetning sendes til den reviderede virksomhed efter regnskabsårets afslutning.

Erklæringen omfatter følgende 2 revisionstemaer:

- Regnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.
- Der er etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Strategisk analyse og løbende dialog med virksomhederne og departementerne

348. Rigsrevisionen udfører først en strategisk analyse af hvert ministerområde og departementet. Den strategiske analyse af departementet handler bl.a. om tilsynet med de underliggende virksomheder og ledelsesbevågenheden i virksomhederne. Inden selve revisionen påbegyndes, har Rigsrevisionen en dialog med ledelsen om den strategiske analyse, både i departementet og i virksomheden. Formålet er at få oplyst, hvordan virksomheden forholder sig til risici, og hvilke områder virksomheden selv ser som risikofyldte. Informationerne vægtes op imod Rigsrevisionens risikoanalyse, og dermed minimeres risikoen for, at væsentlige områder overses i revisionen.

På baggrund af analysen af departementet og virksomheden tilrettelægger Rigsrevisionen en revision, der er rettet mod risikoområderne i virksomheden. Rigsrevisionen sikrer hermed, at der foretages en nødvendig og tilstrækkelig revision på de mest væsentlige og risikofyldte områder.

I vurderingen af risiko indgår såvel virksomhedens vilkår generelt som indtægternes og udgifternes karakter.

Fokusområder

349. Rigsrevisionen udfører forvaltningsrevision som led i årsrevisionen. Forvaltningsrevision omhandler et afgrænset fokusområde, fx indkøb eller ledelsesinformation, og revisionen har fokus på, om der for det udvalgte område er en hensigtsmæssig forvaltning.

Rigsrevisionen gennemfører derudover større undersøgelser af dele af den statslige forvaltning. Undersøgelserne behandler emner af økonomisk eller principiel betydning og relaterer sig kun i mindre omfang specifikt til regnskabet's rigtighed. Undersøgelsesresultater rapporteres i særskilte beretninger til Statsrevisorerne.

Rapportering

350. Når Rigsrevisionen har afsluttet revisionen af et område, formidles konklusion og vurdering til de omfattede virksomheder og til departementet.

Rigsrevisionens kontakt til departementerne består derudover af regelmæssige drøftelser om økonomiforvaltningen, regnskabsaflæggelsen mv. Rigsrevisor holder årligt møder med hvert departement repræsenteret ved departementschefen mfl. Der blev dog ikke afholdt årlige møder med departementerne i 2012, hvor Rigsrevisionen fik ny rigsrevisor. Møderne vil blive genoptaget i 2013.

Rigsrevisionen lægger stor vægt på en dialog med virksomheder og departementer, hvor synspunkter og erfaringer udveksles. En gensidig forståelse af hinandens opgaver, vilkår og rammer giver ifølge Rigsrevisionens opfattelse det bedste udgangspunkt for, at revisionsresultaterne kan medvirke til en sikker og korrekt regnskabsaflæggelse.

351. For de virksomheder og departementer, som er udvalgt til erklæring, er den endelige rapportering for regnskabsåret 2011 sendt i form af en erklæring og en tilhørende revisionsberetning. Erklæringen indeholder den samlede konklusion for alle revisioner ved virksomheden for det pågældende år. For øvrige virksomheder er den endelige rapportering sket ved rapporteringen af den afsluttende revision for 2011.

Selv om en virksomhed har modtaget en erklæring, kan Rigsrevisionen stadig vende tilbage for at undersøge området yderligere, fx i en større undersøgelse, hvor fokus kan være på effektivitet, produktivitet eller sparsommelighed.

Anvendelsen af forbehold og supplerende oplysninger

352. Forbehold og supplerende oplysninger anvendes til at henlede opmærksomheden på forhold om regnskabet, årsrapporten eller forvaltningen i øvrigt.

Rigsrevisionen tager forbehold, hvis de konstaterede fejl og mangler er udtryk for generelle tilstande på det undersøgte område eller på væsentlig måde påvirker virksomhedens samlede regnskabsaflæggelse, økonomistyring og/eller opgavevaretagelse.

Rigsrevisionen afgiver supplerende oplysninger, hvis de konstaterede fejl og mangler kun er fundet på en begrænset del af det undersøgte område eller kun påvirker en afgrænset del af virksomhedens regnskabsaflæggelse, økonomistyring og/eller opgavevaretagelse.

Revisionsprincipper

353. Revisionen er planlagt og udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik og internationale standarder og vejledninger for offentlig revision som vedtaget af The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Rigsrevisionen efterprøver ikke alene rigtigheden af statens regnskab, men undersøger også en række aspekter vedrørende forvaltningens overholdelse af bevillinger, love og andre forskrifter samt indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

354. Ved revisionen af de enkelte virksomheder anvender Rigsrevisionen systemanalytisk revision som det overordnede revisionsprincip.

Systemanalytisk revision har til formål at konstatere, om der i virksomheden er etableret forretningsgange og interne kontroller, der kan medvirke til at sikre regnskabets rigtighed og dispositionernes lovlighed.

355. Rigsrevisionen anvender også substansrevision. Substansrevisionen har til formål stikprøvevist at verificere indholdet af konkrete regnskabsposter og/eller enkeltbilag og at vurdere, om dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Intern revision og medrevisor

356. Rigsrevisionens revision omfatter også revision af regnskaber med intern revision i henhold til rigsrevisorlovens § 9. Rigsrevisionens revision baserer sig dels på Rigsrevisionens egen revision, dels på den interne revisions arbejde. Det er Rigsrevisionen, der har ansvaret for revisionen, selv om der er indgået aftale om intern revision. Rigsrevisionen fører tilsyn med den interne revisions arbejde, og Rigsrevisionen vurderer, om den interne revision generelt har udført sit arbejde tilfredsstillende, og om Rigsrevisionen kan basere sin vurdering af virksomhedens regnskab på den interne revisions arbejde. I Rigsrevisionens samlede vurdering indgår Rigsrevisionens egne revisioner, revisioner gennemført i samarbejde med den interne revision og resultaterne fra den interne revisions arbejde.

357. Revisionen af virksomhederne uden for statsregnskabet kan gennemføres i samarbejde med en medrevisor. Dette sker, hvis medrevisorordningen er fastsat ved lov, eller hvis dette er aftalt mellem en virksomheds øvrige interessenter. Rigsrevisionen har sammen med medrevisor et fælles ansvar for revisionen, og begge parter har derfor et ansvar for at koordinere revisionen, så dobbeltarbejde så vidt muligt undgås, og så alle væsentlige områder og emner har fået foretaget en tilstrækkelig revision. I den samlede vurdering indgår således Rigsrevisionens egne revisioner, revisioner gennemført i samarbejde med medrevisor og revisioner gennemført af medrevisor. Ved afslutningen af revisionen underskriver Rigsrevisionen og medrevisor sædvanligvis en fælles påtegning og udarbejder sammen en revisionsprotokol.

b. Regnskabstyper/-principper

Regnskabstyper

358. Statens regnskabsaflæggelse består af et statsregnskab og en årsrapport for hver virksomhed (for departementerne og finansielle regnskaber).

Der findes imidlertid også andre typer regnskaber på det statslige område. Hovedrelationen mellem de forskellige typer er følgende:

- Virksomhedens interne regnskab bogføres typisk i Navision Stat eller i SAP, og oplysninger herfra føder virksomhedens SKS-regnskab.
- SKS-regnskabet er virksomhedens eksterne regnskab, som virksomheden godkender over for departementet.
- Ministerområderegnskabet er en sammenstilling af regnskaberne for de enkelte virksomheder på ministerområdet. Departementerne godkender årligt ministerområderegnskaberne over for Moderniseringsstyrelsen og Rigsrevisionen.
- Statsregnskabet er en sammenstilling af alle virksomhedernes SKS-regnskaber.
- Årsrapporten indeholder både tal fra SKS-regnskabet og regnskabsoplysninger vedrørende det omkostningsbaserede regnskab. Årsrapporten indeholder endvidere regnskabsmæssige forklaringer i relation til bevillingskontrollen. Årsrapporten afsluttes med ledelsens og departementets påtegning af regnskabet.

359. Regnskabsoplysningerne i årsrapporten bør være identiske med SKS-regnskabet, men kan afvige, hvis virksomheden foretager korrektioner i årsrapportens regnskabstal. Der er krav om, at eventuelle differencer mellem SKS-regnskabet og årsrapporten skal forklares i årsrapporten. Eventuelle korrektioner i årsrapporten skal efterfølgende korrigeres i SKS.

Bruttoudgifter og -indtægter

360. Oplysningerne om "Bruttoudgifter i alt" og "Bruttoindtægter" under de enkelte ministerområder i kap. IV er hentet fra statsregnskabets artsoversigter, der er placeret under "A. Oversigter" under de enkelte paragraffer (ministerområder) i statsregnskabet.

Oplysningerne om "Finansiel væsentlighed" i tabellerne under de enkelte ministerområder er en sammenlægning af "Bruttoudgifter i alt" og "Bruttoindtægter" fordelt på den enkelte virksomhed.

Opfølgning fra beretning om revisionen af statsregnskabet for 2010

361. Rigsrevisor og sætterigsrevisor tilkendegav i notat til Statsrevisorerne af 6. marts 2012, at de ville følge 29 sager fra beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2010. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at 11 af sagerne kan afsluttes, jf. pkt. 144, 149, 153, 165, 184, 185, 206, 209, 227, 249-250 og 325-326. Rigsrevisionen vil fortsat følge 11 sager, jf. pkt. 164, 181, 182, 191-192, 193-194, 203-205, 225, 228, 299 og 313. De øvrige 7 sager vil blive fulgt i en kommende beretning om revisionen af statsregnskabet.

Bilag 1. Ordlister

DAU-saldoen	Summen af statens drifts-, anlægs- og udlånssaldo. Saldoen viser forskellen mellem de samlede udgifter og indtægter på finanslovens §§ 1-38 og kan stort set betegnes som statens driftsresultat.
Erklæring	Rigsrevisionens samlede konklusion vedrørende revisionen af en virksomhed. Erklæringen omhandler følgende 2 elementer: <ul style="list-style-type: none"> • Er regnskabet rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler? • Er der etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis? Den tilhørende revisionsberetning indeholder en sammenfatning af alle revisionsresultater vedrørende regnskabsåret. Begge dele sendes til den reviderede virksomhed og til departementet efter regnskabsårets afslutning.
Forbehold	Forbehold anvendes til at henlede opmærksomheden på forhold om regnskabet, årsrapporten eller forvaltningen i øvrigt. Forbehold for regnskabs rigtighed, dispositionernes lovlighed eller forvaltningen i øvrigt afgøres på baggrund af en samlet væsentlighedsbetragtning. Forbehold skal tages, hvis de konstaterede fejl og mangler er udtryk for generelle tilstande på det undersøgte område eller fejlene på væsentlig måde påvirker virksomhedens samlede regnskabsaflæggelse, økonomistyring og/eller opgavevaretagelse.
Primokorrekationer	Rettelser i regnskabet som følge af fx ændrede regnskabsprincipper, ressortændringer eller overdragelser til/fra staten, der betyder ændringer i statens aktiver og gæld. Primokorrekationer foretages for at neutralisere de teknisk betingede udgifter/indtægter, der ellers ville opstå. Primokorrekationer registreres direkte på den enkelte statuskonto og har således indflydelse på statens egenkapital uden udgifts- eller indtægtsvirkning på staten.
Påtegning	Når Rigsrevisionen erklærer sig om regnskabet for en virksomhed uden for statsregnskabet, påtegner Rigsrevisionen virksomhedens årsrapport. Påtegningen omhandler følgende 2 elementer: <ul style="list-style-type: none"> • Er regnskabet rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler? • Er der etableret forretningsgange og interne kontroller, som understøtter, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis? Det tilhørende protokollat indeholder en sammenfatning af alle revisionsresultater vedrørende regnskabsåret.
Statens It	En styrelse i Finansministeriets koncern, som blev etableret i 2009. Styrelsen har ansvaret for it-understøttelse og it-service hos ca. 80 styrelser/institutioner fordelt på 10 ministerområder. Hovedopgaverne omfatter drift, support, udvikling og harmonisering af it i staten.

Supplerende oplysning	Supplerende oplysninger anvendes til at henlede opmærksomheden på forhold om regnskabet, årsrapporten eller forvaltningen i øvrigt. Supplerende oplysninger om regnskabets rigtighed, dispositionernes lovlighed eller forvaltningen i øvrigt afgøres på baggrund af en samlet væsentlighedsbetragtning. Der afgives supplerende oplysning (frem for at tage forbehold), hvis de konstaterede fejl og mangler kun er fundet på en begrænset del af det undersøgte område eller kun påvirker en afgrænset del af virksomhedens regnskabsaflæggelse, økonomistyring og/eller opgavevaretagelse.
Virksomhed	En forvaltningsenhed inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssigt ansvarlig for én eller flere hovedkonti på bevillingslovene.
Økonomiservicecenteret (ØSC)	En del af Statens Administration under Finansministeriet. Statens Administration blev stiftet den 20. januar 2011. ØSC varetager administrative opgaver, herunder regnskabsopgaver, for ca. 180 statslige og selvejende institutioner.
Årsrevision	En helhedsorienteret og sammenhængende revision, der dækker hele regnskabsåret. Årsrevisionen omfatter derfor både revision i løbet af regnskabsåret, afsluttende revision efter regnskabsårets udløb af virksomhedens årsregnskab, gennemgang af årsrapporten og bevillingskontrol.