



Notat til Statsrevisorerne om
adgangen til at foretage revision og
regnskabs gennemgang samt udarbejde
større undersøgelser på de regionale
og kommunale regnskaber

December
2008

revision
revision

revision

Adgangen til at foretage revision og regnskabs gennemgang samt udarbejde større undersøgelser på de regionale og kommunale regnskaber

2. december 2008

RN C604/08

I. Indledning

1. På mødet den 23. maj 2008 drøftede Statsrevisorerne flere spørgsmål om adgangen til at gennemgå de regionale og kommunale regnskaber. Det blev på den baggrund aftalt, at jeg i et faktuellet notat orienterede Statsrevisorerne herom.

2. Dette notat behandler lovgrundlaget for Statsrevisorernes og rigsrevisors adgang til at gennemgå regionernes og kommunernes regnskaber, samt hvordan Rigsrevisionen har tilrettelagt og gennemfører revisionen og regnskabs gennemgangen. Endelig er det i notatet oplyst, hvilke beretninger Rigsrevisionen i de seneste år har udarbejdet, hvor det regionale og kommunale område er inddraget.

3. Både regioner og kommuner modtager betydelige midler fra staten. Regionerne modtager et statstilskud, og kommunerne modtager bloktilskud og statsrefusion af kommunernes udgifter til en række borgerrettede ydelser. Statens samlede overførsler til regioner og kommuner på disse områder er i 2008 budgetteret til ca. 297 mia. kr.

Foruden de ovennævnte statstilskud og refusioner kan kommunerne også modtage statslige tilskud til fx byfornyelse, puljemidler mv. Disse midler revideres som tilskudsrevision og behandles ikke nærmere i notatet.

A. Disposition

4. I notatets kap. II gennemgår jeg lovgrundlaget for Rigsrevisionens adgang til gennemgang af regionernes og kommunernes regnskabsmateriale. Tilskud til regionerne berøres i kap. III, og grundlaget for regnskabs gennemgangen af regionernes regnskaber behandles i kap. IV og V. Statens bloktilskud og øvrige tilskud til kommunerne og statens refusion af kommunernes udgifter til en række borgerrettede ydelser behandles i kap. VI, og grundlaget for regnskabs gennemgang i kommunerne behandles i kap. VII og VIII.

II. Lovgrundlaget for adgangen til at foretage revision samt udarbejde større undersøgelser i regioner og kommuner

5. Rigsrevisors adgang til regionernes og kommunernes regnskaber er fastsat i lov om revisionen af statens regnskaber (rigsrevisorloven). Rigsrevisors adgang er hjemlet i lovens §§ 4 og 5. Statsrevisorerne har samme adgang til regionernes regnskaber, jf. § 2, stk. 4, nr. 1, i lov om statsrevisorerne (statsrevisorloven) og kommunernes regnskaber, jf. § 2, stk. 4, nr. 2, i statsrevisorloven.

A. Regionernes regnskaber

6. I regionerne har rigsrevisor adgang til at gennemgå alle dele af regnskaberne. Regnskaberne kan indhentes direkte eller gennem vedkommende minister, jf. rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen blev indsat i rigsrevisorloven i 2007 som følge af strukturreformen.

7. Foruden hjemlen i rigsrevisorloven er der også i lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven) med senere ændringer i § 28, stk. 3, skabt hjemmel til, at rigsrevisor af egen drift eller på anmodning af Statsrevisorerne kan foranstalte undersøgelser af regionernes regnskaber samt udvalgte regnskabsområder herunder. Rigsrevisor har til brug for sådanne undersøgelser adgang til regionernes regnskabsmateriale, jf. rigsrevisorlovens §§ 12 og 13.

B. Kommunernes regnskaber

8. Kommunernes anvendelse af statens bloktilskud er ikke omfattet af rigsrevisors adgang til kommunernes regnskaber. Her er rigsrevisors revisionsadgang begrænset til Velfærdsministeriets administration af tilskuddet, herunder beregningsgrundlaget og procedurerne for udbetalingen mv.

9. I kommunerne har rigsrevisor adgang til at gennemgå den del af de kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten (refusionsområdet), jf. rigsrevisorlovens § 5.

10. Endvidere kan rigsrevisor direkte eller gennem vedkommende minister kræve regnskaber forelagt til gennemgang fra institutioner, foreninger, fonde mv., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en af de i rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2-4, nævnte institutioner mv., eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, jf. rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen benyttes i forhold til kommunerne i det omfang, der ikke er tale om virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten (refusionsområdet). Tilskud af denne art revideres som tilskudsrevision og behandles ikke yderligere i notatet.

C. Hvad skal rigsrevisor undersøge?

11. På de nævnte områder skal Rigsrevisionen navnlig påse, at regnskabet er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud mv. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne, jf. rigsrevisorlovens § 6, stk. 1.

12. Det er forudsat i rigsrevisorlovens § 6, stk. 1, at regnskaberne, inden Rigsrevisionens regnskabsgennemgang, er revideret af andre revisorer. Den første opgave er derfor at efterprøve, om regnskaberne er revideret, om den udførte revision er betryggende, og om revisionen har givet anledning til forbehold i revisionspåtegningen eller særlige bemærkninger i revisionsprotokol mv. I særlige tilfælde kan der blive tale om at vurdere revisors kvalifikationer.

a. Rigsrevisors rapportering til Statsrevisorerne

13. Afrapporteringen om regnskabsgennemgangen vedrørende regionerne er indarbejdet i beretning om revisionen af statsregnskabet. Dette gælder også for regnskabsgennemgangen af bloktilskuddet til kommunerne og statens refusion til kommunerne. Derudover afgiver Rigsrevisionen særskilte beretninger om større undersøgelser i regioner og kommuner.

En beretning om en større undersøgelse på det regionale område afgives til Statsrevisorerne, efter den har været forelagt regionsrådet efter bestemmelsen i rigsrevisorlovens § 17, stk. 3, 2. punktum.

III. Statens tilskud til regionerne

14. Hovedopgaven for regionerne er sundhedsområdet, som primært omfatter sygehus- og sygesikringsområdet. Derudover har regionerne forskellige udviklingsopgaver samt drift af institutioner på social- og undervisningsområdet.

15. De 3 områder har hver deres finansiering gennem én eller en kombination af følgende 3 finansieringskilder:

- det generelle statstilskud
- bidrag fra kommunerne
- aktivitetsbestemte bidrag fra kommunerne og staten.

16. Bestemmelserne om regionernes finansiering findes i lov om regionernes finansiering. Sundhedsområdet finansieres primært via et generelt statstilskud, der bl.a. er beregnet på grundlag af regionernes socioøkonomiske udgiftsbehov. Derudover yder kommunerne et årligt grundbidrag med et fast beløb pr. indbygger til finansieringen af sundhedsområdet. Sundhedsområdet finansieres tillige ved aktivitetsafhængige bidrag fra både staten og kommunerne på grundlag af antal gennemførte behandlinger på sygehusene. De aktivitetsafhængige tilskud fra staten til regionerne beregnes af Sundhedsstyrelsen.

17. Statens tilskud til regionernes udviklingsopgaver fastsættes på grundlag af regionernes demografiske og strukturelt betingede udgiftsbehov. Til finansiering af den regionale udviklingsopgave betaler kommunerne et årligt udviklingsbidrag, der udgør et fast beløb pr. indbygger. Driften af institutioner på social- og undervisningsområdet finansieres ved takstbaserede betalinger fra de kommuner, som henviser klienter til regionens institutioner.

18. Statens tilskud til regionerne er i 2008 budgetteret med ca. 70 mia. kr., mens kommunernes bidrag er budgetteret til ca. 20 mia. kr.

IV. Regnskabs gennemgang i regionerne

19. Rigsrevisionen har adgang til alle dele af regionernes regnskaber. Rigsrevisionens regnskabs gennemgang på det regionale område består af en gennemgang af regionernes reviderede regnskab og vurdering af revisionens tilrettelæggelse. Derudover foretager Rigsrevisionen revision af statens beregninger og udbetalinger af statstilskuddet til regionerne. Hertil kommer den forvaltningsrevision, som Rigsrevisionen udfører i regionerne ved gennemførelsen af større undersøgelser.

A. Regionernes revisorer

20. Regionernes regnskaber revideres af private revisorer. Revisorerne afgiver en beretning om revisionen af årsregnskabet og kan desuden afgive beretninger i årets løb, når det er foreskrevet, eller revisionen finder det hensigtsmæssigt.

21. Revisor skal afgive en bemærkning, hvis denne vurderer, at regnskabet ikke er rigtigt, eller at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, ikke er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Revisor skal tillige gøre bemærkning, hvis det vurderes, at der ved forvaltningen af midlerne og driften af de virksomheder, hvis regnskaber er omfattet af revisionen, ikke er taget skyldige økonomiske hensyn, jf. § 7, stk. 1, i bekendtgørelse om regionernes budget, regnskabsvæsen og revision. Revisionen udføres således efter god offentlig revisionsskik.

B. Rigsrevisionens regnskabs gennemgang i regionerne

22. Rigsrevisionens regnskabs gennemgang omfatter alle dele af regionernes regnskaber, herunder det generelle statstilskud og statens aktivitetsbestemte bidrag til regionerne. Ved Rigsrevisionens gennemgang af regionernes regnskaber bliver det navnlig påsat, at regnskaberne er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

23. Gennemgangen af regionernes regnskaber tager udgangspunkt i det foreliggende regnskabsmateriale, herunder de revisionsberetninger og anden rapportering, som revisor afgiver til regionen om resultatet af revisionen. Desuden indhenter Rigsrevisionen informationer ved besøg i regionerne samt ved møder med den enkelte regions sagkyndige revision.

24. Rigsrevisionen vurderer tillige, om regionerne har tilrettelagt revisionen på en betryggende måde. Det sker for det første med udgangspunkt i en gennemgang af udbud af revisionsydelsen, valg af revisionsfirma og kontraktindgåelse med det valgte revisionsfirma samt revisors tiltrædelsesprotokol. Videre vurderer Rigsrevisionen, om regionens revisionsregulativ og øvrige revisionsbestemmelser lever op til de forudsatte krav.

C. Rigsrevisionens revision i ministeriet af statstilskuddet til regionerne

25. Rigsrevisionens revision af det generelle statslige tilskud til regionerne er baseret på en vurdering af beregningsgrundlaget i Velfærdsministeriet. Det påses, at tilskuddet er beregnet efter gældende regler, at det statiske grundlag er korrekt i beregningerne, og at de givne bevillinger er overholdt.

26. Kontrollen af statens aktivitetsafhængige bidrag til regionerne er baseret på en revision af Sundhedsstyrelsens beregninger. Regionernes sagkyndige revisorer er pligtige til at revidere regionernes indberetninger om aktiviteter til Sundhedsstyrelsen og årligt at afgive en beretning herom til regionerne samtidig med den årlige revisionsberetning.

V. Større undersøgelser i regionerne

27. Rigsrevisor fik fra 1. januar 2007 hjemmel til at foretage større undersøgelser og afgive beretninger om regionerne. På den baggrund igangsatte Rigsrevisionen primo januar 2007 den første større undersøgelse på regionernes område, beretning nr. 2/2007 om it-understøttelsen af sygehusenes opgaver. Beretningen blev afgivet til Statsrevisorerne i oktober 2007.

28. Siden er der gennemført yderligere 3 større undersøgelser, der i forskelligt omfang omhandler og inddrager regionerne. Det drejer sig om beretning nr. 3/2007 om Cancerregisteret og beretning nr. 5/2007 om maksimale ventetider på kræftbehandling. Endelig har Rigsrevisionen i 2008 gennemført en større undersøgelse af sammenhængende patientforløb. Beretningen om denne undersøgelse forventes afgivet til Statsrevisorerne primo 2009.

29. Ved udarbejdelsen af større undersøgelser vurderer Rigsrevisionen, om forvaltningen af et givent område er hensigtsmæssig. I sin vision for 2012 har Rigsrevisionen bl.a. sat fokus på forvaltningens effektivitet. På den baggrund retter undersøgelserne sig bl.a. mod områder, hvor der vurderes at være en risiko for, at forvaltningen ikke fungerer effektivt for borgere og virksomheder. Områderne udpeges bl.a. på baggrund af risikovurderinger samt strategiske analyser.

30. Rigsrevisionens større undersøgelser vil normalt inddrage flere regioner. Undersøgelserne tager udgangspunkt i materiale, der belyser forvaltningens tilrettelæggelse og udførelse, fx interne strategier, sagsdokumenter, referater og aftaler mv.

VI. Statens tilskud til kommunerne

31. Kommunernes aktiviteter er finansieret af skatteindtægter og brugerbetaling. Dertil kommer en betydelig statslig finansiering via bloktilskuddet, øvrige statslige tilskud (fx puljemidler) og statsrefusionen. Rigsrevisionens revisionsmæssige adgang på det kommunale område er betinget af, hvilken finansieringsform der er tale om. Rigsrevisionens adgang omfatter alene de områder, hvor staten enten yder tilskud til særlige aktiviteter eller refusion af kommunale udgifter.

A. Bloktilskuddet og andre generelle tilskud til kommunerne

32. Statens bloktilskud til kommunerne blev med virkning fra 1. januar 2007 omlagt, så statens tilskud til kommunerne finansierer hovedparten af den kommunale udligning, mens den resterende del af statstilskuddet ydes som et generelt tilskud til kommunerne. Hertil kommer en række andre generelle tilskud til ældreplejen, mindre øer mv., der fordeles efter fortrinsvis objektive kriterier. Reglerne for udmåling og administration af tilskuddene findes i lov nr. 499 af 7. juni 2006 med senere ændringer om kommunal udligning og generelle tilskud til kommunerne.

33. Bloktilskuddet og de generelle tilskud ydes til kommunernes udgifter generelt og ikke til et specifikt formål i modsætning til statsrefusionerne. I 2008 udgør statens bloktilskud til kommunerne ca. 54 mia. kr., mens de øvrige tilskud samlet udgør ca. 20 mia. kr.

B. Statsrefusion til kommunerne

34. Udbetalingen af statsrefusionen til kommunerne har hjemmel i love under Velfærdsministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) samt Beskæftigelsesministeriet.

35. I tabel 1 er vist, på hvilke lovområder der ydes statsrefusion samt de budgetterede udgifter i 2008.

Tabel 1. Opgørelse over statsrefusionen fordelt på ministerområde (Mia. kr.)

Ministerområde	Refusionsbelagte lovområder	Budget 2008
Velfærdsministeriet	Lov om social service	118,8
	Lov om social pension	
	Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.	
	Lov om individuel boligstøtte	
	Lov om almene boliger m.v., §§ 62 og 74, stk. 1-5	
	Lov om boliger for ældre og personer med handicap	
	Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag	
Integrationsministeriet	Lov om integration af udlændinge i Danmark	0,9
	Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.	
	Repatrieringsloven	
Beskæftigelsesministeriet	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats	33,4
	Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats	
	Lov om aktiv socialpolitik	
	Lov om sygedagpenge	
	Lov om delpension	
	Lov om fleksydelse	
	Lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel	
	Lov om børnepasningsorlov	
I alt		153,1

36. Refusionen omfatter en lang række forskellige borgerrettede ydelser, som kommunerne forestår udbetalingen af. Det drejer sig bl.a. om folkepension, kontanthjælp, integrationsydelse og sygedagpenge. Samlet er der 89 forskellige ordninger. Den største enkeltstående udgift er refusionen af kommunernes udgifter til folkepension, der udgør ca. 85 mia. kr.

37. Øvrige kommunale områder, såsom administrationsomkostninger, driften af folkeskolen, ældreplejen mv., er ikke refusionsbelagte områder og er derfor ikke omfattet af Rigsrevisionens gennemgang på det kommunale område.

VII. Regnskabsgennemgang i kommunerne

38. Rigsrevisionens regnskabsgennemgang på det kommunale område omfatter de områder, hvor staten yder statsrefusion. Hertil kommer den forvaltningsrevision, som Rigsrevisionen udfører på det kommunale område ved gennemførelsen af større undersøgelser.

39. Rigsrevisionens revision i relation til bloktilskuddet omfatter alene ministeriets beregning og udbetaling af bloktilskuddet.

A. De kommunale revisorer

40. Revisionen i kommunerne skal udføres af en sagkyndig revision, jf. styrelseslovens § 42, og skal omfatte alle de regnskabsområder, der hører under kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 42, stk. 2. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens an-

liggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde, jf. styrelseslovens § 42, stk. 2. Det påhviler revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende, jf. styrelseslovens § 42, stk. 3.

41. For de refusionsbelagte områder er der tillige udstedt en særlig bekendtgørelse, der stiller nærmere krav til den udførte revision. Velfærdsministeren har efter forhandling med beskæftigelsesministeren og ministeren for flygtninge, indvandrere og integration udstedt bekendtgørelse nr. 1498 af 12. december 2007 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision. Bekendtgørelsen angiver de nærmere betingelser, som kommunerne skal efterleve for at kunne hjemtage statsrefusionen på et korrekt grundlag. Kommunens revisor skal tillige efterprøve kommunernes forretningsgange, sagsbehandling og opfølgning samt anvendelsen af it-systemer på området. På de refusionsbelagte områder foretages finansiel revision, idet revisor bl.a. undersøger, hvorvidt der er foretaget bogføring af udgifter på de korrekte konti (henholdsvis refusionsbelagte eller ikke refusionsbelagte). Juridisk-kritisk revision foretages ved sagsgennemgang på de udvalgte områder, hvor fokus er på overholdelse af lovgivning og regler på området. Revisionen udføres således også på dette område efter god offentlig revisionskik.

B. Rigsrevisionens regnskabsgennemgang vedrørende bloktilskuddet

42. Rigsrevisionen reviderer ministeriets beregning og udbetaling af bloktilskuddet. Ved revisionen bliver det påset, at bloktilskuddet til kommunerne er bogført rigtigt i statsregnskabet, og at udbetalingerne til kommunerne er beregnet i overensstemmelse med loven. Ved revisionen efterprøver Rigsrevisionen stikprøvevist beregningsgrundlaget for tilskuddene. Revisionen foretages alene på grundlag af materiale, der findes i Velfærdsministeriet. Rigsrevisionen vurderer, om ministeriets forretningsgange og interne kontroller medvirker til at sikre, at tilskud beregnes og udbetales korrekt. Resultaterne af revisionen indgår i beretning om revisionen af statsregnskabet.

Kommunernes anvendelse af bloktilskuddet er ikke omfattet af Rigsrevisionens revision.

C. Rigsrevisionens revision vedrørende statsrefusion til kommunerne

43. Rigsrevisionens revision af de refusionsbelagte områder er dels baseret på en revision af ministeriernes forretningsgange, administrative rutiner og interne kontroller i forbindelse med budgettering, udbetaling, opfølgning og regnskabsaflæggelse, dels på en regnskabs-gennemgang i kommunerne, hvor det bl.a. vurderes, om kommunerne har etableret en forvaltning, der sikrer, at vilkårene for modtagelse af statsrefusion er opfyldt.

a. Rigsrevisionens revision af statsrefusion i ministerierne

44. Statsrefusionen til kommunerne administreres som nævnt af Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet og Velfærdsministeriet. Udbetalingen af refusionen til kommunerne varetages af Velfærdsministeriet på vegne af de øvrige ministerier på baggrund af indgåede driftsaftaler.

45. Det enkelte ressortministerium har det overordnede ansvar for administrationen af egne refusionsordninger, herunder for regnskabsaflæggelse og regnskabsmæssige forklaringer i forhold til statsregnskabet. Velfærdsministeriet varetager udbetalingen af refusionerne og foretager registrering af kommunernes refusionsanmodninger, der indgår som en del af budgetteringsgrundlaget for de øvrige ministerier. Det er endvidere ressortministeriernes ansvar at føre tilsyn med kommunernes administration af lovgivningen på områder med statsrefusion. Tilsynet er primært tilrettelagt ved en gennemgang af de kommunale revisionsberetninger samt orientering af kommunerne om ændringer med refusionsmæssig betydning.

46. Ministeriernes gennemgang af de kommunale revisionsberetninger afsluttes med et brev til kommunen (en decisionsskrivelse), hvori det fremgår, om ministeriet betragter sagerne for det pågældende regnskabsår for afsluttet. Hvis resultaterne i den kommunale revisionsberetning giver anledning hertil, har ministerierne flere sanktionsmuligheder over for kommunerne. De kan bl.a. bede kommunen om at foretage en skønsmæssig berigtigelse på baggrund af de fejl, som revisionen har påpeget. I sjældnere tilfælde kan ministerierne kræve en fuldstændig sagsgennemgang af et konkret område, hvis revisionen fx har påpeget væsentlige og systematiske fejl, der ikke er rettet.

47. Ved revisionen vurderer Rigsrevisionen, om ministeriernes regnskaber er rigtige på de enkelte refusionsordninger. Derudover vurderer Rigsrevisionen ministeriernes tilsyn med de overførte statslige midler til kommunerne.

48. Revisionen i det enkelte ministerium omfatter forretningsgange, administrative rutiner og interne kontroller i forbindelse med budgettering, udbetaling, opfølgning og regnskabsaflæggelse med henblik på at vurdere, om ministeriets tilrettelæggelse af administrationen medvirker til en sikker og korrekt udbetaling af refusioner til kommunerne samt korrekt regnskabsmæssig registrering. Revisionen omfatter tillige ministeriets tilsyn med overførte midler til kommunerne, hvilket primært vil omfatte ministeriets forretningsgange og sagsbehandlingen i forbindelse med gennemgangen af de kommunale revisionsberetninger.

49. Revisionen omfatter således en finansiel revision samt en vurdering af, hvordan ministerierne har tilrettelagt og gennemført tilsynet med kommunernes administration af de refusionsbelagte områder (forvaltningsrevision).

b. Rigsrevisionens regnskabsgennemgang af statsrefusion i kommunerne

50. Rigsrevisionens regnskabsgennemgang i kommunerne har overordnet til formål at vurdere, om ministeriets tilsyn med kommunernes administration af de refusionsbelagte områder er hensigtsmæssigt tilrettelagt, og om de regler, ministerierne har fastlagt for kommunernes administration, er hensigtsmæssige. Regnskabsgennemgangen er tilrettelagt som en gennemgang af materiale fra og revisionsbesøg i udvalgte kommuner.

51. Hvert år udvælger Rigsrevisionen et antal kommuner til regnskabsgennemgang. Ved Rigsrevisionens gennemgang i kommunerne undersøges det, om kommunerne har etableret en forvaltning, der sikrer, at grundlaget for hjemtagelse af statsrefusion er opfyldt. I den forbindelse vurderer Rigsrevisionen bl.a.:

- om kommunerne har etableret forretningsgange og interne kontroller, der sikrer et korrekt og dokumenteret grundlag for hjemtagelse af statsrefusion
- om kommunerne på tilfredsstillende vis følger op på revisionsberetningerne og ministeriernes decisionsskrivelser
- om regnskabet er undergivet betryggende revision.

52. Som led i regnskabsgennemgangen udvælger Rigsrevisionen årligt, ud fra en væsentlighedsvurdering, et særligt område til gennemgang. Formålet er dels at vurdere, om ministeriernes retningslinjer for administrationen af området er hensigtsmæssige, dels at vurdere, om kommunerne har tilrettelagt administrationen af området, så den størst mulige effekt af indsatsen kan opnås. Denne gennemgang afrapporteres i den årlige beretning om revisionen af statsregnskabet. Fra og med beretning om revisionen af statsregnskabet for 2003 er Rigsrevisionens gennemgang af områder med statsrefusion optaget som et selvstændigt bidrag. Temaerne for de enkelte års bidrag fremgår af bilag 1.

53. Rigsrevisionens gennemgang i den enkelte kommune afsluttes med en afrapportering til borgmesteren. Rapporterne har ud over bemærkninger til konkrete forhold et fremadrettet fokus, idet der for de konstaterede forhold så vidt muligt formuleres en række anbefalinger til den pågældende kommune.

54. På områder med statsrefusion vurderer Rigsrevisionen tillige, om kommunens regnskab på de respektive områder er underlagt betryggende revision. Dette gøres bl.a. ved at vurdere, om revisionen har levet op til god offentlig revisionsskik, herunder de krav til revisionen, der fremgår af den tidligere nævnte regnskabs- og revisionsbekendtgørelse. Det bliver i denne forbindelse vurderet, hvorvidt den juridisk-kritiske revision i relation til gennemgang af personsager bygger på tilstrækkelige og relevante kriterier.

55. Rigsrevisionen underretter de kommunale revisorer om resultaterne, herunder om gennemgangen har givet anledning til bemærkninger om den udførte revision.

VIII. Større undersøgelser på det kommunale område

56. Rigsrevisionens større undersøgelser i form af beretninger til Statsrevisorerne kan også omhandle det kommunale område. Idet kommunerne udfører væsentlige samfundsmæssige opgaver, der ofte har betydning for undersøgelsesfeltet i beretningerne, søger Rigsrevisionen at inddrage kommunerne, hvor det er relevant, og hvor de kan tilføje nødvendig viden til undersøgelsen. Bilag 2 viser en oversigt over Rigsrevisionens større undersøgelser, der omfatter kommunerne.

IX. Sammenfatning

57. Staten har i 2008 budgetteret med en udgift på ca. 297 mia. kr. til regioner og kommuner som statstilskud, bloktilskud og refusion af kommunernes udgifter for en række borgerrettede ydelser.

Kommunernes og regionernes regnskaber revideres af eksterne revisionsfirmaer, der udfører revisionen efter god offentlig revisionsskik samt gældende lovgivning på områderne. Ved revision efter god offentlig revisionsskik efterprøver revisor ikke alene om regnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler, men undersøger også en række aspekter vedrørende den offentlige forvaltnings lovlighed og økonomiske tilrettelæggelse. Det betyder, at det bliver efterprøvet om forvaltningens dispositioner er i overensstemmelse med bevillinger, love og indgåede aftaler mv. Ligeledes efterprøves, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af statslige midler.

Rigsrevisionen udfører såvel større undersøgelser som regnskabsgennemgang på regionalt og kommunalt niveau.

I regionerne har Rigsrevisionen, efter særlig hjemmel, adgang til regnskabsgennemgang på alle områder. Rigsrevisionen gennemgår regionernes regnskaber og påser navnlig, at regnskabet er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

Rigsrevisionens adgang til regionernes regnskaber indebærer, at Rigsrevisionen kan udføre større undersøgelser (forvaltningsrevision) på de områder, som regionerne har ansvaret for at forvalte, og som rigsrevisor finder anledning til at undersøge efter en vurdering af deres økonomiske eller principielle betydning. På det kommunale område har Rigsrevisionen kun adgang til at udføre sådanne undersøgelser på de refusionsbelagte områder.

Ved revisionen af de refusionsbelagte områder reviderer Rigsrevisionen ministeriernes administration af de refusionsbelagte ordninger, herunder også ministeriernes tilsyn med kommunerne, der primært er baseret på en behandling af de kommunale revisionsberetninger.

Ved revisionen af statens bloktilskud til kommunerne efterprøver Rigsrevisionen stikprøvevist beregningsgrundlaget for statens tilskud og påser, at regnskabet er rigtigt, og at beregningerne er foretaget efter gældende regler.

I kommunerne har Rigsrevisionen adgang til regnskabsgennemgang af de dele af regnskabet, der vedrører statslige tilskud og statsrefusion. Øvrige kommunale områder, der udelukkende finansieres af skatteindtægter og bloktilskud, er derfor ikke omfattet af Rigsrevisionens regnskabsgennemgang. Rigsrevisionen gennemgår kommunernes grundlag for hjemtagelse af statsrefusion, kommunernes opfølgning på revisionsberetningerne og ministeriernes decisionsskrivelser. Gennemgangen omfatter også en vurdering af, om kommunernes regnskab er undergivet en betryggende revision.

Endvidere vurderer Rigsrevisionen, om kommunerne administrerer de refusionsbelagte områder, så størst mulig effekt opnås.

Jeg finder generelt, at tilrettelæggelsen af revisionen i regionerne og kommunerne er vel-fungerende.

Henrik Otbo

Bilag 1. Oversigt over tværgående bidrag om kommunerne i beretning om revisionen af statsregnskabet (RS)

RS	Ministerområde	Undersøgelsestema
RS 2003	Økonomi- og Erhvervsministeriet, Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet	Tværgående undersøgelse om statens administration af kommunale refusionsordninger.
RS 2004	Beskæftigelsesministeriet	Tværgående sammenligning mellem 15 kommuners organisering og styring af kontanthjælp, aktivering og revalidering.
RS 2005	Socialministeriet	Tværgående sammenligning af 15 kommuners forvaltning af ydelser til familier med børn med nedsat funktionsevne.
RS 2006	Integrationsministeriet	Tværgående sammenligning mellem 15 kommuners administration af tilskud til introduktionsprogrammet og danskundervisning.
RS 2007	Velfærdsministeriet	Tværgående sammenligning af 6 kommuners administration af førtidspension.

Bilag 2. Oversigt over større undersøgelser siden 2001, der berører kommunale forhold

Oversigtens kolonne 1 viser de undersøgelser, der i en eller anden grad omhandler kommunerne, og hvor Rigsrevisionen har inddraget kommunerne aktivt i undersøgelsen. Rigsrevisionen har efter aftale typisk gennemført revisionshandlinger, fx i form af interviews og dokumentgennemgang i kommunerne, i enkelte tilfælde i samarbejde med kommunernes egne revisorer.

Kolonne 2 viser de undersøgelser, der i en eller anden grad omhandler kommunerne, uden at Rigsrevisionen har gennemført revisionshandlinger i kommunerne. Rigsrevisionen kan fx have behandlet kommunerne som en væsentlig part på det forvaltningsområde, der undersøges, uden at de har indgået aktivt i undersøgelsen.

Undersøgelser, der inddrager kommunerne, hvor der efter aftale er gennemført revisionshandlinger	Undersøgelser, der omhandler kommunerne
12/2007: Beretning om effekten af integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge	15/2007: Beretning om viden om effekter af de sociale indsatser 4/2007: Beretning om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning
7/05: Beretning om pulje til socialt udsatte grupper 6/05: Beretning om administration af folkepension 2/05: Beretning om ToldSkats indsats mod sort økonomi	
	10/04: Beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA 8/04: Beretning om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet 6/04: Beretning om administrationen af Den Europæiske Socialfond i Danmark 3/04: Beretning om Ørestads- og Metroprojektet (nr. 2)
14/03: Beretning om Energistyrelsens tilsyn med energikonsulenter og kontrol med energibesparende tilskud 10/03: Beretning om Bygnings- og Boligregistret 3/03: Beretning om skattemyndighedernes information og vejledning af virksomheder 2/03: Beretning om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen	
13/02: Beretning om statens restanceinddrivelse	
8/01: Beretning om Energistyrelsens tilskudsforvaltning 3/01: Beretning om kontrol af punktafgifter	17/01: Beretning om barmarksværkerne 16/01: Beretning om selskabsligningen 11/01: Beretning om grønne regnskaber og miljøledelse 7/01: Beretning om Trafikministeriets overdragelse af statshavnene til kommunerne