



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2021
– 18/2020

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Revisionen af statsregnskabet for 2020

18/2020

Beretning om

revisionen af statsregnskabet for 2020

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2021

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

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Alle ministre afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2021.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

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

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

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

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

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

ISSN online 2245-7361
ISBN online 978-87-7434-719-4
ISSN trykt 1602-9216
ISBN trykt 978-87-7434-720-0

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2020

Statsrevisorernes grundlovsbestemte gennemgang af statsregnskabet baserer sig primært på Rigsrevisionens bevillingskontrol og vurdering af statsregnskabets rigtighed, der fremgår af denne *beretning nr. 18/2020 om revisionen af statsregnskabet for 2020*, og på de sager, som rigsrevisor på grund af deres kritiske, principielle eller tværgående betydning har valgt at rapportere om i *beretning nr. 19/2020 om revisionen af statens forvaltning i 2020*.

Rigsrevisionen har for fjerde år i træk taget forbehold for, om statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter er rigtig - dog således at § 38. Skatter og afgifter i alle væsentlige henseender er rigtig bortset fra virkningerne af en række væsentlige usikkerheder, uafklarede differencer og betydelige fejl. Dette forbehold har dog i 2020 ikke haft den konsekvens, at Rigsrevisionen har taget forbehold for det samlede statsregnskab.

Revisionen har vist, at det samlede statsregnskab for 2020 i alle væsentlige henseender er rigtigt, og at staten i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne.

Statsrevisorerne finder det særdeles kritisabelt, at Skatteministeriet heller ikke i 2020 har kunnet sikre, at indtægtssiden i statsregnskabet er korrekt.

Forbeholdet for rigtigheden af § 38. Skatter og afgifter skyldes bl.a.:

- at Skatteministeriet i 2020 fortsat ikke har en retvisende opgørelse af værdien af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige
- at Skatteministeriet ikke har sikkerhed for flere registreringer i regnskabet
- at regnskabet indeholder en række konkrete fejl på i alt 1,5 mia. kr.
- at der er usikkerheder og uafklarede differencer om en række poster i regnskabet for § 38. Skatter og afgifter.

Statsrevisorerne

25. august 2021

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Britt Bager
Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen

Statsrevisorerne ser med stor alvor og bekymring på, at Danmark stadig ikke har en effektiv skatteforvaltning.

Statsrevisorerne har siden 2009 gjort Folketinget og skiftende regeringer opmærksom på de alvorlige problemer på skatteområdet.

Da Folketinget godkendte statsregnskabet for 2017 i april 2019, var der bred enighed blandt Folketingets partier om, at genopbygning af en effektiv skatteforvaltning er af højeste prioritet. Det kan Statsrevisorerne fortsat tilslutte sig.

Statsrevisorerne skal henlede Folketingets opmærksomhed på, at vi og Rigsrevisionen fortsat følger udviklingen i Skatteministeriet tæt og løbende søger tvivlsspørgsmål af betydning for Folketingets godkendelse af statsregnskabet - især på skatteområdet - afklaret bedst muligt.

Statsrevisorerne konstaterer, at der i 2020 var et underskud på 14,5 mia. kr. i statens driftsregnskab. Resultatet var bedre end budgetteret. Statens udgifter var samlet set 15,2 mia. kr. mindre end bevilget. Staten har haft merindtægter på 32,4 mia. kr.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at regnskaberne på de øvrige ministerområder i alle væsentlige henseender er rigtige.

Statsrevisorerne finder det dog utilfredsstillende, at der er risiko for fejl i regnskabet i en række virksomheder under Forsvarsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet som følge af mangelfulde kontroller i forbindelse med betalinger og tilskudsforvaltning. Statsrevisorerne finder det endvidere utilfredsstillende, at der er fejl og usikkerheder i Skatteministeriets regnskabsmæssige håndtering af it-projekter.

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved:

- Skatteministeriets beregning af kursværdien af de restancer, der er sendt til inddrivelse, er ikke retvisende. De samlede restancer er opgjort til 125,1 mia. kr. i statsregnskabet til en kursværdi af 23,8 mia. kr. Heraf udgør restancer på § 38. Skatter og afgifter 86,1 mia. kr. til en kursværdi på 12,8 mia. kr.
- Forsvarsministeriet har fortsat et mangelfuldt systemunderstøttet kontrolmiljø på indkøbsområdet, bl.a. manglende funktionsadskillelse i økonomisystemet DeMars.

- Beskæftigelsesministeriet burde hurtigere have udbedret manglerne i det klassiske refusionssystem, der anvendes til at udbetale ca. 19 mia. kr. om året til kommunerne.
- Børne- og Undervisningsministeriet har ikke tilstrækkelige systemunderstøttede kontroller i det centrale økonomi- og studieadministrative system (CØSA), der anvendes til udbetaling af tilskud og regnskabsaflægning.
- Skatteministeriets regnskabsmæssige håndtering af it-projekter er mangelfuld, herunder utilstrækkelige forretningsgange og værdiansættelse af igangsatte og færdiggjorte it-projekter.

COVID-19-pandemiens påvirkning af statsregnskabet for 2020

Den globale COVID-19-pandemi har præget kontrolmiljøet og regnskabsaflæggelsen i ministerierne, og den har begrænset Rigsrevisionens adgang til de reviderede. Statsrevisorerne kvitterer for, at Rigsrevisionen i samarbejde med ministerierne på trods heraf har kunnet gennemføre revisionen og erklære sig om statsregnskabet med høj grad af sikkerhed.

Statsrevisorerne konstaterer, at statsregnskabet ikke indeholder tal for de enkelte ministeriers forbrug af de COVID-19-bevillinger, som Folketinget har bevilget. Statsrevisorerne finder det formålstjenligt, at statsregnskabet fremover indeholder tal for ministeriernes forbrug af bevillinger og foretagne hensættelser til COVID-19-formål, både på resultat- og balance-siden.

Tillægsbevillingsloven for 2020 indeholder en oversigt fordelt på ministerier over de ca. 94 mia. kr., som er bevilget til ekstraordinære udgifter til COVID-19 i 2020. Oversigten omfatter ikke udgifter på knap 2 mia. kr. til erstatninger til minkavlere, der er bevilget via en lovbunden bevilling og derfor ikke optages på tillægsbevillingsloven. Den omfatter heller ikke tiltag, som er gennemført inden for finanslovens bevillinger. Statsgarantier indgår i oversigten med en tabsramme.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	6
 2. Rigsrevisionens erklæring om den udførte offentlige revision	7
2.1. Erklæring om statsregnskabet	7
 3. Modifikationer vedrørende de enkelte paragraffer i statsregnskabet	11
3.1. Forbehold vedrørende § 38. Skatter og afgifter	11
 4. Principielle og tværgående revisionssager	23
4.1. Mangelfuldt kontrolmiljø	23
4.2. Mangelfuld håndtering af it-projekter i regnskabet	30
4.3. Usikkerheder, der påvirker statens status	33
4.4. Statsregnskabets oplysninger om COVID-19	34
 5. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter	39
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	40
Bilag 2. Sager, vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet	42
Bilag 3. Ordliste.....	45

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

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

Beretningen vedrører finanslovens §§ 1-2 og 5-42.

I undersøgelsesperioden har der været 20 ministre. Vi har valgt ikke at opliste de mange ministre, som har haft ansvaret for sagerne i beretningen, der også omfatter opfølgning på revisionssager, som tidligere ministre har haft ansvaret for.

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om revisionen af statsregnskabet for 2020. Statsregnskabet er et samlet regnskab for de ministerier, der har afholdt udgifter og opkrævet indtægter for staten i finansåret 2020.

Formålet med revisionen har været at vurdere, om de informationer, som ministerierne har præsenteret i regnskabet, er rigtige. Vi har også vurderet, om ministerierne har overholdt de bevillinger, de har fået af Folketinget. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er statsregnskabet i alle væsentlige henseender rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler?
- Har staten i alle væsentlige henseender overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne?

Konklusionen om det samlede statsregnskab danner grundlag for Statsrevisorernes indstilling til Folketinget om godkendelse af statsregnskabet.

Beretningen handler endvidere om vores revision af hver paragraf i statsregnskabet. Paragrafregnskaberne er centrale, fordi de afspejler de enkelte ministres ressortansvar. Hver minister har bl.a. ansvar for at overholde sin bevilling og aflægge et rigtigt paragrafregnskab. Konklusionerne om de enkelte paragrafregnskaber understøtter dermed Folketingets opgave med at holde den enkelte minister ansvarlig for sin del af statsregnskabet.



Hovedkonklusion

Det samlede statsregnskab for 2020 er i alle væsentlige henseender rigtigt, og staten har i alle væsentlige henseender overholdt bevillingerne.

Statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter er rigtig i alle væsentlige henseender bortset fra virkningerne af en række væsentlige usikkerheder, uafklarede differencer og betydelige fejl

Rigsrevisionen tager forbehold for rigtigheden af statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter. Forbeholdet skyldes bl.a., at Skatteministeriet fortsat ikke har en retvisende opgørelse af værdien af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige. Værdien er især usikker for den del af gælden, hvor der er tvivl om retskraften og/eller problemer med datakvaliteten. Hertil kommer, at ministeriet ikke har sikkerhed for flere registreringer i regnskabet. Regnskabet indeholder også en række konkrete fejl, ligesom der er uafklarede differencer og regnskabsmæssig usikkerhed om en række poster.

De øvrige paragrafregnskaber er rigtige i alle væsentlige henseender

Revisionen af statsregnskabets øvrige paragraffer har dog vist en række fejl og usikkerheder, som Rigsrevisionen finder det relevant at gøre opmærksom på. De enkelte fejl og usikkerheder er ikke væsentlige målt i forhold til det samlede paragrafregnskab.

En række virksomheder under Forsvarsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har mangelfulde kontroller i forbindelse med betalinger og administration af tilskud. Det giver risiko for fejl i regnskabet. Revisionen har dog ikke afdækket konkrete fejl, og revisionen giver høj grad af sikkerhed for, at regnskaberne er rigtige.

Skatteministeriet har fejl og usikkerheder i den regnskabsmæssige håndtering af it-projekter. Det har medført fejl i registreringen af udgifter, men fejlene er ikke væsentlige målt i forhold til de samlede udgifter på § 9. Skatteministeriet i statsregnskabet.

Tabel 1
Overblik over statsregnskabet og resultaterne af revisionen

Paragraf på statsregnskabet	Sum af udgifter og indtægter i mio. kr.	Modifikationer i erklæringens konklusion	Principielle og tværgående revisionssager
§ 1. Dronningen	85,9		
§ 2. Medlemmerne af det kongelige hus mfl.	28,2		
§ 5. Statsministeriet	119,5		
§ 6. Udenrigsministeriet	17.134,9		
§ 7. Finansministeriet	35.439,5		
§ 8. Erhvervsministeriet	54.288,1		Erhvervsministeriet mangler at registrere en garanti på 3,3 mia. kr. i statsregnskabet, jf. pkt. 37.
§ 9. Skatteministeriet	11.602,9		Fejl og usikkerheder i den regnskabsmæssige håndtering af it-projekter i Skatteministeriet, jf. pkt. 32.
§ 11. Justitsministeriet	27.345,5		Justitsministeriet har utilstrækkelige forretningsgange og kontroller med udgifter til indkøb af værnemidler mv., jf. pkt. 36.
§ 12. Forsvarsministeriet	25.225,0		Forsvarsministeriet har fortsat et mangelfuldt kontrolmiljø, jf. pkt. 25-28. Usikkerheder i forbindelse med værdiansættelse af fremtidige forpligtelser, jf. pkt. 34.
§ 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet	3.252,4		
§ 15. Social- og Indenrigsministeriet	231.451,9		
§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet	6.423,3		
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	232.021,0		Beskæftigelsesministeriet burde have rettet hurtigere op på mangler i det klassiske refusionssystem, jf. pkt. 29.
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	52.725,0		
§ 20. Børne- og Undervisningsministeriet	31.004,4		Styrelsen for It og Læring har mangelfulde kontroller i tilskudssystemet CØSA, jf. pkt. 30.
§ 21. Kulturministeriet	10.956,5		
§ 22. Kirkeministeriet	607,4		
§ 24. Miljø- og Fødevareministeriet	8.171,3		
§ 28. Transport- og Boligministeriet	17.962,6		Usikkerheder i forbindelse med værdiansættelse af ejendomme, jf. pkt. 34.
§ 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	13.905,3		
§ 35. Generelle reserver	11.709,2		
§ 36. Pensionsvæsenet	25.976,9		
§ 37. Renter	10.084,5		
§ 38. Skatter og afgifter	826.598,6	Forbehold for regnskabs rigtighed på § 38. Skatter og afgifter, jf. afsnit 3.1.	

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Statens Koncernsystem og årsrevisionen.

Tabellens kolonne 3 viser, at Rigsrevisionen har en konklusion med forbehold i erklæringen om § 38. Skatter og afgifter. Forbeholdet på § 38 er omtalt i kapitel 3.

Tabellens kolonne 4 viser principielle og tværgående revisionssager. Det er sager, der ikke har påvirket konklusionen i erklæringen om paragraffen, men som vi vil orientere Statsrevisionerne om. Sagerne er omtalt i kapitel 4.

Beretningen indeholder derudover Rigsrevisionens overordnede konklusion om det samlede statsregnskab. Konklusionen fremgår af kapitel 2. Kapitel 5 handler om opfølgningssager fra tidligere beretninger, som Rigsrevisionen vurderer kan afsluttes.

Bilag 1 beskriver vores metodiske tilgang. Bilag 2 oplister de sager, som vi følger fra tidligere beretninger. Bilag 3 forklarer udvalgte ord og begreber.

1.2. Baggrund

2. Statsregnskabet er en sammenstilling af de paragrafregnskaber, som 18 ministerier har haft ansvaret for i 2020. Paragrafregnskaberne viser bevillinger, udgifter og indtægter fordelt på ministerier og fordelt på de enkelte virksomheder i staten. Alle ministerier har ansvaret for, at deres del af statsregnskabet er aflagt i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler. Tabel 2 viser statens samlede udgifter og indtægter i 2020 sammenholdt med bevillingerne.

Tabel 2
Statens udgifter og indtægter i 2020

	Regnskab	Bevilling	Forskel
Udgifter	834,9 mia. kr.	850,1 mia. kr.	÷ 15,2 mia. kr.
Indtægter	820,4 mia. kr.	788,0 mia. kr.	32,4 mia. kr.
Underskud (DAU-saldoen)	14,5 mia. kr.	62,1 mia. kr.	47,6 mia. kr.

Kilde: Statsregnskabet for 2020.

Det fremgår af tabel 2, at staten havde et samlet underskud på 14,5 mia. kr. Resultatet er bedre end budgetteret, idet udgifterne var 15,2 mia. kr. mindre end bevilget, og indtægterne var 32,4 mia. kr. større end bevilget.

Erklæringerne er givet med høj grad af sikkerhed

3. Regnskabsåret 2020 har været præget af den globale COVID-19-pandemi. Pandemien har både påvirket ministerierne, revisionen og statsregnskabet. Flere ministerier har haft ændrede udgifter og indtægter som følge af pandemien. Vores revisionstilgang sikrer, at vi har størst revisionstryk på store og risikofyldte udgifter og indtægter, herunder også udgifter til tiltag i forbindelse med pandemien.

Pandemien har også betydet, at mange medarbejdere i regnskabsafdelingerne og i Rigsrevisionen har været hjemsendt i lange perioder. Kontrolmiljøet i ministerierne har været påvirket af, at mange opgaver har skullet løses fra hjemmearbejdspladser, fx kontrol med modtagelse af varer. Det har også påvirket vores adgang til møder med ministerierne og vores adgang til bilagsmateriale. Hertil kommer, at dele af statsregnskabet er blevet aflagt senere end normalt.

Udfordringerne i relation til pandemien er dog håndteret i samarbejde med ministerierne. Ministerierne har udvist stor fleksibilitet, så det er lykkedes at gennemføre revisionen på trods af de særlige omstændigheder. Rigsrevisionen har således høj grad af sikkerhed for konklusionerne i erklæringerne om statsregnskabet og paragrafregnskaberne.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

4. Statsregnskabet skal opstilles efter årets finans- og tillægsbevillingslove og skal omfatte alle statens indtægter og udgifter i det forløbne finansår, statens aktiver og passiver og bevægelserne heri i årets løb.

Revisionskriterier

5. Vi vurderer, om oplysningerne i regnskabet er opgjort, indregnet og præsenteret i overensstemmelse med bevillingslovene, statens regnskabsregler og disponeringsreglerne.

Metode

6. Vi har udført revisionen i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, hvilket indebærer, at vi har foretaget faglige vurderinger og opretholdt en professionel skepsis under revisionen.

Vores metode er nærmere beskrevet i bilag 1.

Afgrænsning

7. Revisionen har omfattet statsregnskabets hoveddel (dvs. A. Oversigter og B. Bevil-linger og regnskab), den tilhørende budget- og regnskabsspecifikation og bevillingsafregningen.

Revisionen af statsregnskabets §§ 1 og 2 vedrører Statsministeriets beregning og registrering af overførsler til kongehuset. Vi reviderer ikke statsregnskabets § 3. Folke-tinget.

Vi omtaler revisionsresultater, som vi har opnået frem til juni 2021, hvis de er relevante for sagerne i beretningen. Tal i tabeller er afrundede værdier. Sumtal kan derfor af-vige som følge af afrundingsforskelle.

2. Rigsrevisionens erklæring om den udførte offentlige revision

2.1. Erklæring om statsregnskabet



Konklusion

Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet hovedbind (dvs. A. Oversigter og B. Bevillinger og regnskab) samt den tilhørende budget- og regnskabsspecifikation og bevillingsafregning. Vi har dog ikke revideret statsregnskabet § 3. Folketinget. Statsregnskabet udarbejdes i overensstemmelse med bevillingslovene (dvs. finansloven og tillægsbevillingsloven for 2020) og de statslige regnskabsregler.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at statsregnskabet i alle væsentlige henseender er rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler, og at staten i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne.

Grundlag for konklusionen

Vi har udført revisionen i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, som sikrer, at vi opfylder rigsrevisorlovens § 3 og § 17 (jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012).

Vores ansvar ifølge standarderne for offentlig revision er nærmere beskrevet i erklæringens afsnit "Rigsrevisionens ansvar for revisionen af regnskabet".

Rigsrevisor er uafhængig af ministerierne i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 1, stk. 6.

Det er vores opfattelse, at det opnåede revisionsbevis er tilstrækkeligt og egnet som grundlag for vores konklusion.

Rigsrevisionen betragter med denne erklæring revisionen af statsregnskabet for 2020 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 erklæring, kan blive vurderet på ny.

Ministeriernes ansvar for regnskabet

Finansministeren fremlægger det samlede statsregnskab for Folketinget. Statsregnskabet skal i sin opstilling følge det pågældende års finans- og tillægsbevillingslove og skal omfatte alle statens indtægter og udgifter for det forløbne finansår, statens aktiver og passiver og bevægelserne heri i årets løb. Statsregnskabet er en sammenstilling af regnskaberne for ministerierne, der igen er en sammenstilling af regnskaberne for de enkelte virksomheder.

Ministerierne har ansvaret for at udarbejde et rigtigt regnskab i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler. Ministerierne har endvidere ansvaret for den interne kontrol, som ministerierne anser for nødvendig for at udarbejde et regnskab uden væsentlig fejlinformation, uanset om fejlinformationen skyldes besvigelser eller fejl. Ministerierne og de enkelte virksomheder under ministeriernes ressort har desuden ansvaret for at vælge og anvende en hensigtsmæssig regnskabspraksis og for at udøve regnskabsmæssige skøn, som er rimelige efter omstændighederne.

Statsregnskabet omfatter oplysninger, som ministerierne modtager fra Udbetaling Danmark og kommunerne. En række ministerier har ansvaret for, at sådanne oplysninger indgår i statsregnskabet i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler. Ministerierne kan dog ikke verificere alle oplysninger fra Udbetaling Danmark og kommunerne, inden statsregnskabet bliver aflagt. Det skyldes, at Udbetaling Danmark og kommunerne afgiver regnskaber senere end staten. Derfor er det vigtigt, at ministerierne baserer oplysninger fra Udbetaling Danmark og kommunerne på det bedst mulige grundlag og får verificeret oplysningerne efterfølgende. Udbetaling Danmarks oplysninger verificeres ved, at oplysningerne skal indgå i Udbetaling Danmarks ordningsregnskaber og årsrapport, der revideres af en godkendt revisor, inden Rigsrevisionen afgiver erklæring om statsregnskabet. Kommunernes oplysninger verificeres via revisorerklæringer, der først foreligger, efter Rigsrevisionen har afgivet erklæring om statsregnskabet. Ministerierne skal korrigere eventuelle fejl i et efterfølgende statsregnskab, så statsregnskabets oplysninger er rigtige set over en årække.

Ministerierne har desuden ansvaret for at overholde bevillingerne og disponeringsreglerne. Ministerierne er ansvarlige for, at ministeriernes dispositioner har den nødvendige bevilling, og at de indtægter og udgifter, der opgøres i statsregnskabet, opnås og anvendes i overensstemmelse med de formål og betingelser, som bevillingerne fastlægger. I de tilfælde, hvor disse forudsætninger ikke er til stede, har ministerierne ansvaret for at oplyse Folketinget på passende vis og søge bevillingerne ændret.

Departementerne skal føre tilsyn med virksomhedernes overholdelse af reglerne om statens regnskabsvæsen og godkende ministerområdet årlige regnskab.

Rigsrevisionens ansvar for revisionen af regnskabet

Vores mål er at opnå høj grad af sikkerhed for, at regnskabet som helhed er uden væsentlig fejlinformation, uanset om denne skyldes besvigelser eller fejl, samt at afgive en erklæring med en konklusion. Høj grad af sikkerhed er ikke en garanti for, at en revision altid vil afdække væsentlige fejlinformationer, når sådanne findes. Fejlinformationer kan opstå som følge af besvigelser eller fejl og kan betragtes som væsentlige, hvis det med rimelighed kan forventes, at de enkeltvis eller samlet har indflydelse på de beslutninger, som Folketinget og andre regnskabsbrugere træffer på grundlag af regnskabet.

Vi udfører revisionen i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, hvilket indebærer, at vi foretager faglige vurderinger og opretholder professionel skepsis under revisionen. Herudover indebærer det følgende:

- Vi identificerer og vurderer risikoen for væsentlig fejlinformation i regnskabet, uanset om denne skyldes besvigelser eller fejl. Vi udformer og udfører revisionshandlinger som reaktion på disse risici samt opnår revisionsbevis, der er tilstrækkeligt og egnet til at danne grundlag for vores konklusion. Risikoen for ikke at opdage væsentlig fejlinformation forårsaget af besvigelser er højere end ved væsentlig fejlinformation forårsaget af fejl, idet besvigelser kan omfatte sammensværgelser, dokumentfalsk, bevidste udeladelser, vildledning eller tilsidesættelse af intern kontrol.
- Vi opnår forståelse af den interne kontrol med relevans for revisionen for at kunne udforme revisionshandlinger, der er passende efter omstændighederne, men ikke for at kunne udtrykke en konklusion om effektiviteten af ministeriets interne kontrol.
- Vi tager stilling til, om den regnskabspraksis, som er anvendt af ministeriet, er passende, og om de regnskabsmæssige skøn og tilknyttede oplysninger, som ministeriet har udarbejdet, er rimelige.
- Vi efterprøver, om oplysninger, der er modtaget fra Udbetaling Danmark eller fra kommunerne, er optaget korrekt i ministeriets regnskab.
- Vi sammenholder regnskabstallene med bevillingerne på de enkelte hovedkonti for at vurdere, om bevillingerne er overholdt.

Som led i revisionen af statsregnskabet gennemfører vi revisioner af de regnskaber for de enkelte paragraffer i bevillingslovene, som fremgår af statsregnskabet. Konklusionerne af disse revisioner fremgår af vores erklæringer om den gennemførte offentlige revision af de enkelte ministerområder eller øvrige paragraffer i statsregnskabet. Hvis disse erklæringer indeholder forbehold eller andre modifikationer i vores konklusion om regnskaberne for de enkelte paragraffer, vil det fremgå af denne beretning om revisionen af statsregnskabet, hvor vi også redegør for andre betydelige observationer og vurderinger ved revisionen.

Udtalelse om juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision

De enkelte ministerier er ansvarlige for, at de dispositioner, der er omfattet af statsregnskabet, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Ministerierne er også ansvarlige for at tage skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af statsregnskabet. Ministerierne har i den forbindelse ansvaret for at etablere systemer og processer, der understøtter sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

I tilknytning til vores revision af statsregnskabet er det vores ansvar at gennemføre juridisk-kritiske revisioner og forvaltningsrevisioner af udvalgte afgrænsede emner i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Revisionerne planlægges og prioriteres over en 5-årig periode, og emnet for hver revision er afgrænset til bestemte dispositioner, systemer eller processer, hvor vi vurderer, at der kan være risiko for væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler.

Konklusionerne og afgrænsningen af de revisioner, der vedrører regnskabsåret, rapporteres til ministeriet. Hvis revisionen giver anledning til betydelig kritik, herunder en kritisk udtalelse i erklæringen om en paragraf i statsregnskabet, vil sagen blive rapporteret i beretningen om revisionen af statens forvaltning.

Rigsrevisionen, den 18. august 2021

Lone Strøm
rigsrevisor

/Yvan Pedersen
afdelingschef

3. Modifikationer vedrørende de enkelte paragraffer i statsregnskabet

8. Rigsrevisionen afgiver hvert år erklæringer om de enkelte paragraffer i statsregnskabet. I erklæringerne vurderer vi, om ministeriernes oplysninger i statsregnskabet er rigtige. Vi vurderer også, om ministerierne har overholdt deres bevillinger.

Hvis vores revision afdækker væsentlige fejl målt i forhold til de samlede indtægter og udgifter i paragrafregnskabet, gør vi opmærksom på problemet i vores konklusion, fx via et forbehold. Et forbehold betyder, at dele af paragrafregnskabet indeholder så store fejl eller usikkerheder, at vi anser den del af paragrafregnskabet for at være forkert.

Revisionen af de enkelte paragraffer i statsregnskabet for 2020 har givet anledning til et forbehold i erklæringen om § 38. Skatter og afgifter.

3.1. Forbehold vedrørende § 38. Skatter og afgifter



SKATTEMINISTERIET



Uddrag fra erklæring om § 38. Skatter og afgifter

Forbehold for regnskabs rigtighed på § 38. Skatter og afgifter

Rigsrevisionen vurderer, at statsregnskabs § 38. Skatter og afgifter i alle væsentlige henseender er rigtig, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler, og at Skatteministeriet i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne, bortset fra virkningerne af nedenstående væsentlige usikkerheder, uafklarede differencer og betydelige fejl:

- Skatteministeriets opgørelse af værdien af borgernes og virksomheders gæld til det offentlige er fortsat ikke retvisende. Ministeriets kursværdimodel er baseret på en række grundforudsætninger, herunder en normaliseret inddrivelse af restancerne. Væsentlige grundforudsætninger har ikke været opfyldt i 2020, hvilket medfører, at modellens beregning af kursværdien ikke er retvisende. Restancerne vedrørende § 38. Skatter og afgifter er indregnet i regnskabet med en værdi på i alt 12,8 mia. kr. (nominelt 86,1 mia. kr.). Rigsrevisionen kan ikke vurdere, hvad kursværdien burde have været.

Forskellen på fejl og usikkerheder

Fejl – såvel faktuelle, skønsmæssige som projicerede – er udtryk for, at der er forskel mellem det beløb, der er bogført i regnskabet, og det beløb, der burde være bogført i henhold til regnskabsreglerne.

Usikkerhed er udtryk for, at der er bogført et beløb i regnskabet, uden at der er sikkerhed for beløbets størrelse eller forekomst.

- Værdiansættelsen er fortsat ikke retvisende for den del af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige, som er låst for inddrivelse på grund af tvivl om retskraften og/eller problemer med datakvaliteten. De låste poster er værdiansat til samme værdi som de inddrivelsesparate poster, jf. kursværdimodellen. Skatteministeriet ved ikke, om og i givet fald hvornår det kan lade sig gøre at fjerne spærringen for inddrivelse. Derfor er det endnu mere vanskeligt at værdiansætte de låste restancer end de inddrivelsesparate restancer. Den regnskabsmæssige usikkerhed knytter sig til kursværdien af de låste poster, som er indregnet i regnskabet med i alt 2,9 mia. kr. (nominelt 35,1 mia. kr.).
- Der er fortsat væsentlige mangler i dokumentationen for fuldstændighed og nøjagtighed af data i eksterne it-systemer, herunder særligt i Skatteforvaltningens egne komplementære kontroller af fx adgangsstyring.
- Skatteministeriet har ikke sikret sig et tilstrækkeligt overblik over de interne kontroller af de årlige indtægter, som registreres i resultatopgørelsen, herunder tilstrækkelig kobling til de identificerede finansielle risici.
- Regnskabet indeholder en række konkrete fejl på i alt 1.469,5 mio. kr., herunder rentefejl på 1.197,6 mio. kr.
- En række balancekonti er ikke afstemt, og der er uafklarede differencer for i alt 305,8 mio. kr.
- Skatteministeriet mangler fortsat at afklare forhold i forvaltningen, der kan få betydning for regnskabet på en række områder. Der er bl.a. mange gamle poster i regnskabet, som p.t. undergår oprydning, og som derfor udgør en usikkerhed i regnskabet. Den regnskabsmæssige usikkerhed for poster til opkrævning er opgjort til 465,5 mio. kr., og usikkerheden for poster til inddrivelse kan ikke opgøres.

Skatteministeriet arbejder fortsat målrettet på at løse de regnskabsmæssige udfordringer og dermed reducere den regnskabsmæssige usikkerhed, herunder oprydningen i gamle fejl og differencer. Rigsrevisionen vurderer, at usikkerhederne er blevet reduceret i 2020, men at der fortsat udestår væsentlige forhold.

9. Rigsrevisionen har i en årrække vurderet, at der var betydelig usikkerhed i forhold til Skatteministeriets regnskabsaflæggelse på statsregnskabet § 38. Skatter og afgifter. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2019, afsnit 3.1.

Grundlaget for forbeholdet vedrørende § 38. Skatter og afgifter er uddybet i nedenstående sager.

Værdiansættelsen af gæld til det offentlige er ikke retvisende

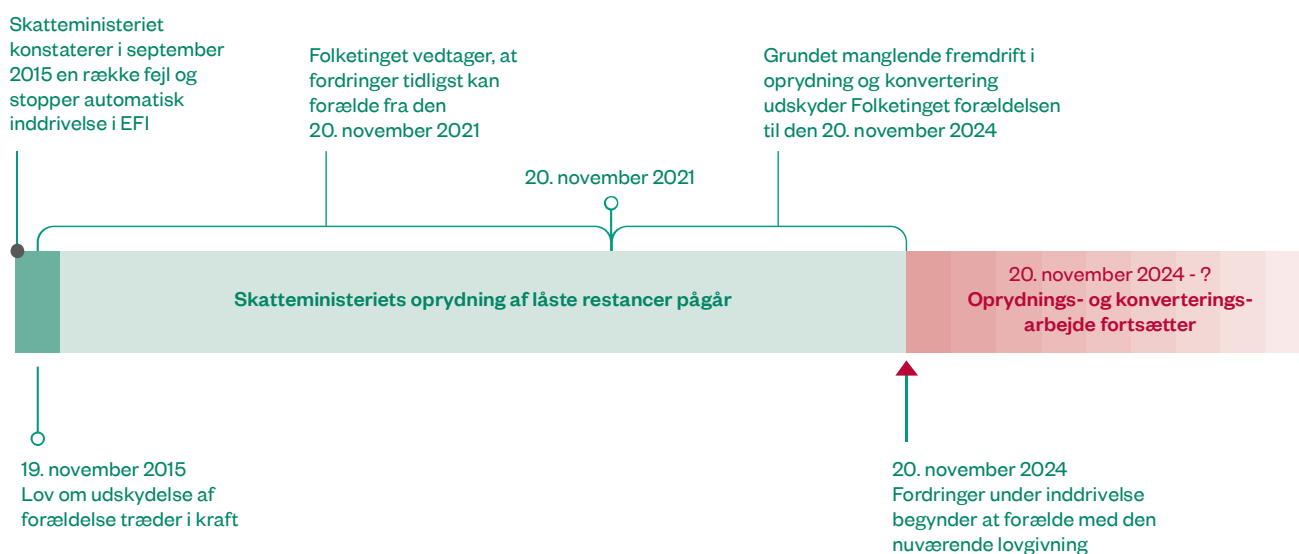
10. Skatteministeriet skal ifølge regnskabsbekendtgørelsens § 25 indregne kursværdien af de restancer, der er sendt til inddrivelse. Det betyder, at der i regnskabet for § 38. Skatter og afgifter skal indregnes en hensættelse til forventet tab på restancer, så den reelle værdi (kursværdien) kan opgøres. De nominelle restancer på § 38 udgør 86,1 mia. kr., og der er i regnskabet hensat 73,3 mia. kr. til forventet tab. Kursværdien af restancerne er dermed 12,8 mia. kr.

Det primære element i kursværdimodellen er en beregning af forventet provenu ved lønindeholdelse, men ved udgangen af 2020 er det i praksis fortsat ikke muligt at lønindeholde på langt størstedelen af restancerne. Herudover indregner modellen ikke provenu fra modregning i overskydende skatter og indbetalinger fra skyldnere, som ifølge modellen antages ikke at have betalingsevne. Kursværdimodellen giver derfor ikke en retvisende opgørelse af hensættelsen til forventet tab og dermed kursværdien af restancerne.

Vi har beskrevet de udfordringer, der er ved kursværdimodellen i tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet. Skatteministeriet oplyste medio 2018, at ministeriet forventede, at den offentlige gældsinddrivelse var normaliseret i 2019. Med den nuværende lovgivning begynder fordringerne at forælde fra november 2024. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at det i alle scenarier i ministeriets følsomhedsanalyse af kursværdien antages, at der kan ske oprydning i fordringerne frem til og med 2028.

Figur 1 viser Skatteministeriets oprydningsarbejde, og hvornår restancer forælder.

Figur 1
Skatteministeriets oprydningsarbejde, og hvornår restancer forælder



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 1, at fordringerne vil begynde at forælde fra november 2024, hvor den nuværende lovhjemmel til at udskyde forældelsen udløber. Hvis oprydningen ikke er afsluttet, inden fordringerne begynder at forælde, vil kursværdien være væsentligt lavere end den værdi, som Skatteministeriet har indregnet i regnskabet for 2020 og de følgende år. Vi har ikke haft mulighed for at vurdere, hvad kursværdien ville være med den gældende lovgivning om forældelse.

Når Skatteministeriet skal vurdere restancernes reelle værdi, er det afgørende, at ministeriet tager højde for tidsfaktoren. Jo ældre restancerne bliver, inden inddrivelsen normaliseres, jo sværere bliver de at indkræve, og jo mere usikker bliver den nuværende værdiansættelse. Det skyldes bl.a. alderseffekten, som forringer betalingsevnen hos skyldnere, i takt med at de nærmer sig pensionsalderen. Som følge af forsinkelsen i overførslen af restancerne fra det gamle inddrivelsessystem (DMI) til det nye system (PSRM), mister Skatteministeriet dermed effektive betalingsår hos skyldnere, som er tæt på pensionsalderen, og som derfor ikke fuldt ud vil kunne indhentes på et senere tidspunkt i disse skyldners livsforløb. I ministeriets kursværdimodel er pensionisters betalingsevne sat til nul. Det gælder, selv om ministeriets betalingsevne-model estimerer en betalingsevne for pensionister, og at der i praksis bliver lønindeholdt i skyldners indkomst, selv om de har nået pensionsalderen (sat til 66 år i kursværdimodellen), hvis de har betalingsevne.

Ifølge Skatteministeriet vil det være kompliceret at ændre kursværdimodellen, så den tager hensyn til den ekstraordinære situation på inddrivelsesområdet. Ministeriet har dog i slutningen af 2020 og i starten af 2021 gennemført en følsomhedsanalyse af regnskabsåret 2020. Analysen omfatter alle fordringshavere (dvs. ikke kun de restancer, der er bogført på § 38. Skatter og afgifter). Beregningsforudsætningerne er beskrevet ud fra 3 forskellige scenarier, som fremgår af boks 1. Ministeriet kan ikke afgrænse følsomhedsanalysen til § 38. Følsomhedsanalysens resultater siger derfor ikke direkte noget om den indregnende værdi på § 38.

Boks 1

Følsomhedsanalyse af kursværdien ud fra 3 scenarier baseret på antagelser om oprydningen og konverteringen fra DMI til PSRM

Scenarie 1

I scenarie 1 antages, at alle fordringer i DMI ryddes op og konverteres til PSRM senest i 2028. Det medfører en estimeret nedskrivning på 1,8 mia. kr.

Scenarie 2

I scenari 2 antages, at halvdelen af restfordringsmassen i DMI ryddes op og konverteres til PSRM senest i 2028, hvorefter den del af fordringsmassen, der er tilbage i DMI, nedskrives til 0 kr. primo 2029. Det medfører en estimeret nedskrivning på 4 mia. kr.

Scenarie 3

I scenarie 3 antages, at restfordringsmassen ikke ryddes op, og at den dermed forbliver i DMI frem til 2028, hvorefter den nedskrives til 0 kr. Det medfører en estimeret nedskrivning på 6,3 mia. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

For hvert scenarie gælder det, at Skatteministeriet kan rydde op og konvertere fordringer frem til 2028. Ministeriet benytter følsomhedsanalysen til at kunne afgrænse usikkerheden for kursværdien af de indregnede restancer. Det er dog på nuværende tidspunkt ikke muligt for ministeriet at vurdere, hvilket scenarie der er mest realistisk. Gælden til det offentlige vedrørende § 38. Skatter og afgifter er på baggrund af kursværdimodellen indregnet i regnskabet for 2020 med et tilgodehavende på i alt 12,8 mia. kr. (nominelt 86,1 mia. kr.). Rigsrevisionen kan ikke vurdere den regnskabsmæssige effekt af, at grundforudsætningerne i kursværdimodellen ikke er opfyldt, og det forhold, at fordringerne med den nuværende lovgivning begynder at forælde fra november 2024, hvor oprydningen ifølge Skatteministeriet ikke vil være afsluttet.

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriets opgørelse af værdien af restancerne fortsat ikke er retvisende. Ministeriets kursværdimodel er baseret på en række grundforudsætninger, herunder en normaliseret inddrivelse af restancerne. Væsentlige grundforudsætninger har ikke været opfyldt i 2020, hvilket medfører, at modellens beregning af kursværdien ikke er retvisende.

Problemerne med kursværdimodellen påvirker også andre ministerier

11. En række andre ministerier med gæld til inddrivelse er påvirket af, at Skatteministeriet ikke kan opgøre værdien af restancerne retvisende. Det skyldes, at ministerierne skal indregne deres tilgodehavender i regnskabet på baggrund af den beregnede kursværdi. Tabel 3 viser, hvilke ministerområder der er ramt af problemerne med at beregne kursværdien.

Tabel 3

Kursværdien fordelt på ministerområder i statsregnskabet

Ministerområde	Nominel værdi af restancer	Hensættelse til forventet tab	Kursværdi af restancer
§ 9. Skatteministeriet	13,5 mia. kr.	11,4 mia. kr.	2,1 mia. kr.
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	15,0 mia. kr.	10,2 mia. kr.	4,8 mia. kr.
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	9,9 mia. kr.	6,2 mia. kr.	3,7 mia. kr.
§ 38. Skatter og afgifter	86,1 mia. kr.	73,3 mia. kr.	12,8 mia. kr.
Andre ministerområder	0,6 mia. kr.	0,5 mia. kr.	0,0 mia. kr.
I alt	125,1 mia. kr.	101,6 mia. kr.	23,5 mia. kr.

Note: Tabellen indeholder summer med afrundingsdifferencer på 0,1 mia. kr. I opgørelsen af skatter og afgifter på § 38 indgår børne- og ungeydelsen. Restancerne på § 9. Skatteministeriet vedrører primært Rigspolitiet, mens restancerne på § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet primært vedrører Udbetaling Danmark.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Inddrivelse af offentlig gæld er samlet hos Gældsstyrelsen

De ministerier, der har økonomiske krav over for en borger eller virksomhed, varetager selv den indledende opkrævning af kravet og de efterfølgende rykkerprocedurer.

Når ministeriet konstaterer, at kravet ikke betales af skyldner, og skyldner ikke har klaget over kravet eller har anmodet om henstand, sender ministeriet kravet til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, der er restanceinddrivelsesmyndighed.

Det fremgår af tabel 3, at der samlet er restancer for 125,1 mia. kr. i statsregnskabet til en kursværdi på 23,5 mia. kr. Skatteministeriet, der er ansvarlig for kursværdimodellen, er også den største fordringshaver med restancer på § 38. Skatter og afgifter på 86,1 mia. kr. til en kursværdi på 12,8 mia. kr.

Kursværdien af de restancer, der er låst på grund af tvivl om retskraft og datakvalitet, er ikke retvisende

12. Gælden til det offentlige vedrørende § 38. Skatter og afgifter udgør i alt 86,1 mia. kr. (nominel værdi). Heraf er 35,1 mia. kr. låst for inddrivelse. De låste restancer er indregnet i regnskabet som et tilgodehavende med en beregnet kursværdi på i alt 2,9 mia. kr. De 2,9 mia. kr. indgår i kursværdien af de samlede restancer på 12,8 mia. kr.

Restancerne er låst for inddrivelse, fordi der er tvivl om posternes retskraft, og/eller fordi datakvaliteten ikke er tilstrækkelig til, at inddrivelse er mulig. Problemerne med retskraft og datakvalitet er opstået som følge af de mange udfordringer på inddrivelsesområdet gennem flere år. Skatteministeriet har også i 2020 sendt krav til inddrivelse, som bliver låst for inddrivelse, når de modtages i Gældsstyrelsen. Rigsrevisionen vurderer, at det er vanskeligt at værdiansætte gælden retvisende, da ministeriet ikke ved, om og i givet fald hvornår det kan lade sig gøre at fjerne spærringen for inddrivelse. Den reelle værdi af de låste restancer er lavere end værdien af de inddrivelsesparate restancer, da ministeriet ikke kan inddrive på de låste restancer. Alligevel er de låste restancer værdiansat til samme værdi som de inddrivelsesparate restancer, jf. kursværdimodellen.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at der er væsentlig usikkerhed knyttet til regnskabsposten på 2,9 mia. kr., og at værdiansættelsen af den del af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige, som er låst for inddrivelse, derfor ikke er retvisende. Afgrænsningen af beløbet til 2,9 mia. kr. sker som led i den generelle nedskrivning på baggrund af kursværdimodellen, der er omtalt under pkt. 11. Der er tale om ca. 6,8 mio. fordringer, som skal gennemgås for at afklare forholdene vedrørende retskraft og datakvalitet. Skatteministeriet kan ikke inddrive gælden, før tvivlen er afklaret. Ministeriet har fortsat ikke udarbejdet en tidsplan for, hvornår arbejdet med at rydde op i de låste restancer forventes afsluttet, da ministeriet i lighed med sidste år ikke finder dette hensigtsmæssigt.

Problemerne med værdiansættelse af låste restancer påvirker også statsregnskabets §§ 9, 17 og 19

13. Problemerne med værdiansættelse af de låste restancer gælder også den gæld til det offentlige, der er registreret på andre paragraffer i statsregnskabet end på § 38. Skatter og afgifter. Statens restancer omfatter således en lang række poster, som er låst på grund af tvivl om retskraft og/eller problemer med datakvaliteten og derfor ikke kan inddrives. Tabel 4 viser, hvordan usikkerheden vedrørende de låste restancer er fordelt på de forskellige ministerområder i statsregnskabet.

Tabel 4**Værdien af låste restancer fordelt på ministerområder i statsregnskabet**

Ministerområde	Nominel værdi af låste restancer	Hensættelse til forventet tab	Kursværdi af låste restancer
§ 9. Skatteministeriet	3,8 mia. kr.	3,4 mia. kr.	0,4 mia. kr.
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	2,5 mia. kr.	1,9 mia. kr.	0,5 mia. kr.
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	1,3 mia. kr.	0,9 mia. kr.	0,4 mia. kr.
§ 38. Skatter og afgifter	35,1 mia. kr.	32,3 mia. kr.	2,9 mia. kr.
Andre ministerområder	0,5 mia. kr.	0,5 mia. kr.	0,0 mia. kr.
I alt	43,2 mia. kr.	38,9 mia. kr.	4,2 mia. kr.

Note: Tabellen indeholder summer med afrundingsdifferencer på 0,1 mia. kr. De låste restancer er en delmængde af de samlede restancer, der fremgår af tabel 3.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Finansministeriet og Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 4, at de låste restancer har en samlet nominel værdi på 43,2 mia. kr. til en kursværdi på 4,2 mia. kr. Ud over de 2,9 mia. kr., der vedrører § 38. Skatter og afgifter, vedrører usikkerheden primært § 9. Skatteministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Der er fortsat væsentlige mangler i Skatteministeriets dokumentation for fuldstændighed og nøjagtighed af regnskabsdata

14. Skatteministeriets it-systemportefølje består af over 200 forskellige it-systemer, der administreres af ministeriet selv eller af eksterne it-leverandører. Systemerne anvendes bl.a. til at opsamle og generere data til regnskabet. Ministeriet har i 2020 arbejdet på at sikre den nødvendige dokumentation for regnskabsdata for 24 af Skatteforvaltningens eksternt administrerede it-systemer. Ministeriet har vurderet, at de 24 systemer har betydning for aflæggelsen af regnskabet for § 38. Skatter og afgifter. Ministeriet har til dette formål indhentet specifikke tredjepartserklæringer fra it-leverandørernes revisorer, som skal dokumentere god it-skik og overholdelse af lovkrav. Ministeriet har ud fra prioriteringshensyn valgt ikke at indhente en tredjepartserklæring for et væsentligt stamdatasystem. Disse stamdata anvendes i vid udstrækning på tværs af andre it-systemer.

Tredjepartserklæringerne er afgivet uden forbehold, men it-leverandørernes revisorer har i flere af erklæringerne fremhævet gennemgående forhold af væsentlig betydning, fx manglende dokumentation for de løbende ændringer i it-systemerne (ændringsstyring) og manglende funktionsadskillelse i forbindelse hermed. Der er dermed risiko for, at medarbejdere hos it-leverandørerne eller i Skatteministeriet kan ændre i it-systemet – enten tilsigtet eller utilsigtet. Uautoriserede ændringer medfører risiko for, at indtægterne ikke bliver registreret fuldstændigt og nøjagtigt i årsregnskabet.

Specifikke tredjepartserklæringer

ISAE 3402-erklæring, type II, omhandler applikationskontroller om fuldstændighed og nøjagtighed. Revisor udtaler sig med denne erklæring med høj grad af sikkerhed om:

- at serviceleverandørens ydelser og systemer er retvisende
- at applikationskontrollerne er hensigtsmæssigt udformet
- at disse kontroller har fungeret tilfredsstillende i regnskabsperioden.

I tredjepartserklæringerne for 2019 var der i alt 152 opmærksomhedspunkter, som Skatteministeriet skulle afklare. Ministeriet har oplyst, at 62 af opmærksomhedspunkterne for 2019 ikke var håndteret ved revisionens afslutning i juni 2021. For 2020 er der tilføjet yderligere 60 opmærksomhedspunkter, som ikke er håndteret ved revisionens afslutning. Opmærksomhedspunkterne vedrører fx ændringsstyring, personafhængighed, manglende funktionsadskillelse og systembeskrivelser, som i flere tilfælde har givet anledning til fremhævelser i tredjepartserklæringerne.

Vi har revideret 2 af de it-systemer, der driftes af Skatteministeriet selv. Revisionen viser, at der er væsentlige risici knyttet til de reviderede it-systemer, da der bl.a. manglede en systemmæssig afstemning af, om inddata svarede til uddata fra it-systemerne, og da der manglede transaktions- og kontrolspor. Ministeriet kontrollerer dermed ikke, om de data, der er modtaget og afsendt i it-systemerne, er korrekte. Da det heller ikke er muligt at følge transaktionerne gennem it-systemerne, skaber det tvivl om, hvorvidt indtægterne er registreret fuldstændigt og nøjagtigt. Ministeriet har oplyst, at det ene it-system behandler indberettede renteoplysninger for ca. 138 mia. kr. årligt, og at det andet it-system har genereret gældsposter for i alt 8,1 mia. kr. i 2020.

Komplementære kontroller

For at de definerede kontrolmål i en ISAE 3402-erklæring, type II, for et it-system kan nås, forudsættes det generelt, at brugeren af it-systemet/Skatteforvaltningen selv udfører nogle kontroller, og at disse kontroller har fungeret tilfredsstillende i regnskabsperioden. Revisor, der afgiver sin erklæring, udtaler sig ikke om de komplementære kontroller.

Tredjepartserklæringerne er afgivet under forudsætning af, at en række komplementære kontroller, som Skatteministeriet er ansvarlig for, har været effektive. Der er knyttet 202 komplementære kontroller til ministeriets erklæringer for 2020.

Vores revision af de komplementære kontroller for 2020 viser, at der fortsat ikke er effektiv adgangsstyring til it-systemerne, hvor der er indhentet tredjepartserklæringer. Skatteministeriet har oplyst, at der generelt ikke er en effektiv adgangsstyring til it-systemerne, uanset om de driftes eksternt eller internt. Ministeriet har desuden oplyst, at der ikke er indikationer på manglende fuldstændighed og nøjagtighed af regnskabsdata. Rigsrevisionen konstaterer, at den utilstrækkelige adgangsstyring giver mulighed for at ændre data bevidst eller ubevidst, hvilket direkte kan påvirke de underliggende indtægter. Ministeriet har igangsat en ekstern undersøgelse af bl.a. ministeriets adgangsstyring til it-systemerne. De rapporterede forhold omhandler bl.a., at brugeradgangsstyringen er tillidsbaseret, og at der ikke er et fuldstændigt overblik over roller og adgange i de enkelte it-systemer. Boks 2 viser et eksempel på en it-leverandørs revisors fremhævelse af, hvilken betydning de komplementære kontroller har for den samlede konklusion.

SLUT-systemet

SLUT-systemet er et centralt it-system, der understøtter og behandler de personlige årsopgørelser for alle borgere. Skatteministeriet gennemfører en årlig pilottest/totaltest af, om ændringer i lovgivning mv., som påvirker borgernes årsopgørelser, er implementeret korrekt i systemet.

Boks 2

Eksempel på revisors fremhævelse i tredjepartserklæringen for SLUT-systemet og de komplementære kontrollers betydning

Fremhævelse af forhold

"Uden at det har påvirket vores konklusion skal vi oplyse, at vi som led i vores arbejde har konstateret, at for en række kontrolmål (2, 3, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 16 og 28) er opnåelse af kontrolmålet helt afhængig af, at den komplementære kontrol hos Skatteforvaltningen vedrørende pilottest/totaltest gennemføres med et tilfredsstillende resultat".

Kontrolmålene omhandler bl.a. kontroller, som medvirker til, at de oplysninger, der ligger til grund for årsopgørelserne, er fuldstændige og nøjagtige.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra it-leverandørens revisor.

Boks 2 beskriver, at Skatteministeriets komplementære kontrol vedrørende pilot-testen/totaltesten er en forudsætning for revisors konklusion i tredjepartserklæringen for SLUT-systemet, som ligger til grund for årsopgørelserne. Vi har derfor foretaget en it-revision af de komplementære kontroller for SLUT-systemet, som Skatteforvaltningen har udført for 2020. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for de tests af SLUT-systemet, der er omfattet af de komplementære kontroller. Det betyder, at der er risiko for fejl i borgeres årsopgørelser, og dermed at indtægter fra personskatterne kan være opgjort forkert. Der behandles indtægter i SLUT-systemet for ca. 600 mia. kr. årligt.

Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at opnå tilstrækkeligt revisionsbevis for, om de komplementære kontroller understøtter tredjepartserklæringerne for 2020. Skatteministeriet har ved revisionens afslutning ikke kunnet oplyse, hvem i Skatteforvaltningen der har ansvaret for at udføre 62 ud af de 202 komplementære kontroller, eller om de er blevet udført og har været effektive i 2020. Når de komplementære kontroller ikke er ansvarsplacerede eller gennemføres, vil kontrolmålene i revisionserklæringerne ikke kunne opnås. Dermed har Rigsrevisionen ikke tilstrækkelig sikkerhed for fuldstændighed og nøjagtighed af datafangst og af de data, som løber gennem de it-systemer, som erklæringerne er givet for. Det kan fx betyde, at der er indtægter, som ikke bliver registreret eller bliver registreret med forkerte beløb. Ministeriet arbejder fortsat på at sikre, at de komplementære kontroller gennemføres.

Rigsrevisionen vurderer, at der fortsat er væsentlige mangler i Skatteministeriets dokumentation for fuldstændighed og nøjagtighed af de regnskabsdata, der løber gennem ministeriets væsentligste it-systemer. Det skyldes primært usikkerhed om de komplementære kontroller, som ministeriet selv er ansvarlig for. Det drejer sig bl.a. om mangelfulde komplementære kontroller vedrørende adgangs- og ændringsstyring. Selv om Rigsrevisionen ikke kan opgøre den beløbsmæssige konsekvens af denne usikkerhed, er det Rigsrevisionens vurdering, at langt hovedparten af indtægterne for skatter og afgifter er blevet registreret korrekt i 2020.

Utilstrækkelige risikovurderinger og manglende kobling til kontroller af resultatopgørelsen

15. Skatteministeriet skal ifølge regnskabsbekendtgørelsens § 37 kontrollere, at indtægter og udgifter samt forbruget af givne bevillinger er opgjort korrekt, og skal i den forbindelse etablere forretningsgange og interne kontroller under hensyntagen til væsentlighed og risiko.

Skatteministeriet har i 2019 igangsat et arbejde, som skal bidrage til at få et overblik over risici og styrke kontrollerne vedrørende resultatopgørelsen. Vores revision viser, at ministeriet ikke har kortlagt de aktuelle iboende finansielle risici siden 2016. De etablerede kontroller mangler en kobling til identificerede risici for fejl på resultatopgørelsen. Det medfører risiko for, at væsentlige og risikofyldte skatte- og afgiftsarter ikke bliver kontrolleret tilstrækkeligt. Ligeledes er der risiko for uopdagede fejl.

Vores revision viser fx, at en kontrol på renteområdet sikrer, at der foretages rentekørsel, men det kontrolleres ikke, om renterne er beregnet korrekt. Skatteministeriet sikrer derved ikke, at et væsentligt og risikofyldt område bliver kontrolleret tilstrækkeligt, på trods af at den høje risiko har været kendt siden 2016. Der er i regnskabet for 2020 indregnet renteindtægter og renteudgifter for brutto 23 mia. kr.

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriet ikke har et fuldt overblik over finansielle risici for resultatopgørelsen. Kontrollerne heraf tilrettelægges derfor ikke ud fra en konkret vurdering af væsentlighed og risiko. Det medfører en manglende kobling mellem risici og kontroller på resultatopgørelsen. Rigsrevisionen konstaterer, at de etablerede kontroller ikke imødegår væsentlige risici for resultatopgørelsen eller afdækker risici fuldstændigt, hvilket medfører risiko for, at årsregnskabet ikke er rigtigt.

Regnskabet indeholder konkrete fejl, herunder rentefejl

16. Regnskabet på § 38. Skatter og afgifter indeholder en række konkrete fejl på i alt 1.469,5 mio. kr. Beløbet indeholder rentefejl på 1.197,6 mio. kr., periodiseringsfejl på 176,9 mio. kr. og øvrige fejl på ca. 95 mio. kr.

Rentefejl

17. Revisionen viser, at Skatteministeriet i en periode har tilskrevet for mange renter på en række retskraftige krav under opkrævning. Omvendt mangler ministeriet at tilskrive renter på en række andre krav. De renter, der er registreret i regnskabet, er dermed ikke opgjort korrekt. Rigsrevisionen konstaterer, at renteberetningen i opkrævningen har medført rentefejl på i alt 1.167,6 mio. kr.

Derudover er der områder, hvor Skatteministeriet ikke har foretaget beregning af manglende rentetilskrivning. Det gælder krav, der teknisk set befinder sig i regnskabs-systemet SAP 38, men som ministeriet vurderer juridisk set er en del af inddrivelsen. Rigsrevisionen konstaterer, at der mangler at blive tilskrevet renter for nominelt 330 mio. kr. Renterne forventes at have en kursværdi på ca. 30 mio. kr.

Fejlniveauet for de kendte rentefejl er endnu ikke endeligt opgjort i alle tilfælde. Opgørelsen af rentefejl er derfor behæftet med usikkerhed. De enkelte rentefejl er udtryk for regelbrud og er derfor også omtalt i beretningen om revisionen af statens forvaltning i 2020.

Skatteministeriet og Rigsrevisionen vurderer, at der er risiko for yderligere rentefejl ud over ovenstående konstaterede rentefejl. Ministeriet har derfor igangsat et arbejde med at gennemgå manuelle og automatiserede renteberegninger i opkrævnings-systemerne.

Periodiseringsfejl

18. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet ikke har fulgt retningslinjerne for periodisering af udbytte- og royaltyskat. Revisionen har således afdækket periodiseringsfejl på i alt 176,9 mio. kr.

Øvrige fejl

19. De øvrige fejl vedrører manglende afskrivninger af ikke-retskraftige hoved- og rentekrav under opkrævning, som har en regnskabsmæssig påvirkning på i alt ca. 95 mio. kr.

Usikkerhed om de regnskabsmæssige afstemninger

20. Der er fortsat usikkerhed på flere regnskabskonti, og der er fortsat uafklarede differencer i 2020. Skatteministeriet har i løbet af 2020 nedbragt usikkerheden fra 353,0 mio. kr. til 305,8 mio. kr. Usikkerheden vedrører primært debitorer under inddrivelse.

Udestående sager i forvaltningen kan få betydning for regnskabet

21. Skatteministeriet har igangsat et arbejde med at kortlægge og opgøre, hvilken regnskabsmæssig usikkerhed der er knyttet til sager, hvor der udestår forretningsmæssig opfølgning. Udestående forretningsmæssig opfølgning betyder, at sager ikke er behandlet inden for de fastsatte frister, hvilket medfører risiko for, at forhold ikke er afspejlet korrekt og rettidigt i regnskabet. Opgørelsen skelner mellem sager til opkrævning og sager til inddrivelse. Boks 3 viser et eksempel på, hvordan udestående opfølgning i forvaltningen påvirker regnskabet.

Boks 3

Eksempel på, hvordan udestående opfølgning i forvaltningen påvirker regnskabet

Skatteministeriet har en række bosager, som ikke har været behandlet inden for de fastsatte frister. En gennemgang af konkrete bosager har vist, at der for flere af disse sager manglede at blive registreret afskrivninger i regnskabet. Dette er for en delmængde heraf håndteret i regnskabet for 2020. Ministeriet har konstateret, at der for de øvrige bosager er en bruttousikkerhed på 207,5 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Boks 3 giver et eksempel på en delmængde af de sager under opkrævning, som Skatteministeriet har identificeret med udestående forretningsmæssig opfølgning. Den regnskabsmæssige usikkerhed, som er knyttet til sager under opkrævning, udgør ifølge ministeriets opgørelse i alt 465,5 mio. kr.

Skatteministeriet er i gang med at kortlægge usikkerheden på sager med udestående opfølgning for debitorer under inddrivelse, men kunne ikke afgrænse usikkerheden tilstrækkeligt ved årsafslutningen 2020. Den nominelle værdi af debitorer under inddrivelse er opgjort til 136,5 mia. kr. pr. 31. december 2020.

Ud over ovenstående sager udestår der et større arbejde i Skatteministeriet med at afdække sager i forvaltningen, hvor der er udestående sagsbehandling, som ikke var registreret i regnskabet ved årsafslutningen, men hvor sagsbehandlingen kan have regnskabsmæssig betydning. Det kan fx skyldes, at der er behov for manuel sagsbehandling af borgeres og virksomheders angivelser, inden de registreres i regnskabet.

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriet ikke kan opgøre den samlede usikkerhed vedrørende sager med udestående forretningsmæssig opfølgning. Det kan betyde, at krav over for debitorer ikke er afspejlet korrekt i regnskabet.

Fremdrift i arbejdet med systemafstemninger

22. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2018 kritiserede Rigsrevisionen, at der udestod afstemninger af dataoverførsler mellem Skatteministeriets interne systemer for i alt 28,7 mia. kr. Rigsrevisionen konstaterer, at usikkerheden vedrørende systemafstemninger nu er nedbragt til et niveau, hvor Rigsrevisionen ikke længere vurderer, at det udgør en væsentlig risiko for regnskabets rigtighed.

4. Principielle og tværgående revisionssager

23. I dette kapitel beskriver vi en række revisionssager, som vi vil orientere Statsrevisorerne om, fordi de er principielle eller tværgående. Sagerne er ikke væsentlige målt i forhold til ministeriets samlede udgifter og indtægter og har derfor ikke medført modifikationer i vores erklæringer om de enkelte paragraffer i statsregnskabet. Sagerne afspejler dog en række fejl, ligesom der er risici forbundet med regnskabsforvaltningen, som vi finder det relevant at gøre opmærksom på.

4.1. Mangelfuldt kontrolmiljø

24. Ministerierne er forpligtede til at opbygge og vedligeholde et kontrolmiljø, som understøtter en forsvarlig forvaltning af de offentlige midler og begrænser risikoen for fejl og svig. En stor del af virksomhedernes forretningsgange er understøttet af it-systemer. Det giver den fordel, at virksomhederne kan systemunderstøtte kontrollerne. Systemunderstøttede kontroller kan give høj sikkerhed for fx funktionsadskillelse, hvis it-systemet fx automatisk blokerer for en betaling, der ikke er godkendt i overensstemmelse med reglerne. Det kræver dog, at virksomhederne har styr på medarbejdernes rettigheder i it-systemerne og bl.a. sikrer, at medarbejderne kun har de rettigheder, der er nødvendige for, at de kan udføre deres arbejdsopgaver. Desuden skal brugerrettighedsstyringen sikre, at medarbejderne ikke har konfliktende rettigheder, der tilsammen kan give dem mulighed for at omgå systemets funktionsadskillelse.

Beretningen indeholder 3 sager om mangelfuldt kontrolmiljø.



Forsvarsministeriet har fortsat et mangelfuldt kontrolmiljø

25. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet fortsat ikke har etableret et systemunderstøttet kontrolmiljø for indkøbsprocessen, der i tilstrækkelig grad minimerer risikoen for fejl i ministeriets regnskab og risikoen for besvigelser. Ministeriet har oplyst, at dette arbejde er igangsat, men endnu ikke er afsluttet. Medarbejdere med indkøbsrettigheder har dermed fortsat råderet over hele indkøbsprocessen. Det betyder fx, at medarbejdere med indkøbsrettigheder kan gennemføre indkøb uden systemmæssig funktionsadskillelse, fx indkøb, der ikke vedrører Forsvaret. Rigsrevisionen har tilrettelagt revisionen med udgangspunkt i denne risiko og har ikke konstateret væsentlige fejl i regnskabet for 2020.

Rigsrevisionen har siden 2018 kritiseret, at Forsvarsministeriet har et mangelfuldt kontrolmiljø på indkøbsområdet, og at ministeriet burde skabe overblik over, hvor der mangler funktionsadskillelse i økonomisystemet DeMars. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 5. Vores opfølgning har vist, at ministeriet i 2020 har igangsat initiativer på indkøbsområdet, herunder et program for styrket økonomisk kontrolmiljø for indkøb, som skal forbedre kontrolmiljøet på indkøbsområdet. Rigsrevisionen finder imidlertid, at kontrolmiljøet fortsat er utilstrækkeligt på 3 væsentlige områder: systemunderstøttet funktionsadskillelse, kompenserende kontroller og dokumentation for bemyndiget godkendelse af disponeringer.

Mangelfuld systemunderstøttet funktionsadskillelse

26. Forsvarsministeriet har fortsat ikke en systemunderstøttet funktionsadskillelse i DeMars eller et tilstrækkeligt overblik over, hvor der mangler funktionsadskillelse.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har identificeret op til 5.300 brugere i DeMars, der har andre rettigheder på indkøbsområdet end de rettigheder, funktionsadskillelsen tilsiger. Forsvarsministeriet har ikke undersøgt, om der er tilsvarende udfordringer på de øvrige områder i DeMars, fx på HR-området.

Aliasbrugere og dobbeltbrugere

Som aliasbruger modtager medarbejderen yderligere en brugeradgang til systemet, når medarbejderens rettigheder skal udvides, i stedet for at rettighederne i den eksisterende brugeradgang udvides. Dobbeltbrugere er fx medarbejdere, der har skiftet stilling og fået en ny adgang, uden at den eksisterende adgang er blevet spærret.

Funktionsadskillelsen er også i risiko for at blive kompromitteret, fordi samme medarbejder fortsat kan have mere end én brugerkonto i DeMars, herunder aliasbrugere. Det medfører risiko for, at medarbejderne kan omgå kravet om funktionsadskillelse ved fx at anvende én brugerkonto til at oprette en indkøbsordre og en anden brugerkonto til at godkende og varemødtage indkøbet. Forsvarsministeriet har haft over 300 aliasbrugere inden for indkøbs- og logistikområdet, men har oplyst, at disse aliasbrugere er nedlagt eller begrænset til kun at have læseadgang pr. 20. februar 2020. Derudover har ministeriet oplyst, at der er indført yderligere kontrol af, at aliasbrugere udelukkende har læseadgang. Vores revision har imidlertid vist, at ministeriets kontrol af aliasbrugere er mangelfuld. Ministeriets kontrol omfatter kun bestemte roller inden for indkøbs- og logistikområdet. Hertil kommer, at ministeriets kontrol ikke dækker en periode, fx regnskabsåret, men kun er øjebliksbilleder. Ministeriet har oplyst, at ministeriet fra den 1. juni 2021 har gennemført kompenserende kontroller i forhold til manglende funktionsadskillelse hos aliasbrugere. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet ikke har fundet tilfælde efter den 20. februar 2020, hvor aliasbrugere har brugt deres adgang til at omgå funktionsadskillelsen.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet vil etablere den fornødne funktionsadskillelse i DeMars i 2021 for de største styrelser og dermed for hovedparten af indkøbstransaktionerne. Ministeriet har desuden oplyst, at systemunderstøttet funktionsadskillelse i alle DeMars-moduler først kan forventes etableret fra 2022, og at det vil kræve en længere omstillingsperiode.

Boks 4 viser eksempler på, hvordan funktionsadskillelsen kan omgås i DeMars.

Boks 4

Eksempler på manglende funktionsadskillelse i DeMars

- Samme medarbejder kan både oprette en indkøbsordre og efterfølgende varemodtage i DeMars. Herefter betales fakturaen automatisk, hvis det fakturerede beløb stemmer overens med beløbet på indkøbsordren. Hele processen fra oprettelse af indkøbsordren til betaling af fakturaen kan dermed ske uden funktionsadskillelse. Forsvarsministeriet har dog mulighed for at opdage eventuelle fejl eller besvigelser, hvis indkøbet udtages til kompenserende manuel kontrol.
- Det er muligt at fravælge varemodtagelse i DeMars. Derved kan der ske automatisk betaling ved fakturamodtagelse, uden at der er registreret varemodtagelse. Der er derfor risiko for, at Forsvarsministeriet betaler for indkøb, der ikke er modtaget.
- En indkøbsordre låses ikke i DeMars efter godkendelse og fremsendelse til leverandøren. Indkøbere og andre med indkøberettigheder i DeMars kan dermed løbende ændre i en indkøbsordre, efter at den er godkendt og fremsendt til leverandøren. Der kan derfor fx tilføjes yderligere indkøb til indkøbsordren, som ikke vedrører Forsvaret.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Kompenserende kontroller er ikke dækkende

27. Forsvarsministeriet har ikke dækkende kontroller, der kompenserer for den manglende systemunderstøttede funktionsadskillelse. Ministeriet kan nedbringe risikoen for besvigelser ved at gennemføre manuel kontrol af de indkøb, hvor der ikke har været systemunderstøttet funktionsadskillelse.

Forsvarsministeriet har for regnskabsåret 2020 identificeret en stor mængde tilfælde, hvor samme bruger foretager flere handlinger i en indkøbsordreposition, fx både opretter og varemodtager i DeMars. Det betegnes et teknisk sammenfald. Et teknisk sammenfald indebærer dog ikke i alle tilfælde en økonomisk disponering, men kan fx skyldes, at indkøberen har tilføjet en slutleveringsindikator, der synliggør, at indkøberen har taget stilling til, at et indkøb er afsluttet. Et teknisk sammenfald betyder dermed ikke altid, at funktionsadskillelsen er kompromitteret. Tabel 5 viser Forsvarsministeriets opgørelse over tekniske sammenfald i DeMars i 2020.

Tabel 5
Tekniske sammenfald i DeMars i 2020

Type	Antal
Indkøberen har selv ophævet en betalingsspærring i DeMars	14.838
Samme person har oprettet eller foretaget ændringer på indkøbsordrepositionen og varemottaget i DeMars	14.254
Samme person har klargjort og godkendt en faktura i DeMars	29
Indkøbsordreposition med fravalg af varemottagelse i DeMars	81.165

Note: De tekniske sammenfald kan ikke summeres, idet der kan være gengangere på tværs af typerne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 5, hvordan samme bruger kan have foretaget flere handlinger i relation til en indkøbsordreposition i DeMars, fx både have oprettet indkøbsordrepositionen og have varemottaget i DeMars, hvilket kan betyde, at der har manglet systemunderstøttet funktionsadskillelse.

Forsvarsministeriet har oplyst, at styrelserne på ministerområdet vil udføre kompenserende manuelle kontroller, indtil der er etableret systemunderstøttet funktionsadskillelse i DeMars. Ministeriet har bedt styrelserne om at dokumentere, at de har udført kompenserende kontroller med udgangspunkt i de tekniske sammenfald.

Som et eksempel har Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse oplyst, at styrelsen ud fra risiko, væsentlighed og økonomisk volumen har gennemført kompenserende kontroller for 1.408 ud af 9.181 tekniske sammenfald, hvor indkøberen selv havde ophævet en betalingsspærring i DeMars. Forsvarsministeriet har ikke identificeret indikationer på svig i forbindelse med de kompenserende kontroller.

Boks 5 viser et eksempel på en fejludbetaling, hvor en indkøber ophæver en betalings-spærring.

Boks 5**Eksempel på fejludbetaling ved indkøb**

Ved indlæsningen af en faktura på 122.691 kr. i DeMars opstår der en fejl, og betalingsanmodningen bliver spærret i DeMars. Indkøberen i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse ophæver imidlertid betalingsspærringen i DeMars, så 9.914.984 kr. bliver udbetalt. Indkøberen har derved både oprettet indkøbsordren og ophævet spærringen i DeMars, så den fejlagtige udbetaling fandt sted.

Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse har derved udbetalt 9.914.984 kr. til leverandøren i stedet for de 122.691 kr., der fremgik af fakturaen. Leverandøren henvender sig umiddelbart efter fejludbetalingen til Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse for at tilbagebetale beløbet.

Leverandøren tilbagebetalte efterfølgende beløbet til Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse, som rettede den regnskabsmæssige fejl, inden regnskabsåret 2020 blev lukket.

Forsvarsministeriet har oplyst, at indkøbet blev udtaget til Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses kompenserende kontroller ultimo december 2020, og at fejlen endvidere efterfølgende blev konstateret primo januar 2021 i forbindelse med udførelsen af andre kontroller.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse står for hovedparten af indkøbene på Forsvarsministeriets område. Revisionen har vist, at de 2 styrelser ikke har dækkende kompenserende kontroller. Aliasbrugere er ikke i tilstrækkeligt omfang omfattet af de kompenserende kontroller, og styrelserne kunne ikke dokumentere, at de systematisk havde taget stilling til 3 væsentlige forhold i de 117 undersøgte kontrolsager. Det første forhold vedrører, om disponeringerne er godkendt af en person, der er bemyndiget til det. Det næste forhold vedrører, om Forsvaret har modtaget det, der er betalt for. Det sidste forhold handler om, hvorvidt indkøbet vedrører Forsvaret. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet kan genfinde dokumentation for de udvalgte indkøb vedrørende Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (dvs. dokumentation for selve indkøbet) i DeMars, men ikke for udførelsen af de kompenserende kontroller.

Manglende dokumentation for bemyndiget godkendelse af disponeringer

28. Den tredje årsag til, at kontrolmiljøet fortsat er mangelfuldt, er, at Forsvarsministeriet ikke har dokumentation for, at kun bemyndigede personer godkender de konkrete disponeringer. Regnskabsbekendtgørelsen stiller krav om, at disponeringer skal godkendes af en hertil bemyndiget person, jf. § 46, stk. 3. Revisionen har vist, at der mangler dokumentation for, at disponeringerne er godkendt af en hertil bemyndiget person i 73 ud af 163 undersøgte indkøb, svarende til 45 %. De 73 indkøb i stikprøven udgør et samlet beløb på ca. 284,6 mio. kr. Ministeriet har oplyst, at alle 73 indkøb efterfølgende er gennemgået, og at ministeriet vurderer, at alle 73 indkøb var tjenstligt begrundet, og at ministeriet har modtaget det, der er betalt for. Rigsrevisionen har ikke fundet væsentlige fejl i regnskabet for 2020 vedrørende de 73 indkøb.



Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Forsvarsministeriet heller ikke overholder kravene om, at kun bemyndigede personer godkender de konkrete disponeringer på lønområdet. På lønområdet mangler Forsvaret dokumentation for, at engangsudbetalinger er godkendt af en bemyndiget person i 30 ud af 90 undersøgte sager, svarende til 33 % af sagerne. Udbetalingerne er derfor sket i strid med regnskabsbekendtgørelsen. De 30 udbetalinger i stikprøven udgør et samlet beløb på ca. 1,1 mio. kr.

Beskæftigelsesministeriet burde have rettet hurtigere op på mangler i det klassiske refusionssystem

29. Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriet har forbedret kontrolmiljøet omkring det klassiske refusionssystem, men endnu ikke er i mål med at rette op på manglerne. Ministeriet udbetaler ca. 19 mia. kr. til kommunerne om året via det klassiske refusionssystem. Henset til det store beløb, som systemet håndterer, finder Rigsrevisionen, at ministeriet burde have rettet op på manglerne hurtigere. Konsekvensen af manglerne kan være, at kontrollerne i det klassiske refusionssystem ikke understøtter en korrekt administration af refusionsudbetalinger. Rigsrevisionen har tilrettelagt revisionen med udgangspunkt i denne risiko og har ikke konstateret væsentlige fejl i regnskabet for 2020. Revisionen afdækkede særligt 3 mangler.

For det første efterlever Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ikke regnskabsbekendtgørelsens krav om, at systemudviklere mfl. ikke må varetage funktioner i forbindelse med den regnskabsmæssige registrering og betalingsforretninger. Revisionen har vist, at udviklere hos systemleverandøren har adgang til produktionsmiljøet og bistår med fejlretning o.l. ved betalingsforretninger. Derved er der risiko for, at udviklerne tilsigtet eller utilsigtet kan ændre i betalingsfiler, som andre har godkendt til udbetaling.

For det andet har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ikke sikret en tilstrækkelig beskyttelse og gennemgang af loggen i systemet. En log er en registrering af brugernes aktiviteter i et system. Loggen kan bruges til at finde frem til, hvordan og hvornår eventuelle fejl er opstået. Loggen kan også bruges til at identificere, hvilke brugere der har udført hvilke handlinger, hvis der er sket uregelmæssigheder i systemet. Derfor er det centralt, at loggen er beskyttet mod uautoriseret adgang, så den ikke kan ændres eller slettes, og at den regelmæssigt gennemgås for indikationer på fejl eller uregelmæssigheder. Revisionen har vist, at loggen ikke er tilstrækkeligt beskyttet, da systemleverandørens medarbejdere kan ændre og slette i loggen. Derudover har styrelsen ikke dokumenteret, at styrelsen gennemgår loggen regelmæssigt.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har oplyst, at loggen i april 2021 er flyttet til en logserver hos styrelsens driftsleverandør Statens It. Derfor har systemleverandørens medarbejdere ikke længere adgang til loggen. Styrelsen har videre oplyst, at styrelsen fra januar 2021 har indført en systematisk og dokumenteret gennemgang af loggen, og at styrelsen på denne måde har gennemgået loggen for hele 2020. Rigsrevisionen vil følge op på styrelsens oplysninger.

For det tredje har vi konstateret, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ikke årligt har rekvireret revisorerklæringer fra systemleverandøren. Det fremgår af kontrakten med systemleverandøren, at styrelsen årligt skal rekvirere en revisorerklæring om kontrollerne i systemleverandørens it-miljø og en erklæring om systemleverandørens overholdelse af databeskyttelsesforordningen.

Ved it-revisionen i 2020 blev Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering opmærksom på, at systemleverandøren anvendte sit eget udviklingsmiljø til systemændringer, før ændringerne blev overført til test- og produktionsmiljøet hos Statens It. Styrelsen var således ikke opmærksom på, at der derfor var behov for en revisorerklæring om udviklingsmiljøet.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har nu oplyst, at styrelsen i 2021 har fået oprettet et udviklingsmiljø hos Statens It, og at der derfor ikke længere sker udvikling mv. af det klassiske refusionssystem hos systemleverandøren. Udviklingsmiljøet vil derfor fremover være omfattet af Finansministeriets tilsyn, hvorfor der ikke længere er behov for revisorerklæringer. Rigsrevisionen vil følge op på styrelsens oplysninger.

Styrelsen for It og Læring har mangelfulde kontroller i tilskudsberegningssystemet CØSA

30. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Styrelsen for It og Læring ikke har tilstrækkelige systemunderstøttede kontroller i og omkring CØSA (centralt økonomi- og studieadministrativt system). Kontrollerne skal medvirke til at sikre korrekt udbetaling af tilskud og korrekt regnskabsaflæggelse. De mangelfulde kontroller giver risiko for fejl i Børne- og Undervisningsministeriets regnskab. Rigsrevisionen har tilrettelagt revisionen med udgangspunkt i denne risiko og har ikke konstateret væsentlige fejl i regnskabet for 2020. Styrelsen har oplyst, at styrelsen på baggrund af revisionen har iværksat en række tiltag.

Styrelsen for It og Læring anvender CØSA til at beregne de tilskud, der tilfalder de enkelte uddannelsesinstitutioner, og systemet danner grundlag for udbetaling af mere end 40 mia. kr. i årlige tilskud. Der er særligt 3 mangler i styrelsens kontrolmiljø.

For det første har Styrelsen for It og Læring ikke sikret en tilstrækkelig systemunderstøttet funktionsadskillelse i CØSA i forbindelse med administrationen af tilskud, da funktionsadskillelsen i CØSA kan omgås. For at sikre, at der sker en korrekt udbetaling af tilskud til uddannelsesinstitutioner, er det vigtigt, at der er funktionsadskillelse, så en medarbejder ikke kan ændre i data i udbetalingsgrundlaget, uden at ændringerne er godkendt af en anden medarbejder.

Revisionen har vist, at et mindre antal medarbejdere i Styrelsen for It og Læring på forskellig vis kan omgå funktionsadskillelsen i CØSA. Medarbejderne kan fx ændre i takster og modtagere af tilskud (dvs. uddannelsesinstitutioner), uden at det skal godkendes af en anden medarbejder. Det kan fx ske ved, at medarbejderne opretter grundlag for tilskudsudbetalinger – fx takster og modtagere af tilskud (dvs. uddannelsesinstitutioner) – med deres egen brugerkonto og efterfølgende selv godkender udbetalingerne med en ikke-personhenførbart brugerkonto.

Revisionen har også vist, at den systemunderstøttede funktionsadskillelse kan omgås ved, at nogle af disse medarbejdere kan "gå bag om systemet" i kraft af deres udvidede rettigheder og samtidig har en dobbeltfunktion, da de i nogle tilfælde indgår i sagsbehandlingen. Denne dobbeltfunktion er i strid med regnskabsbekendtgørelsen.



Tilskud til uddannelsesinstitutioner

CØSA bruges til at fordele tilskud til følgende uddannelsesinstitutioner:

- forberedende grunduddannelser
- almene gymnasier
- voksenuddannelsescentre
- institutioner for erhvervsrettet uddannelse
- private udbydere af erhvervsuddannelser og arbejdsmarkedssuddannelser
- privatskoler og frie grundskoler
- kombinationsskoler (udbydere eud, hhx, htx, SOSU-uddannelser og gsk)
- private gymnasier
- efterskoler
- frie fagskoler.

Beregning og udbetaling af tilskud

Styrelsen for It og Læring anvender CØSA til at udføre beregninger, og systemet danner grundlag for udbetaling af tilskud til uddannelsesinstitutioner. Udbetalingerne initieres i CØSA, men selve udbetalingerne af tilskud sker fra Navision Stat via Fag-Navision, der oversætter udbetalingsformat og håndterer kreditorer.

For det andet har Styrelsen for It og Læring ikke sikret en tilstrækkelig systemunderstøttet funktionsadskillelse mellem CØSA og Fag-Navision, som er en tidligere udgave af Navision Stat. Den systemunderstøttede funktionsadskillelse kan omgås på tværs af systemerne i forhold til initiering af udbetaling af tilskud. For at sikre, at der sker en korrekt udbetaling af tilskud, er det vigtigt, at en medarbejder ikke kan initiere udbetaling, uden at en anden medarbejder har godkendt det. Revisionen har vist, at der er én medarbejder, der selv kan initiere overførsel af udbetalingsfiler til Navision Stat, uden at det er godkendt af en anden medarbejder. Det skyldes, at medarbejderen har udvidede rettigheder i både CØSA og Fag-Navision. Dermed kan medarbejderen omgå den systemunderstøttede funktionsadskillelse i CØSA ved at "gå bag om systemet" og kan samtidig omgå de manuelle kontroller i Fag-Navision, som skal sikre, at det ikke er muligt at initiere udbetalinger, uden de er godkendt af en anden medarbejder.

For det tredje har Styrelsen for It og Læring ikke gennemgået loggen for CØSA regelmæssigt. Styrelsen foretager logning af brugernes handlinger i CØSA. Styrelsen logger fx, hvem der har oprettet, godkendt og ændret i takster og uddannelsesinstitutioner på et givent tidspunkt. Desuden logges handlinger for brugere med udvidede rettigheder i CØSA. Det er vigtigt, at styrelsen gennemgår loggen for fx at kunne opdage og spore fejl – særligt i lyset af manglerne i styrelsens systemunderstøttede kontrolmiljø. Revisionen har vist, at styrelsen kun bruger loggen til fejlsøgning og udbedring af driftsforstyrrelser, men ikke løbende gennemgår loggen med henblik på at opdage og udrede eventuelle anormale hændelser.

For at kunne anvende loggen optimalt er det endvidere vigtigt, at loggen er beskyttet mod ændring og sletning. Revisionen har vist, at et antal medarbejdere med udvidede rettigheder kan ændre og slette i loggen.

4.2. Mangelfuld håndtering af it-projekter i regnskabet

31. Statsregnskabet skal bl.a. afspejle statens udgifter til it-projekter. Regnskabsreglerne fastlægger, at nogle udgifter betragtes som driftsudgifter og skal registreres i årets driftsregnskab. Andre udgifter betragtes som værdiskabende og skal aktiveres som anlæg, der afskrives i driften over anlæggets levetid. Regnskabsreglerne understøtter, at statsregnskabet afspejler ministeriernes årlige omkostninger til drift og vedligeholdelse af systemerne.

Beretningen indeholder én sag om mangelfuld håndtering af it-projekter.

Fejl og usikkerheder i den regnskabsmæssige håndtering af it-projekter i Skatteministeriet

32. Udviklings- og Forenklingsstyrelsens forretningsgange for den regnskabsmæssige håndtering af it-projekter er utilstrækkelige. Det medfører fejl i registreringen af udgifter, påvirker regnskabet rigtighed og skaber usikkerhed om bevillingsoverholdelsen. Revisionen har vist fejl for 144,2 mio. kr. vedrørende den regnskabsmæssige håndtering af it-projekter. Rigsrevisionen vurderer derudover, at der er en generel usikkerhed om værdien af flere af styrelsens igangværende og færdiggjorte it-projekter. Rigsrevisionen kan konstatere, at det fortsat er usikkert, om Skatteministeriet kan genskabe den underliggende dokumentation for værdien af igangværende og færdiggjorte it-projekter, der blev overført til Udviklings- og Forenklingsstyrelsen ved styrelsens oprettelse.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen er forpligtet til at følge de regnskabsregler og arbejdsgange, der knytter sig til it-projekter. Udgangspunktet er, at udgifter skal aktiveres, hvis de har reel udviklingsværdi. Overholdelsen af de gældende regler er en forudsætning for, at styrelsen kan aflægge et rigtigt regnskab og kan følge op på forbrug og rentabilitet. Det er desuden en forudsætning for, at styrelsen kan sikre, at lånerammen og udgifterne til afskrivninger kan holdes inden for de givne bevillinger.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsens regnskabsmæssige håndtering af it-projekter er utilstrækkelig på 3 områder.

For det første er it-projekter ikke aktiveret i overensstemmelse med reglerne. Revisionen har vist, at Skatteministeriet inden regnskabsafslutningen for 2020 opdagede, at udgifter for 81,5 mio. kr. vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem ved en fejl ikke er blevet aktiveret, men driftsført. Ministeriet valgte ikke at rette fejlen i regnskabet for 2020, da ministeriet vurderede, at der var usikkerhed om grundlaget for rettelsen. De manglende udgifter kan have betydning for, om projekterne overholder bevillingerne. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ligeledes skal afklare, om en lignende problematik kan gøre sig gældende for årene før 2018.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har kontrolleret værdien af styrelsens igangværende it-projekter på balancen i 2. halvår 2020. Kontrollen viste, at projekter for 47,2 mio. kr. fremgår som igangværende, selv om de er færdigudviklede og burde være aktiveret i regnskabet som færdige it-projekter. På trods af at styrelsen konstaterede fejlene inden regnskabsafslutningen, blev de ikke rettet i regnskabet. Derudover har styrelsen konstateret fejl, der skyldes aktivering af ikke-aktiverbare udgifter for 15,6 mio. kr.

Revisionen har desuden vist, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsen ikke altid aktiverer Skatteforvaltningens interne timer i overensstemmelse med budgetvejledningen. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at styrelsen anvender forskellige timepriser for aktiverbare og ikke-aktiverbare lønudgifter. Forskellen skyldes, at styrelsen anvender forskellige metoder og datagrundlag til at beregne timepriser, selv om det er den samme medarbejder, der udfører opgaven. Rigsrevisionen finder, at timeprisen bør være den samme, da det ellers er vanskeligt at prioritere mellem forskellige it-løsninger, der både indeholder anlægsløn og driftsudgifter.



SKATTEMINISTERIET

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen

Ansaret for udviklingen af Skatteministeriets it-projekter er placeret i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Styrelsen blev etableret den 1. juli 2018, men blev først optaget med en selvstændig bevilling på finansloven i 2019. Styrelsen har igangværende og færdiggjorte it-projekter på balancen for i alt 2,2 mia. kr.

Aktivering af udgifter

Udgifter til it-aktiver optages på balancen, når de er anskaffet til vedvarende brug eller eje, og indgår som et produktionsaktiv. Kun udgifter, der resulterer i udviklingsværdi, aktiveres. Når et igangværende projekt bliver færdigt, påbegyndes afskrivningerne, som så påvirker institutionens udgifter og bevillingsoverholdelse i en årrække. Driftsudgifter, der ikke kan aktiveres, påvirker regnskabet og bevillingen det år, de bliver afholdt.

Anlægsløn

Anlægsløn er betegnelsen for de lønudgifter, der direkte kan henføres til udviklingen af et projekt med egen arbejdskraft. For it-udviklingsprojekter skal forbruget opgøres ved udgangen af hvert kvartal for at sikre en korrekt regnskabsmæssig kontering af forbruget.

For det andet har Udviklings- og Forenklingsstyrelsen baseret sin regnskabsforvaltning af flere it-projekter på en række undtagelser. Undtagelserne er opstået over en årrække – og ansvaret har således over tid været placeret hos Skatteministeriets departement, SKAT og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Rigsrevisionen vurderer, at flere af undtagelserne er uklare, ikke længere er gældende eller i en periode har været anvendt forkert. Vi har således set flere eksempler på, at undtagelserne skaber usikkerhed om det gældende regelgrundlag på tværs af styrelsens forskellige enheder, og at det medfører fejl. Rigsrevisionen vurderer, at styrelsen i udgangspunktet bør følge de gældende regler. I det omfang styrelsen vurderer, at der er behov for undtagelser, bør grundlaget og indholdet beskrives tydeligt, så der er en fælles forståelse af den regnskabsmæssige registrering i styrelsen.

For det tredje er der mangler i den underliggende dokumentation. Rigsrevisionen har tidligere kritiseret, at Skatteministeriet ikke kan fremskaffe den underliggende dokumentation for de igangværende og færdige it-projekter, som Udviklings- og Forenklingsstyrelsen fik overført i forbindelse med styrelsens oprettelse som regnskabsførende institution. Det er især problematisk i forhold til de overflyttende projekter, der fortsat er under udvikling. Det betyder, at ministeriet ikke lever op til regnskabsbekendtgørelsens krav om, at bogføring skal ske på baggrund af et intakt transaktionsspor, og at der vil være usikkerhed forbundet med værdiansættelsen. Skatteministeriet har besluttet at forsøge at fremskaffe dokumentation for de it-projekter, der stadig er igangværende i 2021. Det er uklart, om det derudover vil være muligt at genskabe transaktionssporet for de allerede færdigudviklede it-projekter med et rimeligt resurseforbrug.

4.3. Usikkerheder, der påvirker statens status

33. Statens status viser aktiver, som staten ejer, og gæld, som staten skylder ultimo 2020, herunder statens egenkapital. Statens status udgør dermed balancesiden af statsregnskabet.

Usikkerheder i forbindelse med værdiansættelse af ejendomme og fremtidige forpligtelser

34. Statens status omfatter aktiver og passiver, der ikke altid kan opgøres præcist, men værdiansættes på baggrund af et skøn over værdien. Rigsrevisionen vurderer, at nedenstående 3 sager er værdiansat i overensstemmelse med statens regnskabsregler, men omtaler sagerne for at gøre opmærksom på de usikkerheder, der knytter sig til værdiansættelsen.

- Forsvaret har en eventualforpligtelse på 582,7 mio. kr. til eventuelle erstatninger til medarbejdere, der har pådraget sig skader i forbindelse med internationale operationer. Eventualforpligtelsen vedrører 100 anmeldte, men endnu ikke afgjorte sager, og mulige merudgifter til sager, som allerede er anerkendt som arbejdsskader. Sagerne afgøres ved Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Sagernes udfald og eventuelle erstatningsbeløb er behæftet med usikkerhed. Forsvaret har beregnet eventualforpligtelsen på baggrund af erfaringer fra afgjorte sager og skøn.
- Bygningsstyrelsens samlede ejendomsportefølje på kontor- og universitetsområdet er optaget under materielle anlægsaktiver i statsregnskabet til en værdi af 54,4 mia. kr. Styrelsen har i 2020 implementeret den nye huslejeordning for universitetsporteføljen, hvor både værdiansættelsesprincipper og vurderingsprocesser for ejendomsporteføljen er blevet revurderet. Styrelsen har i sin årsrapport redegjort for, at der er usikkerheder knyttet til værdiansættelsen af den samlede ejendomsportefølje på kontor- og universitetsområdet, fordi den er baseret på skøn.
- Trafikstyrelsen har nettohensættelser i statsregnskabet på 374 mio. kr., der skal anvendes til at støtte boligbyggeri og byfornyelse. Styrelsen har i sin årsrapport redegjort for, at hensættelserne er behæftet med betydelige usikkerheder, fordi forudsætningerne for at opgøre hensættelserne er baseret på skøn og bl.a. sker på baggrund af udviklingen i priser og renter.



FORSVARSMINISTERIET

TRANSPORT- OG
BOLIGMINISTERIET

Eventualforpligtelse

En eventualforpligtelse kan være en forpligtelse, som staten kan have pådraget sig som følge af tidligere begivenheder, men hvor forpligtelsen først kan bekræftes af én eller flere usikre fremtidige hændelser.

En eventualforpligtelse kan også være en eksisterende forpligtelse, hvor det ikke er sandsynligt, at den bliver reel, eller hvor der er usikkerhed om forpligtelsens økonomiske omfang, så den ikke med rimelighed kan opgøres og indregnes i regnskabet.

4.4. Statsregnskabets oplysninger om COVID-19

35. Staten har ikke regnskabstal for de enkelte ministeriers udgifter til COVID-19 eller statens samlede udgifter til COVID-19 i 2020. Folketinget har bevilget ca. 94 mia. kr. i ekstraordinære udgifter til statens håndtering af den globale COVID-19-pandemi i 2020. Bevillingerne er givet via aktstykker i løbet af finansåret. Statsregnskabet og Statens Koncernsystem har ikke systematiske regnskabstal for ministeriernes forbrug af den enkelte COVID-19-bevilling. Det skyldes, at nogle bevillinger er givet som merbevillinger på eksisterende hovedkonti og dermed er registreret sammen med udgifter til andre formål.

Tillægsbevillingsloven for 2020 indeholder en oversigt over bevillinger til ekstraordinære udgifter i forbindelse med COVID-19. Finansministeriet vurderer, at ministeriernes faktiske forbrug i 2020 i de fleste tilfælde ligger tæt på de bevillinger, der er oplyst på tillægsbevillingsloven. Det skyldes, at Finansministeriet bad ministerierne om at opføre og justere deres COVID-19-bevillinger, op til at tillægsbevillingsloven blev fremsat i januar 2021. Rigsrevisionen kan konstatere, at bevillings- og regnskabstal er ens for hovedparten af de bevillinger, hvor regnskabstallet er oplyst. Rigsrevisionen kan ikke vurdere, om det samme gør sig gældende for de bevillinger, der er givet på eksisterende hovedkonti, og hvor regnskabstallet derfor ikke kan specificeres på udgifter til COVID-19.

Tillægsbevillingslovens oversigt over ekstraordinære bevillinger er således det bedste bud på et estimat over statens ekstraordinære udgifter til COVID-19. Finansministeriet har oplyst, at oversigten ikke omfatter en ekstraordinær udgift på knap 2 mia. kr., som Fødevarestyrelsen har afholdt på konto § 24.32.14. *Erstatninger ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger m.m.* Udgiften vedrører forpligtelser til erstatninger for dyr og driftstabserstatning til minkejere i besætninger smittet med COVID-19 og udgifter vedrørende påbuddet om at aflive besætninger inden for 7,8 km af en smittet besætning. Udgiften på knap 2 mia. kr. fremgår ikke af tillægsbevillingsloven, eftersom udgiften er afholdt på en lov bunden bevilling. Oversigten indeholder enkelte bevillinger, hvor der ikke er tale om egentlige ekstraordinære udgifter til COVID-19, bl.a. bevillingen på 524 mio. kr. på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets område, der bl.a. er givet til økonomisk genopretning, fx grøn omstilling og fremrykning af tilskud til energibesparelser.

Tabel 6 viser tillægsbevillingslovens oplysninger om nettobevillinger pr. ministerium.

Tabel 6**Bevillinger til statens ekstraordinære udgifter til COVID-19 i 2020**

	Nettobevilling (mio. kr.)
§ 6. Udenrigsministeriet	90,8
§ 7. Finansministeriet	6.192,8
§ 8. Erhvervsministeriet	51.726,8
§ 11. Justitsministeriet	5.793,8
§ 12. Forsvarsministeriet	230,1
§ 15. Social- og Indenrigsministeriet	2.886,6
§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet	2.121,8
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	4.803,4
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	647,4
§ 20. Børne- og Undervisningsministeriet	692,2
§ 21. Kulturministeriet	1.064,8
§ 24. Miljø- og Fødevarerministeriet	646,1
§ 28. Transport- og Boligministeriet	3.653,3
§ 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	524
§ 35. Generelle reserver	88
§ 37. Renter	÷1.418,6
§ 38. Skatter og afgifter	14.243,3
I alt	93.986,6

Note: Det samlede beløb på 93.986,6 mio. kr. indeholder både udgifter og lån. Lånene forventes tilbagebetalt til staten.

Kilde: Lov om tillægsbevilling for 2020.

Det fremgår af tabel 6, at Erhvervsministeriet har den største bevilling til at håndtere COVID-19 i 2020. Ministeriets bevilling er på 51.726,8 mio. kr. og vedrører en række kompensationsordninger, garanti- og udlånsordninger mv. rettet mod virksomheder, der har haft markant omsætningsnedgang under pandemien, bl.a. på grund af nedlukningerne. Den største kompensationsordning er lønkompensationsordningen, hvor der er udbetalt 12.333,8 mio. kr. i 2020 som kompensation til virksomheders lønudgifter til firingstruede medarbejdere. Den største garantiordning er rettet mod små og mellemstore virksomheder, der via Vækstfonden har fået stillet garanti over for de berørte virksomheders pengeinstitut, leasingselskab mv. Den endelige garantiramme er på i alt 16.850 mio. kr. i 2020. Heraf er der udgiftsført en tabsramme på 8.353,1 mio. kr. i statsregnskabet for 2020. Herudover er Erhvervsministeriets bevilling fx anvendt som støtte til nedlukkede virksomheders faste omkostninger med 7.605,6 mio. kr. Der er også givet støtte til, at selvstændige og freelancere kan komme gennem krisen, hvilket har kostet 5.995,2 mio. kr. Endelig har staten stillet en statsgaranti på 25.000 mio. kr. med en tabsramme på 5.000 mio. kr. til at sikre danske virksomheders samhandel med udenlandske og indenlandske købere.

Den næststørste bevilling i tabel 6 administreres af Skatteministeriet, der har ansvaret for bevillingen på 14.243,3 mio. kr. på § 38. Skatter og afgifter. Bevillingen er primært givet til rentefrie lån til virksomheder. Lånene forfalder i 2021, og derfor er udgiften i 2020 modsvaret af en indtægtsbevilling på finansloven for 2021, hvor lånene forventes at blive betalt tilbage. Oversigten afspejler ikke, at virksomhederne har fået udskudt fristerne for betaling af moms, arbejdsmarkedsbidrag og A-skat til 2021. Skatteministeriet har skønnet, at de udestående betalinger ultimo 2020 udgør ca. 67 mia. kr. Beløbet er indregnet i regnskabet for 2020 som et tilgodehavende.

Finansministeriets bevilling på 6.192,8 mio. kr. vedrører primært statens udgifter til rekapitalisering af SAS AB, der har fået tilført 3.760,6 mio. kr. Herudover er der bl.a. udgifter til EU's COVID-19-vaccinestrategi, EU's Corona Response Investment og risikopræmie vedrørende Danmarks Genopretningsfond.

Justitsministeriets bevilling til ekstraordinære COVID-19-udgifter er på 5.793,8 mio. kr. Den største udgiftspost vedrører departementets udbetaling af refusion for kommunernes og regionernes merudgifter til værnemidler, testkits mv., der er regnskabsført med 5.254,3 mio. kr. Herudover er bevillingen givet til en stigning i politiets ordinære driftsomkostninger, som primært kan henføres til ekstraordinære udgifter som følge af COVID-19-situationen, herunder etablering af en luftbro til transport af værnemidler.

Bevillingen på 4.803,4 mio. kr. på Beskæftigelsesministeriets område vedrører bl.a. refusion af sygedagpenge for både arbejdsgivere og selvstændige samt en række midlertidige tiltag på dagpengeområdet. Samtidig har alle ydelsesmodtagere modtaget et engangstilskud på 1.000 kr. pr. person. Engangstilskuddet er regnskabsført med en udgift på 2.194 mio. kr. i statsregnskabet for 2020.

Bevillingen på 3.653,3 mio. kr. på Transport- og Boligministeriets område dækker bl.a. kompensation til DSB, Arriva og Metroselskabet.

Endelig viser tabel 6 en indtægtsbevilling på 1.418,6 mio. kr. i ekstraordinære renteindtægter. Renteindtægterne relaterer sig bl.a. til Vækstfonden. Finansministeriet har oplyst, at der er indtægtsført 1.023,5 mio. kr. i renteindtægter i relation til COVID-19 i regnskabet for 2020.

Tabel 6 afspejler kun bevillinger til ekstraordinære udgifter. Staten har derudover haft udgifter til tiltag, som er afledt af COVID-19-pandemien, men som er udmøntet og overført inden for finanslovens bevillinger. Eksempler på sådanne udgifter er:

- Justitsministeriets ekstraordinære udgifter i politiet og domstolenes merforbrug til leje af midlertidige lokaler.
- Udenrigsministeriets bidrag til WHO og UNICEF vedrørende COVID-19.
- Udmøntningen af midler til en sommerpakke på erhvervs- og kulturområdet fra finanslovens § 35. Generelle reserver. Der er udmøntet 711 mio. kr. til kulturområdet.
- Uddannelses- og Forskningsministeriets udgifter til coronarelateret forskning for 150 mio. kr. og udgifter til at forlænge ph.d.-forløb som følge af COVID-19 for 18 mio. kr.

- Øvrige merudgifter og mindreudgifter, der er afholdt eller udlignet inden for ministeriernes almindelige virksomhed, fx mindreudgifter til tjenesterejser og merudgifter til etablering af hjemmearbejdspladser.

Rigsrevisionen har revideret udgifterne til COVID-19 som led i vores almindelige årlige revision. Vores revisionstilgang sikrer, at vi har størst revisionstryk på store og risikofyldte udgifter og indtægter, herunder også udgifter til tiltag i forbindelse med pandemien. Revisionen har givet anledning til 2 sager vedrørende regnskabets oplysninger om udgifter relateret til COVID-19.

Justitsministeriet har utilstrækkelige forretningsgange og kontroller med udgifter til indkøb af værnemidler mv.

36. Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriets departement har haft utilstrækkelige forretningsgange vedrørende opgørelse og udbetaling af kompensation for merudgifter til indkøb af værnemidler mv. i 2020. De utilstrækkelige forretningsgange medfører risiko for, at udgifterne ikke er opgjort korrekt. Rigsrevisionen er ikke bekendt med eksempler på uretmæssige udbetalinger.

Justitsministeriets departement skal sikre, at udgifter bliver opgjort korrekt, så de rigtige beløb bliver udbetalt og registreret i ministeriets paragrafregnskab. Departementet bør som tilskudsyder beskrive, hvordan modtagerne af et tilskud skal opgøre de merudgifter, som de kan kompenseres for.

Justitsministeriets departement har i 2020 udgiftsført 5.254,3 mio. kr. i kompensation til Aarhus Kommune og regionerne. Beløbet er udbetalt på baggrund af opgørelser fra tilskudsmodtagerne, men departementet har ikke beskrevet, hvordan Aarhus Kommune og regionerne skal opgøre de udgifter, som de kan kompenseres for. Det medfører risiko for, at tilskudsmodtagerne opgør merudgifterne efter hver deres metode, og at udgifterne dermed ikke er opgjort og registreret korrekt i statsregnskabet.

Justitsministeriet har oplyst, at håndteringen skal ses i lyset af, at det er en uforudsigelig og omfangsrig opgave at sikre forsynings sikkerheden af kritiske værnemidler mv. under en pandemi. Grundet situationens karakter og usikkerheder på verdensmarkederne har det ikke været muligt på forhånd at forudsige forsynings situationen, herunder at udarbejde en udtømmende og klart defineret afgrænsning af alle kritiske værnemidler. Forbrug af værnemidler kan desuden bl.a. påvirkes af politiske prioriteter og sundhedsmyndighedernes retningslinjer, der løbende er blevet justeret under COVID-19-pandemien.

Erhvervsministeriet mangler at registrere en garanti på 3,3 mia. kr.

37. Erhvervsministeriet har ikke registreret en garanti på 3,3 mia. kr. i statsregnskabet for 2020. Garantien vedrører en nyetableret EU-COVID-19-garantifond. Fejlen medfører, at statsregnskabets fortegnelser over ydede statsforskrivninger og garantiforpligtelser mangler 3,3 mia. kr. på ministeriets område. Fejlen har ikke driftspåvirkning og påvirker ikke statens balance, da der er tale om en eventualforpligtelse. Garantien udgør kun 1,1 % af ministeriets samlede garantier. Ministeriet har oplyst, at garantien blev registreret et par dage inden statsregnskabets udgivelse, men desværre ikke kunne nå at blive inkluderet i statsregnskabet.

Statsregnskabet skal indeholde en oversigt over statsforskrivninger og garantiforpligtelser, der skal afspejle forpligtelser, som kan påhvile staten i fremtiden. Oversigten



JUSTITSMINISTERIET

Koordinering af indkøb af værnemidler mv.

Folketinget har givet bevilling til, at staten kan kompensere regionerne og kommunerne for merudgifter til indkøb af værnemidler mv. til håndtering af udbruddet af COVID-19, jf. Akt 140 16/4 2020. Region Hovedstaden, Region Midtjylland og Aarhus Kommune har i samarbejde med Den Nationale Operative Stab og Styrelsen for Forsynings sikkerhed koordineret indkøb af værnemidler mv. på vegne af de øvrige regioner og kommuner.



ERHVERVSMINISTERIET

skal i al væsentlighed afspejle de statsforskrivninger og garantiforpligtelser, der er udstedt med hjemmel i lov eller tekstanmærkning. Statsforskrivninger og garantiforpligtelser var for hele staten opgjort til 396 mia. kr. i statsregnskabet for 2020.

Erhvervsministeriet har givet en garanti på ca. 5 mia. kr. til en ny EU-COVID-19-garantifond, jf. tekstanmærkning nr. 156, ad 08.33.28. Garantifonden skal understøtte, at virksomheder i EU kan klare sig gennem COVID-19-krisen via nationale garantier. Danmarks garantiandel udgør 659 mio. euro, svarende til ca. 5 mia. kr. Garantierne ventes at dække tab og relaterede omkostninger ved tab på projekter, som finansieres gennem garantifonden. Dele af garantien er korrekt afspejlet i statsregnskabet, idet ministeriet har udgiftsført en tabsramme på 1,7 mia. kr. til delvis dækning af indfrielse af garantien. Den resterende del af garantien på 3,3 mia. kr. mangler dog at blive registreret i statsregnskabets oversigt over statsforskrivninger og garantiforpligtelser for 2020.

5. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter

38. Vi følger en række sager, hvor ministerierne skal løse problemer, vi har peget på i tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet. Bilag 2 giver et samlet overblik over sagerne. Vi følger sagerne hvert år for at vurdere ministeriernes fremdrift med at løse problemerne.

Hvis en opfølgningssag har givet anledning til betydelige fejl i statsregnskabet for 2020, omtaler vi sagen i beretningens kapitel 3 eller 4.

Hvis vi vurderer, at ministerierne har løst problemerne, indstiller vi til Statsrevisorerne at lukke sagerne. Vi vurderer, at nedenstående sager kan afsluttes.

Finansministeriet har forbedret logningen i Navision Stat

39. Vi har fulgt op på en sag fra 2018, hvor vi fandt, at Finansministeriet ikke havde sikret tilstrækkelig logning af 5 it-medarbejdere med privilegerede rettigheder hos Statens It. Sagen vedrørte arbejdet med løbende vedligeholdelse af statens økonomisystem Navision Stat. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 35.

Rigsrevisionen konstaterer, at Statens It i samarbejde med Økonomistyrelsen i 2019 har tilsluttet Navision Stat til Statens It's centrale logløsning, så loggen er sikret, og brugeraktiviteter i hele systemets it-infrastruktur løbende overvåges og dokumenteres.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.



Forsvarsministeriet aflægger fortsat regnskab efter 2 regnskabsprincipper

40. Vi har fulgt op på en sag fra 2013 om Forsvarskommandoens udgiftsbaserede bevillingsregnskab. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 52.

Forsvarsministeriet har oplyst, at der tidligere på vegne af Forsvarsministeriet og Finansministeriet er udarbejdet en foranalyse med henblik på at afklare fordele og ulemper ved Forsvarsministeriets eventuelle overgang til et omkostningsbaseret bevillingsregnskab. Forsvarsministeriet har for nærværende ingen aktuelle planer om at overgå til udelukkende omkostningsbaseret bevillingsregnskab, hvorfor ministeriet fortsat aflægger regnskabet efter 2 regnskabsprincipper.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.



Bilag 1. Metodisk tilgang

Vi afgiver årlige erklæringer om statsregnskabet og paragrafregnskaberne

Vi gennemfører hvert år finansiel revision og bevillingskontrol af årets statsregnskab. Målet med revisionen er at udforme en erklæring om det samlede statsregnskab og erklæringer om hver paragraf i regnskabet. Dog reviderer vi ikke statsregnskabets § 3. Folketinget.

Kriterierne for, om statsregnskabet er rigtigt, fremgår af bevillingslovene og statens regnskabsregler, der bl.a. fastlægger, hvornår og hvordan indtægter, udgifter, aktiver og passiver skal opgøres og indregnes. Bevillingerne er overholdt, når alle ministeriets dispositioner har hjemmel i en bevillingslov og er anvendt inden for rammerne af bevillingslovene og disponeringsreglerne.

Revisionen tager udgangspunkt i vores kendskab til ministerierne

Vi planlægger revisionen, så den er målrettet væsentlige og risikofyldte dele af regnskabet. Planlægningen er baseret på, at vi har eller skaber os et godt kendskab til virksomhederne på de enkelte ministerområder. Det omfatter, at vi er opmærksomme på eventuelle særlige vilkår og forhold, der kan påvirke virksomhedens evne til at aflægge et rigtigt regnskab og overholde bevillingerne. Det kan fx være særlige bevillingsregler og funktionsbetingelser, som virksomheden er underlagt. Det kan være virksomhedens kontrolmiljø, herunder ledelsens overvågning af kontroller. Det kan også være virksomhedens it-understøttelse, herunder omfanget af automatiserede handlinger. Vi er løbende i dialog med virksomhederne for at få indsigt i forhold, der kan være relevante for vores revision, og for at få indsigt i ledelsens risikobillede, ledelsens håndtering af risici og ledelsens håndtering af vores bemærkninger fra sidste års revision.

Omfanget af revisionen afhænger af kontrolmiljøerne på ministerområdet

Vi gennemfører den revision, der er nødvendig for, at vi kan opnå høj grad af sikkerhed for, at der ikke forekommer væsentlig fejlinformation og væsentlige bevillingsafvigelser. Vi tilpasser omfanget af revisionen og revisionshandlingerne efter, hvordan vi systematisk og effektivt kan opnå et tilstrækkeligt og egnet revisionsbevis for konklusionen i erklæringen.

Omfanget af revisionen afhænger af, om virksomhederne på ministerområdet har etableret velfungerende regnskabssystemer og har pålidelige forretningsgange og et stærkt kontrolmiljø. Vi undersøger og tester indledningsvist, om centrale kontroller i virksomheden er effektive. Det gør vi fx ved at gennemgå dokumenter, der beskriver virksomhedens forretningsgange og dokumenterer virksomhedens egne kontroller. Det gør vi også ved at interviewe centrale medarbejdere og ved at analysere relevant data. Vi udtager også stikprøver, der kan afdække, om virksomheden i praksis har hensigtsmæssige forretningsgange og kontroller. Vi udvider revisionen med analyser, tests og andre substanshandling, indtil vi har opnået tilstrækkeligt revisionsbevis. Dermed stiger omfanget af revisionen, hvis virksomhedens kontroller er upålidelige, eller hvis virksomheden ikke kan dokumentere egne kontroller.

Afslutningsvist gennemgår vi de delkonklusioner, fejlinformationer og bevillingsafvigelser, som revisionen har afdækket. På den baggrund vurderer vi, om summen af fejlinformationer og bevillingsafvigelser er så væsentlige, at vi vil modificere konklusionen i erklæringen, fx ved at tage et forbehold.

Vi sender hvert år en erklæring til ministeriet om de paragraffer i statsregnskabet, som ministeriet har ansvaret for. Hvis der er modifikationer i en erklæring, vil vi altid orientere Statsrevisorerne.

Standarderne for offentlig revision

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

Bilag 2. Sager, vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet

Bilaget viser 14 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet. Vi følger sagerne, indtil ministerierne og virksomhederne har løst de problemer, som vi og Statsrevisorerne har påpeget.

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

I kapitel 5 omtaler vi 2 sager, som vi vurderer kan afsluttes.

Én sag følges i beretningen om revisionen af statens forvaltning i 2020. De øvrige 7 sager vil blive omtalt i en kommende beretning om revisionen af statsregnskabet, når vi enten vurderer, at sagen giver anledning til yderligere kritik, eller når vi vurderer, at sagen kan afsluttes.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
§ 7. Finansministeriet		
Finansministeriets logning i Navision Stat	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 35. - Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 19. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2020, pkt. 40.	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
§ 11. Justitsministeriet		
It-sikkerhed i Navision Stat hos Direktoratet for Kriminalforsorgen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 34. - Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 11.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
It-sikkerhed i Navision Stat hos Domstolsstyrelsen	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 35. - Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 12.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 12. Forsvarsministeriet		
Forsvarskommandoens udgiftsbaserede bevillingsregnskab	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 142. - Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 52. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2020, pkt. 40.	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
Forsvarsministeriets kontrolmiljø på indkøbsområdet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 21-23. - Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 6. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2020, pkt. 25-28.	Rigsrevisionen vil følge sagen.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
§ 17. Beskæftigelsesministeriet		
Arbejdstilsynets forvaltning af tilskud til branchemiljørådene var mangelfuld	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 153. - Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 44.	Sagen følges i regi af beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2020.
Beskæftigelsesministeriets kontrol med udbetaling af refusion til kommuner	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 33. - Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 17. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 32. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2020, pkt. 29.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
§ 28. Transport- og Boligministeriet		
Bygningsstyrelsens kontrolmiljø på huslejeområdet	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 24. - Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 6.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Banedanmarks kontrolmiljø i SAP	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 9-18. - Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 10.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 38. Skatter og afgifter		
Skatteministeriets værdiansættelse af statens restancer	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 37. - Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 20. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 11-14. - Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2020, pkt. 10-13.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
Skatteministeriets brugerrettighedsstyring	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 25-26. - Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 7.	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Udvikling- og Forenklingsstyrelsens værdiansættelse af anlæg	- Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 38. - Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 14.	Sagen omtales ikke i denne beretning.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
§ 38. Skatter og afgifter (fortsat)		
SKATs regnskabsforvaltning vedrørende § 38	• Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 115-116. • Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 39. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 106. • Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 21. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2015, pkt. 88-91. • Notat til Statsrevisorerne af 17. januar 2017, pkt. 18-22. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 122-126 og pkt. 140. • Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 44. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 78-82. • Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 33. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 10-17. • Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 5. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 9-18. • Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 4. • Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2020, afsnit 3.1.	Rigsrevisionen vil følge sagen.
Flere ministerier		
Brugerrettighedsstyring i Statens Lønssystem hos Uddannelses- og Forskningsministeriet, Justitsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Social- og Indenrigsministeriet (nu Social- og Ældreministeriet og Indenrigs- og Boligministeriet), Børne- og Undervisningsministeriet og Kulturministeriet	• Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 28-31. • Notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020, pkt. 8.	Sagen omtales ikke i denne beretning.

Bilag 3. Ordliste

Bevilling	Ministerierne skal have en bevilling, før de må disponere, dvs. før de må afholde udgifter og opkræve indtægter eller disponere, så det giver tilgang eller afgang af aktiver eller passiver. Folketinget giver ministerierne bevilling til at disponere via bevillingslovene. Bevillingslovene består af finansloven, der indeholder bevillinger for et finansår, og tillægsbevillingsloven, der ophøjer årets aktstykker til lov og dermed indeholder ændringer til bevillingerne efter finanslovens vedtagelse. Bevillingslovene kan også omfatte en eventuel midlertidig bevillingslov. Ministerierne skal disponere i overensstemmelse med de forudsætninger, der knytter sig til bevillingen. Bevillingsbegrebet har baggrund i grundlovens § 46 og § 47, stk. 2.
Bevillingsafvigelse	Der er tale om en bevillingsafvigelse, hvis ministeriet ikke overholder bevillingerne og disponeringsreglerne. Bevillingsafvigelser omfatter fx dispositioner, der mangler den nødvendige forudgående bevilling, beløbsmæssige overskridelser og andre brud på disponeringsreglerne.
Bevillingskontrol	Ved en bevillingskontrol vurderer vi, om ministeriet har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne, dvs. om ministeriet har disponeret i overensstemmelse med de rammer, som Folketinget har vedtaget.
DAU-saldoen	Summen af statens drifts-, anlægs- og udlånssaldo betegnes DAU-saldoen. Saldoen viser forskellen mellem de samlede udgifter og indtægter på finanslovens §§ 1-38 og kan betegnes som statens driftsresultat.
Disponeringsreglerne	Disponeringsreglerne er rammer for, hvordan ministerierne kan anvende de bevillinger, de har fået på bevillingslovene. Reglerne fremgår først og fremmest af Finansministeriets budgetvejledning, der både indeholder generelle regler og mere specifikke regler for de enkelte bevillingstyper. Herudover kan der være fastsat særlige bevillingsbestemmelser i årets finanslov eller i aktstykker, der indebærer, at budgetvejledningen fraviges.
Erklæring	En erklæring indeholder Rigsrevisionens vurdering af statens eller et ministerområdes regnskab. Standardkonklusionen er: • at regnskabet i alle væsentlige henseender er rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler • at staten/ministeriet i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne. Vi modificerer standardkonklusionen, hvis vi vurderer, at der er væsentlige fejl og mangler. Det kan vi fx gøre ved at tage et forbehold. Erklæringen indeholder også en udtalelse om vores juridisk-kritiske revision og forvaltningsrevision.
Fejl	Der er tale om en fejl, hvis en oplysning i regnskabet ikke er opgjort og indregnet i overensstemmelse med regnskabsreglerne. Vi opgør fejlen som forskellen mellem det beløb, der fremgår, og det beløb, der burde fremgå, hvis posten var i overensstemmelse med reglerne. Vi betragter det også som en fejl, hvis en post ikke er klassificeret eller præsenteret i overensstemmelse med reglerne. Fejl omfatter både faktuelle, skønsmæssige og projicerede fejl.
Finansiel revision	Ved en finansiel revision vurderer vi, om de oplysninger, som ministeriet har givet i regnskabet, er rigtige, dvs. vi vurderer, om ministeriet har udarbejdet regnskabet i overensstemmelse med regnskabs-, bevillings- og disponeringsreglerne.
Forbehold	Vi tager forbehold for konklusionen i erklæringen, hvis vi finder væsentlige fejl og mangler. Et forbehold er dermed en undtagelse fra erklæringens konklusion om, at regnskabet er rigtigt, og at bevillingerne er overholdt.
Usikkerhed	Der er tale om usikkerhed, hvis der er bogført et beløb i regnskabet, uden at der er sikkerhed for beløbets størrelse eller forekomst.