



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**August 2020
– 19/2019**

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

Revisionen af statsregnskabet for 2019

19/2019

Beretning om

revisionen af statsregnskabet for 2019

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

København 2020

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

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

Alle ministrene afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2020.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og 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 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• 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 2445-7361
ISBN online 978-87-7434-672-2
ISBN trykt 978-87-7434-671-5
ISSN trykt 1602-9216

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2019

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

Revisionen har vist, at det samlede statsregnskab for 2019 i alle væsentlige henseender er rigtigt, og at staten i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne - bortset fra virkningen af Rigsrevisionens forbehold på § 38. Skatter og afgifter og en række konkrete fejl og mangler i regnskabsforvaltningen på tværs af regnskabet.

Rigsrevisionen har for tredje år i træk taget forbehold for, om § 38. Skatter og afgifter er rigtig.

Statsrevisorerne finder det særdeles kritisabelt, at Skatteministeriet heller ikke i 2019 har kunnet sikre, at indtægtsiden i statsregnskabet er korrekt.

Statsrevisorerne kritiserer, at Skatteministeriet ikke i tide har orienteret Rigsrevisionen om fejlen vedrørende ulovlig opkrævning af morarenter.

Statsrevisorerne konstaterer, at selv om Skatteministeriet i 2019 har reduceret fejl og usikkerheder i regnskabet betydeligt, udestår det fortsat at få udbedret væsentlige fejl og usikkerheder, bl.a. ulovlig opkrævning af morarenter, værdiansættelse og inddrivelse af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige samt konkrete fejl på i alt 1,3 mia. kr.

Statsrevisorerne

21. august 2020

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

Statsrevisorerne har siden 2009 gjort Folketinget og skiftende regeringer opmærksom på de alvorlige problemer på skatteområdet. I 2018 pegede Statsrevisorerne således på behovet for at styrke og genopbygge skatteforvaltningen i Danmark og efterlyste en prioritering af skatteområdet hos regering og Folketing.

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

Statsrevisorerne skal henlede Folketingets opmærksomhed på, at vi inden afgivelsen af Endelig betænkning over statsregnskabet for 2019, som finder sted i februar 2021, vil søge tvivlsspørgsmål af betydning for Folketingets godkendelse af statsregnskabet - især på skatteområdet - afklaret bedst muligt.

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

Statsrevisorerne finder det dog utilfredsstillende, at der på en række ministerområder er et mangelfuldt kontrolmiljø og brugerstyring, som indebærer en unødigt stor risiko for svig og fejl i regnskabet:

- 10 ministerområder mangler funktionsadskillelse og har ikke tilstrækkelig kontrol med betalinger og opkrævning af indtægter til staten, bl.a. Forsvarsministeriet, Bygningsstyrelsen under Transport- og Boligministeriet samt Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering under Beskæftigelsesministeriet.
- Flere statslige virksomheder har en utilstrækkelig styring af brugerrettigheder i it-systemer, som vanskeliggør afdækningen af eventuelle sager om misbrug, bl.a. Skatteministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Domstolsstyrelsen under Justitsministeriet og Bane-danmark under Transport- og Boligministeriet.
- 6 ministerier har mangler i styringen af deres brugerrettigheder i Statens Lønssystem. Manglerne indebærer risiko for svig og fejl i ministeriernes regnskaber.

Statsrevisorerne konstaterer, at der i 2019 var et overskud på 61,2 mia. kr. i statens driftsregnskab. Statens udgifter var samlet set 20,4 mia. kr. mindre end bevilget. Staten har haft merindtægter på 53,1 mia. kr.

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
2.2. Udtalelse om juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision	10
3. Modifikationer vedrørende de enkelte paragraffer i statsregnskabet	11
3.1. Forbehold vedrørende § 38. Skatter og afgifter	11
4. Principielle og tværgående revisionssager	21
4.1. Mangelfuldt kontrolmiljø og brugerstyring	21
4.2. Usikkerheder, der påvirker statens status	36
5. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter	40
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	44
Bilag 2. Sager, vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet	47
Bilag 3. Ordliste.....	50

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 18 ministerier på finanslovens §§ 1-2 og 5-42.

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

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Beretningen handler om revisionen af statsregnskabet for 2019. Statsregnskabet er et samlet regnskab for de ministerier, der afholder udgifter og opkræver indtægter for staten. Beretningen handler også om revisionssager fra tidligere år, som vi afslutter.

Formålet med revisionerne har været at vurdere, om de informationer, som ministerierne har præsenteret i statsregnskabet, er rigtige. Vi har også gennemført bevillingskontrol for at vurdere, om ministerierne har overholdt deres bevillinger. Beretningen skal dermed understøtte Statsrevisorernes og Folketingets opgave med at behandle statsregnskabet. 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?



Hovedkonklusion

Det samlede statsregnskab for 2019 er i alle væsentlige henseender rigtigt, og staten har i alle væsentlige henseender overholdt bevillingerne, bortset fra virkningerne af Rigsrevisionens forbehold for rigtigheden af § 38. Skatter og afgifter og en række yderligere konkrete fejl på tværs af regnskabet.

Rigsrevisionen tager forbehold for rigtigheden af statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter, selv om usikkerhederne er blevet reduceret betydeligt i 2019

Forbeholdet skyldes bl.a., at Skatteministeriet ikke har afspejlet flere års ulovlig opkrævning af morarenter i årsregnskabet, at Skatteministeriet ikke har en pålidelig opgørelse af værdien af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige, at Skatteministeriet ikke har en retvisende værdiansættelse af den del af gælden til det offentlige, hvor der er tvivl om gældens retskraft og/eller problemer med kvaliteten af data om gælden, og at paragrafregnskabet indeholder en række konkrete fejl på i alt 1.330,4 mio. kr.

De øvrige paragrafregnskaber er i alle væsentlige henseender rigtige

De øvrige paragraffer i statsregnskabet indeholder dog en række fejl, ligesom der er risici forbundet med regnskabsforvaltningen, som Rigsrevisionen finder det relevant at gøre opmærksom på.

Et stort antal virksomheder fordelt på 10 ministerområder mangler funktionsadskillelse og har ikke tilstrækkelig kontrol med betalinger og opkrævning af indtægter. Det giver en stor unødigt risiko for svig og fejl i regnskaberne. Rigsrevisionen har ikke afdækket sager om svig, men kan konstatere, at medarbejdere i flere virksomheder har adgang til at deaktivere eller slette loggen, hvilket betyder, at det er meget vanskeligt at afdække eventuelle sager om misbrug. Der er behov for, at ministerierne nedbringer risikoen eller etablerer kompenserende kontroller.

2. Tabel 1 viser summen af udgifter og indtægter pr. paragraf i statsregnskabet. Tabellen giver også en oversigt over de sager, vi omtaler i kapitel 3 og 4.

Tabel 1
Overblik over statsregnskabet og resultaterne af revisionen

	Aktivitet i mio. kr. ¹⁾	Modifikationer i erklæringen	Principielle og tværgående revisionssager
§ 1. Dronningen	84		
§ 2. Medlemmerne af det kongelige hus mfl.	28		
§ 5. Statsministeriet	117		
§ 6. Udenrigsministeriet	18.279		
§ 7. Finansministeriet	43.096		
§ 8. Erhvervsministeriet	6.866		
§ 9. Skatteministeriet	12.036		Problemerne med værdiansættelse af låste restancer påvirker også statsregnskabets § 9, jf. pkt. 14. Forsat mangler i Skatteministeriets brugerrettighedsstyring, jf. pkt. 25-27. Fejl og usikkerheder vedrørende værdiansættelsen af Udviklings- og Forenklingsstyrelsens anlæg, jf. pkt. 38.
§ 11. Justitsministeriet	23.321		Utilstrækkelig it-sikkerhed i Navision Stat hos Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. pkt. 34. Utilstrækkelig it-sikkerhed i Navision Stat hos Domstolsstyrelsen, jf. pkt. 35. Mangler i styringen af brugerrettigheder i Statens Lønssystem, jf. pkt. 28-31.
§ 12. Forsvarsministeriet	26.107		Forsvarsministeriet har et mangelfuldt kontrolmiljø på indkøbsområdet, jf. pkt. 21-23. Usikkerhed om Forsvarsministeriets eventualforpligtelse til at betale erstatninger for skader, jf. pkt. 39.
§ 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet	4.339		
§ 15. Social- og Indenrigsministeriet	215.394		Mangler i styringen af brugerrettigheder i Statens Lønssystem, jf. pkt. 28-31.
§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet	9.611		

¹⁾ Summen af indtægter og udgifter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem og årsrevisionen.

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

	Aktivitet i mio. kr.¹⁾	Modifikationer i erklæringen	Principielle og tværgående revisionsager
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	287.764		<p>Problemerne med værdiansættelse af låste restancer påvirker også statsregnskabet § 17, jf. pkt. 14.</p> <p>Beskæftigelsesministeriet har ikke forbedret kontrollen med udbetaling af milliardbeløb tilstrækkeligt, jf. pkt. 32.</p> <p>Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har fortsat en utilstrækkelig kontrol med udbetaling af tilskud, jf. pkt. 36.</p>
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	70.846		<p>Problemerne med værdiansættelse af låste restancer påvirker også statsregnskabet § 17, jf. pkt. 14.</p> <p>Mangler i styringen af brugerrettigheder i Statens Lønssystem, jf. pkt. 28-31.</p>
§ 20. Børne- og Undervisningsministeriet	42.239		Mangler i styringen af brugerrettigheder i Statens Lønssystem, jf. pkt. 28-31.
§ 21. Kulturministeriet	12.060		Mangler i styringen af brugerrettigheder i Statens Lønssystem, jf. pkt. 28-31.
§ 22. Kirkeministeriet	620		
§ 24. Miljø- og Fødevarerministeriet	24.682		
§ 28. Transport- og Boligministeriet	19.469		<p>Bygningsstyrelsens kontrolmiljø på huslejeområdet er helt utilstrækkeligt, jf. pkt. 24.</p> <p>Banedanmark har fortsat ikke rettet op på mangler i kontrolmiljøet i SAP, jf. pkt. 33.</p> <p>Usikkerheder i værdiansættelsen af Transport- og Boligministeriets ejendomsportefølje, jf. pkt. 40.</p> <p>Usikkerheder i værdiansættelsen af henstillinger til alment boligbyggeri, jf. pkt. 41.</p>
§ 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	22.516		Mangler i styringen af brugerrettigheder i Statens Lønssystem, jf. pkt. 28-31.
§ 35. Generelle reserver	10.950		
§ 36. Pensionsvæsenet	30.990		
§ 37. Renter	42.174		
§ 38. Skatter og afgifter	764.022	Forbehold vedrørende § 38. Skatter og afgifter, jf. afsnit 3.1.	

¹⁾ Summen af indtægter og udgifter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Statens Koncernsystem og årsrevisionen.

Tabellen viser i kolonne 3 de mest kritiske sager, hvor sagens væsentlighed betyder, at Rigsrevisionen har et forbehold. Sagen fremgår af beretningens kapitel 3.

Kolonne 4 viser principielle og tværgående sager, som vi vil orientere Statsrevisorerne om. Sagerne fremgår af beretningens kapitel 4.

Beretningen indeholder derudover vores overordnede konklusion om det samlede statsregnskab. Konklusionen fremgår af beretningens kapitel 2, der indeholder vores erklæring om den udførte offentlige revision. Kapitel 5 handler om opfølgningssager, som vi vurderer kan afsluttes. I bilag 1 beskriver vi vores metodiske tilgang. Bilag 2 op- lister sager, som vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet. Bilag 3 forklarer udvalgte ord og begreber.

1.2. Baggrund

3. Statsregnskabet er en sammenstilling af de paragrafregnskaber, som 18 ministerier har haft ansvaret for i 2019. Ministeriernes regnskaber er igen en sammenstilling af regnskaberne for 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 udgifter og indtægter i 2019 sammenholdt med budgettet.

Tabel 2
Statens udgifter og indtægter i 2019

	Regnskab	Bevilling	Forskel
Udgifter	696,8 mia. kr.	717,3 mia. kr.	÷20,4 mia. kr.
Indtægter	758,0 mia. kr.	725,3 mia. kr.	32,7 mia. kr.
Overskud (DAU-saldoen)	61,2 mia. kr.	8,1 mia. kr.	53,1 mia. kr.

Kilde: Statsregnskabet for 2019.

Det fremgår af tabel 2, at staten havde et samlet overskud på 61,2 mia. kr. Det fremgår også, at udgifterne var mindre end bevilget, og at staten havde flere indtægter end budgetteret.

Rigsrevisionen skal hvert år revidere statsregnskabet. Vi vurderer, om de oplysninger, som ministerierne har præsenteret i regnskabet, er uden væsentlig fejlinformation. Vi vurderer endvidere, om ministerierne har overholdt deres bevillinger. Vi skal afgive en beretning til Statsrevisorerne om vores revision af statsregnskabet.

Ministrene skal afgive redegørelser til Statsrevisorerne om de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til. Beretningen skal dermed understøtte Statsrevisorernes og Folketingets arbejde med at kontrollere ministerierne og godkende statsregnskabet.

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

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

4. Statsregnskabet skal opstilles efter årets 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.

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. Bevillinger og regnskab), den tilhørende budget- og regnskabsspecifikation og bevillingsafregningen.

Vi har dog ikke revideret statsregnskabets § 3. Folketinget.

Vi omtaler revisionsresultater, som vi har opnået frem til juni 2020, hvis de er relevante for sagerne i beretningen. Tal i tabeller er afrundede værdier. Sumtal kan derfor afvige som følge af afrundingsdifferencer.

2. Rigsrevisionens erklæring om den udførte offentlige revision

2.1. Erklæring om statsregnskabet



Konklusion

Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet hoveddel (dvs. A. Oversigter og B. Bevillinger og regnskab), den tilhørende budget- og regnskabsspecifikation og bevillingsafregningen. Vi har dog ikke revideret statsregnskabet § 3. Folketinget. Statsregnskabet udarbejdes i overensstemmelse med bevillingslovene (dvs. finansloven og tillægsbevillingsloven for 2019) 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, bortset fra virkningerne af nedenstående konkrete fejl:

- Der er fortsat væsentlige usikkerheder og betydelige fejl i statsregnskabet § 38. Skatter og afgifter, selv om usikkerhederne er blevet reduceret betydeligt i 2019. Rigsrevisionen har på den baggrund taget et forbehold for § 38. Forbeholdet er beskrevet i beretningens afsnit 3.1.
- Skatteministeriet har ikke en retvisende værdiansættelse af låste gældsposter, hvilket er en af årsagerne til forbeholdet vedrørende § 38. Skatter og afgifter. Fejlen påvirker også statsregnskabet § 9. Skatteministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet, der har indregnet tilgodehavender for 1,7 mia. kr. i regnskabet på baggrund af Skatteministeriets kursværdimodel. Sagen er beskrevet i beretningens pkt. 14.
- Rigsrevisionen har på tværs af statsregnskabet konstateret yderligere fejl på henholdsvis 0,7 mia. kr. i resultatopgørelsen og 1,7 mia. kr. i balancen. Fejlene er fordelt på en række ministerier. De væsentligste sager er beskrevet i beretningens pkt. 36 og pkt. 38.

Fejlene har ikke medført forbehold på andre enkeltparagraffer end § 38. Skatter og afgifter. Den samlede virkning af ovenstående fejl betyder imidlertid, at Rigsrevisionen tager et forbehold i erklæringen om statsregnskabet.

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 2019 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, der modtages fra Udbetaling Danmark eller fra kommuner. De pågældende ministerier har ansvaret for, at oplysningerne indgår i regnskabet i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler. Disse oplysninger i statsregnskabet kan baseres på Udbetaling Danmarks årsrapport, der revideres af en godkendt revisor, jf. lov om Udbetaling Danmark. Oplysninger, der modtages fra kommuner, kan optages i statsregnskabet for det pågældende år med den verifikation, som er praktisk muligt. Det er en forudsætning, at ministerierne ved krav til regnskab og revision efterfølgende får verificeret oplysningerne på en måde, der giver en overbevisning om, at regnskabet over en årrække er rigtigt.

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 ministerområdets 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.

2.2. 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 13. august 2020

Lone Strøm
rigsrevisor

/Yvan Pedersen
afdelingschef

3. Modifikationer vedrørende de enkelte paragraffer i statsregnskabet

8. Rigsrevisionen afgiver en erklæring om hver paragraf i statsregnskabet, hvor vi udtaler os om rigtigheden af de oplysninger, et ministerium har præsenteret vedrørende paragraffen. Vi udtaler os også om, hvorvidt ministeriet har overholdt sine bevillinger.

Hvis vores revision afdækker væsentlige fejl målt i forhold til de samlede indtægter og udgifter i paragrafregnskabet, gør vi opmærksom på problemet ved at modificere vores konklusion, fx via et forbehold. Et forbehold betyder således, 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 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

Det er Rigsrevisionens vurdering, 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 og betydelige fejl:

- Ulovlig opkrævning af morarenter medfører, at der gennem en årrække er indtægtsført 4,5 mia. kr. for meget på § 38. Skatter og afgifter. Skatteministeriets tilbagebetaling eller annullering af opkrævningen vil derfor indebære en udgift i statsregnskabet på op til 4,5 mia. kr. plus rentegodtgørelse. Ministeriet har ikke afspejlet forholdet i årsregnskabet for 2019.

Forskellen på fejl og usikkerheder

Fejl, herunder såvel faktuelle, skønsmæssige som projicerede fejl, 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 gældende regnskabsregler.

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

- Skatteministeriets opgørelse af værdien af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige er ikke pålidelig. Ministeriets kursværdimodel er baseret på en række grundforudsætninger, herunder en normaliseret inddrivelse af restancerne. Grundforudsætningerne har ikke været opfyldt i 2019, hvilket medfører, at modellens beregning af kursværdien ikke er pålidelig. Restancerne er indregnet i regnskabet med en værdi på i alt 14,2 mia. kr. (nominelt 86,1 mia. kr.). Rigsrevisionen kan ikke vurdere, hvad kursværdien burde have været.
- Værdiansættelsen af den del af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige, som er låst for inddrivelse på grund af tvivl om retskraft og/eller problemer med datakvalitet, er ikke retvisende. De låste poster er værdiansat til samme værdi som de inddrivelsesparate poster, jf. kursværdimodellen. Ud over at kursværdimodellens beregninger ikke er pålidelige, jf. ovenstående, er det således endnu mere vanskeligt at værdiansætte denne specifikke del af restancerne pålideligt. Det skyldes, at Skatteministeriet ikke ved, om og i givet fald hvornår det kan lade sig gøre at fjerne spærringen for inddrivelse. Den regnskabsmæssige usikkerhed knytter sig til kursværdien af de låste poster, som er indregnet i regnskabet med i alt 3,2 mia. kr. (nominelt 32,8 mia. kr.).
- Regnskabet indeholder en række konkrete fejl på i alt 1.330,4 mio. kr., herunder periodiseringsfejl på 648,9 mio. kr.
- En række væsentlige balancekonti er ikke afstemt, og der er uafklarede differencer for i alt 353 mio. kr.
- Skatteministeriet har en række områder, hvor uafklarede forhold i forvaltningen kan få betydning for regnskabet. Der er bl.a. mange gamle poster i regnskabet, som p.t. undergår oprydning, og som derfor udgør en usikkerhed i regnskabet. Usikkerheden kan ikke opgøres.
- Der er fortsat enkelte væsentlige mangler i Skatteministeriets dokumentation for fuldstændighed og nøjagtighed af data i eksterne it-systemer.

Skatteministeriet arbejder fortsat målrettet på at løse de regnskabsmæssige udfordringer og dermed reducere den regnskabsmæssige usikkerhed, herunder oprydningen i gamle fejl og differencer. Det er Rigsrevisionens vurdering, at usikkerhederne er blevet reduceret betydeligt i 2019, men at der fortsat udestår løsning af ovenstående 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 27. november 2019 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 5 og 20.

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

Ulovlig opkrævning medfører, at der er indtægtsført 4,5 mia. kr. for meget på § 38. Skatter og afgifter

10. Skatteministeriet har i perioden 2008-2019 i strid med opkrævningsloven opkrævet og indtægtsført 4,5 mia. kr. for meget i morarenter i en række konkrete sager. Ministeriet har i en årrække opkrævet renter fra den dag, hvor skatten skulle have været betalt. I denne type sager kan der imidlertid efter opkrævningslovens § 5, stk. 1, først opkræves renter med virkning fra 14 dage efter, at selskabet er blevet pålagt at indbetale skatten. Det drejer sig om 42 selskaber, der har udbetalt renter, udbytte eller royalty uden at indeholde kildeskat til Danmark. I disse sager har ministeriet beregnet og opkrævet morarenter for i alt 6,7 mia. kr. Der burde udelukkende have været opkrævet morarenter for 2,2 mia. kr. Der er således blevet opkrævet 4,5 mia. kr. for meget. Der er tale om en administrativ og ikke en systemmæssig fejl. Ministeriets tilbagebetaling eller annullering af opkrævningen vil derfor indebære en udgift i statsregnskabet på op til 4,5 mia. kr. (afhængigt af vurderingen af forældelse) plus rentegodtgørelse, hvilket er i overensstemmelse med Økonomistyrelsens retningslinjer for rettelse af regnskabsfejl. Forholdet er ikke afspejlet i årsregnskabet for 2019, selv om sagen var kendt i ministeriet ved regnskabsafslæggelsen.

Skatteministeriet vurderede den 19. juni 2019, at den hidtidige praksis var i strid med lovgivningen. På baggrund af spørgsmålets principielle karakter og omfanget af sager, der kunne være berørt, valgte ministeriet i august 2019 at indhente en juridisk udtalelse fra Kammeradvokaten. Kammeradvokaten tilkendegav på et møde i november 2019 sin foreløbige vurdering af, at ministeriet havde opkrævet morarenter ulovligt, og orienterede på et afrapporteringsmøde den 6. marts 2020 og i sin skriftlige udtalelse af 11. maj 2020 ministeriet om, at han i lighed med ministeriet vurderede, at ministeriets opkrævning var ulovlig. Ministeriet orienterede først Rigsrevisionen om den ulovlige opkrævning den 15. juni 2020.

De berørte selskaber har allerede betalt 1,5 mia. kr. til statskassen i perioden 2011-2019, mens 3 mia. kr. ikke er betalt. Da Skatteministeriet har opkrævet renter i strid med lovgivningen, skal de tilbagebetales. I 16 af sagerne har selskaberne betalt renter for 1 mia. kr. for mere end 3 år siden. Ministeriet vurderer, at forældelseslovens bestemmelser betyder, at selskabernes krav på tilbagebetaling i disse sager kan være forældet. Forældelsen kan dog være afbrudt, fx på grund af en klage eller en retssag. Vurderingen af, om selskabernes krav på tilbagebetaling af et indbetalt rentebeløb er forældet, vil forudsætte en konkret gennemgang af hver enkelt sag. Denne gennemgang er ikke foretaget endnu. Ministeriet har endnu ikke taget stilling til, om de ulovligt opkrævede renter, hvor sagerne er forældede, skal tilbagebetales til selskaberne. De beløb, som ministeriet skal tilbagebetale, vil skulle forrentes fra indbetalingstidspunktet og frem til tilbagebetalingstidspunktet. Beløbets størrelse er endnu ikke opgjort. Ministeriet forventer, at det vil tage 6 måneder at vurdere sagerne, herunder hvor meget der skal tilbagebetales.

Revisionen har vist, at der i forløbet har været tvivl om størrelsen af den ulovlige opkrævning, men at der hele tiden har været tale om væsentlige beløb. Ministeriet har oplyst, at der endvidere har været tvivl om, hvorvidt de opkrævede og delvist betalte beløb var blevet indtægtsført i statsregnskabet, og at ministeriet ultimo maj 2020 vurderer, at de 4,5 mia. kr. med overvejende sandsynlighed er indtægtsført. Rigsrevisionen finder det problematisk, at der kan være tvivl om, hvorvidt alle opkrævede beløb reelt er bogført og dermed indtægtsført.

Opkrævningsrente

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

Rentegodtgørelse

Når Skatteministeriet skal tilbagebetale beløb vedrørende de omtalte sager, beregnes der renter af beløbet ud fra rentelovens § 5 på 8,05 % pr. år.

På trods af at Skatteministeriet siden juni 2019 har vurderet, at opkrævningen var ulovlig, indeholder årsregnskabet ingen oplysninger om den ulovlige opkrævning og indregning af indtægter for 4,5 mia. kr. eller oplysninger om eventuel tilbagebetaling til selskaberne og den udgift, som det vil medføre. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde ministeriet have udgiftsført de sager, som var gennemgået, og forholdet burde have været beskrevet i ledelsens påtegning i årsregnskabet for 2019 i lighed med de øvrige væsentlige fejl og usikkerheder.

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at forholdet ikke er afspejlet i årsregnskabet for 2019, og at ministeriet ikke orienterede Rigsrevisionen om sagen langt tidligere, jf. rigsrevisorlovens § 10, stk. 1.

Værdiansættelsen af gæld til det offentlige er ikke pålidelig

11. Staten ændrede regnskabsprincip i 2018, så ministerierne skal indregne kursværdien af de restancer, der er sendt til inddrivelse.

Forventet tab på restancer

Ifølge Økonomistyrelsens vejledning om den regnskabsmæssige håndtering af tilgodehavender og udlån skal reguleringen i forventet tab på restante skatter og afgifter driftsføres i resultatopgørelsen én gang i kvartalet på baggrund af kravenes reelle værdi, som beregnes på baggrund af kursværdimodellen.

Skatteministeriets opgørelse af værdien af restancerne er ikke pålidelig. Ministeriets kursværdimodel er baseret på en række grundforudsætninger, herunder en normaliseret inddrivelse af restancerne. Grundforudsætningerne har ikke været opfyldt i 2019, hvilket medfører, at modellens beregning af kursværdien ikke er pålidelig. Det primære element i kursværdimodellen er en beregning af forventet provenu ved lønindeholdelse, men ved udgangen af 2019 var det ikke teknisk muligt at lønindeholde på 98,3 % af restancerne. Den nuværende kursværdimodel giver derfor ikke en pålidelig opgørelse over værdien af restancerne.

Vi har i tidligere beretninger beskrevet de udfordringer, der er ved kursværdimodellen. Skatteministeriet oplyste medio 2018, at ministeriet forventede, at den offentlige gældsinddrivelse var normaliseret i 2019. Ministeriets tidligere udmelding har vist sig ikke at holde, og det er usikkert, hvornår modellens grundforudsætninger vil være opfyldt.

Rigsrevisionen anser tidsfaktoren som afgørende, når Skatteministeriet skal vurdere, hvad gældsposterne reelt er værd. Det skyldes, at jo ældre restancerne bliver, inden inddrivelsen normaliseres, jo sværere bliver det at indkræve gælden, og jo mere usikker bliver den nuværende værdiansættelse.

Ifølge Skatteministeriet vil det være kompliceret at ændre modellen, så den tager hensyn til den ekstraordinære situation. Ministeriet vil dog undersøge muligheden for at udarbejde en følsomhedsanalyse, som kan afgrænse usikkerheden med kursværdien af de indregnede restancer. Gælden til det offentlige vedrørende skatter og afgifter er på baggrund af kursværdimodellen indregnet i regnskabet for 2019 med et tilgodehavende på i alt 14,2 mia. kr. (nominelt 86,1 mia. kr.). Usikkerheden er knyttet til hele det indregnede beløb. Rigsrevisionen kan ikke vurdere den regnskabsmæssige effekt af, at grundforudsætningerne i kursværdimodellen ikke er opfyldt.

Problemerne med kursværdimodellen påvirker også andre ministerområder

12. Det forhold, at man ikke kan opgøre værdien af restancerne pålideligt ud fra kursværdimodellens beregninger, påvirker også andre ministerområder, der har indregnet deres tilgodehavender i regnskabet på baggrund af modellen. Skatteministeriet skal som inddrivelsesmyndighed vurdere kursværdien af fordringerne, og de forskellige ministerier skal derefter indregne den kursværdi, som er oplyst af Skatteministeriet.

Tabel 3 viser, hvilke ministerområder der er ramt af problemerne med beregningen af kursværdien.

Tabel 3
Kursværdien fordelt på områder i statsregnskabet

	Nominal værdi af restancer	Kursværdi af restancer
§ 9. Skatteministeriet	12,6 mia. kr.	2,0 mia. kr.
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	13,3 mia. kr.	4,7 mia. kr.
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	8,6 mia. kr.	3,4 mia. kr.
§ 38. Skatter og afgifter	86,1 mia. kr.	14,2 mia. kr.
Andre ministerområder	0,5 mia. kr.	0,0 mia. kr.
Registreret i statsregnskabet i alt	121,1 mia. kr.	24,2 mia. kr.

Note: På grund af afrunding er der en difference på 0,1 mia. kr. mellem summen af de enkelte områder og den samlede post på 24,2 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.

Det fremgår af tabel 3, at der samlet er restancer for 121,1 mia. kr. i statsregnskabet til en kursværdi på 24,2 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 14,2 mia. kr.

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

13. Gælden til det offentlige vedrørende § 38. Skatter og afgifter udgør i alt 86,1 mia. kr. Heraf er 32,8 mia. kr. (nominal værdi) låst for inddrivelse. Det er Rigsrevisionens vurdering, at værdiansættelsen af den del af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige, som er låst for inddrivelse, ikke er retvisende, da de låste poster er værdiansat til samme værdi som de inddrivelsesparate poster, jf. kursværdimodellen. De låste restancer er indregnet i regnskabet som et tilgodehavende med en beregnet kursværdi på i alt 3,2 mia. kr. Den regnskabsmæssige usikkerhed kan derfor afgrænses til dette beløb. De 3,2 mia. kr. indgår i kursværdien af de samlede restancer på 14,2 mia. kr.

Posterne er låst for inddrivelse, fordi der er tvivl om gældsposternes retskraft, og/eller fordi kvaliteten af data 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.

Opkrævning og inddrivelse

Myndigheder, der har udstedt økonomiske krav, varetager selv den indledende opkrævning af kravet og efterfølgende rykkerprocedurer.

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

Skatteministeriet har også i 2019 sendt krav til inddrivelse, som bliver låst for inddrivelse, når de modtages i Gældsstyrelsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det er vanskeligt at værdiansætte gælden pålideligt, 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 de låste restancer. Da der er tvivl om retskraften af restancerne, og da værdien ikke kan opgøres pålideligt, er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet ikke lever op til indregningskriteriet for denne del af regnskabet.

Skatteministeriet har vurderet, at der på nuværende tidspunkt ikke findes en metode, hvor værdien af gæld med tvivl om retskraft og/eller datakvalitet kan opgøres mere pålideligt. Afgrænsningen af beløbet til 3,2 mia. kr. sker som led i den generelle nedskrivning på baggrund af kursværdimodellen, der er omtalt under pkt. 11. Der er tale om ca. 6,1 mio. forskellige poster, som skal gennemgås for at afklare forholdene vedrørende retskraft og datakvalitet. Ministeriet kan ikke inddrive gælden, før tvivlen er afklaret. Ministeriet finder det på nuværende tidspunkt ikke hensigtsmæssigt at fastsætte en tidsplan for, hvornår arbejdet med at rydde op i de låste poster forventes afsluttet.

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

14. 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. I statens restancer indgår således en lang række poster, som på grund af udfordringer med retskraft og/eller dataproblemer er låst og derfor ikke kan inddrives. Tabel 4 viser usikkerheden fordelt på de forskellige områder i statsregnskabet.

Tabel 4
Værdien af låste gældsposter fordelt på områder i statsregnskabet

	Nominal værdi af låste gældsposter	Kursværdi af låste gældsposter
§ 9. Skatteministeriet	4,0 mia. kr.	0,6 mia. kr.
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	2,2 mia. kr.	0,5 mia. kr.
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	1,6 mia. kr.	0,6 mia. kr.
§ 38. Skatter og afgifter	32,8 mia. kr.	3,2 mia. kr.
Andre ministerområder	0,5 mia. kr.	0,1 mia. kr.
I alt	41,1 mia. kr.	4,9 mia. kr.

Note: På grund af afrunding er der en difference på 0,1 mia. kr. mellem summen af de enkelte områder og den samlede post på 4,9 mia. kr. I opgørelsen af skatter og afgifter på § 38 indgår børne- og ungeydelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 4, at kursværdien af de låste poster er opgjort til i alt 4,9 mia. kr. Ud over de 3,2 mia. kr., der vedrører § 38. Skatter og afgifter, vedrører usikkerheden primært § 9. Skatteministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Regnskabet indeholder konkrete fejl, herunder periodiseringsfejl

15. Regnskabet på § 38. Skatter og afgifter indeholder en række konkrete fejl for i alt 1.330,4 mio. kr. Beløbet indeholder periodiseringsfejl for 648,9 mio. kr., rentefejl for 586,5 mio. kr. og øvrige fejl for ca. 95 mio. kr.

Regnskabspraksis i staten foreskriver, at indtægter og udgifter skal indregnes i det regnskabsår, de vedrører. Rigsrevisionen har tidligere kritiseret, at Skatteministeriet ikke havde en ensartet praksis for periodisering på tværs af skattearter, hvilket medførte konkrete periodiseringsfejl. Ministeriet har i 2019 fået tilslutning fra Økonomistyrelsen (tidligere Moderniseringsstyrelsen) til at implementere en justeret regnskabspraksis for periodisering med det formål at få flere indtægter periodiseret til det rigtige regnskabsår. Det har konkret medført, at flere væsentlige skattearter for 2019 er blevet periodiseret til det korrekte regnskabsår med en periodisering på i alt 33 mia. kr., herunder fx moms med i alt 12,4 mia. kr.

Rigsrevisionen kan dog konstatere, at Skatteministeriet ikke har været konsekvent i forhold til at følge de fastlagte retningslinjer. Revisionen har således afdækket periodiseringsfejl på i alt 648,9 mio. kr. Det dækker over, at der er indtægtsført 222,9 mio. kr. for meget i regnskabet for 2019 vedrørende udbytteskat og foreløbige fastsættelser, og at ministeriet mangler at periodisere renter fra Skattekontoen i regnskabet for 2019 for i alt 426 mio. kr.

Revisionen har derudover vist, at dele af retningslinjerne for periodisering er uklare. Det betyder, at Rigsrevisionen for væsentlige områder som frivillige indbetalinger og efterangivelser ikke kan vurdere, om der er tale om periodiseringsfejl. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at Skatteministeriet ikke har et tilstrækkeligt overblik over, hvor komplekse retningslinjerne er i forhold til den underliggende skattelovgivning. Ministeriet har oplyst, at ministeriet vil præcisere retningslinjerne inden årsafslutningen for 2020.

Revisionen har endvidere vist, at Skatteministeriet i en periode ikke har tilskrevet renter på en række retskraftige krav under opkrævning på grund af manglende systemunderstøttelse. Derudover har der i flere år været fejl i grundlaget for beregning af renter for ca. 274.000 virksomheder, hvilket betyder, at ministeriet har opkrævet for meget eller for lidt hos de enkelte virksomheder. De renter, der er registreret i regnskabet, er dermed ikke opgjort korrekt. Rigsrevisionen konstaterer regnskabsfejl vedrørende renteberegninger på i alt 586,5 mio. kr. Derudover er der områder, hvor ministeriet ikke har foretaget beregning af manglende rentetilskrivning. Det gælder krav, der teknisk set befinder sig i regnskabssystemet SAP 38, men som ministeriet vurderer juridisk set er en del af inddrivelsen, og en række øvrige krav under opkrævning. Kravene er ikke talt med i opgørelsen af regnskabsfejl på grund af usikkerhed. De enkelte rentefejl er beskrevet nærmere i beretningen om revisionen af statens forvaltning i 2019.

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

Periodiseringspraksis

Hovedreglen for periodisering på § 38. Skatter og afgifter ved årsafslutningen er, at angivelser medtages som indtægter i regnskabsåret indtil den 31. december 2019. Hertil er undtagelserne de skatte- og afgiftsarter, der har en angivelsesfrist til og med 1. februar i 2020, og hvor angivelserne vedrører regnskabsåret eller tidligere år.

Skattekontoen (DMO)

Skatteforvaltningens opkrævning af virksomhedskrav behandles af opkrævningssystemet Én Skattekonto – også benævnt Debitor Motor Opkrævning (DMO).

Usikkerhed om de regnskabsmæssige afstemninger

16. Der er fortsat usikkerhed på flere væsentlige regnskabskonti, og flere konti har ikke været afstemt i hele 2019.

Skatteministeriet kunne i regnskabet for 2018 ikke opgøre bruttodifferencer på alle regnskabskonti, og der var dermed usikkerhed knyttet til balanceposter på i alt 47,7 mia. kr. I løbet af 2019 har ministeriet nedbragt usikkerheden til en bruttodifference på 353 mio. kr., hvoraf 50,2 mio. kr. relaterer sig til udestående systemafstemninger, og 250,6 mio. kr. relaterer sig til differencer vedrørende restmængder i gennemførte systemafstemninger.

Udestående opfølgning i forvaltningen kan få betydning for regnskabet

17. Skatteministeriet afstemmer primært saldi i regnskabet til et underliggende regnskabsmodul, fx debitorsaldi til et debitormodul, hvor ministeriet kan styre den præcise beholdning. Revisionen gennemgang har vist, at debitormodulerne i flere tilfælde indeholder posteringer med udestående opfølgning, hvor ministeriet endnu ikke har afdækket, om forholdene kan have regnskabsmæssige konsekvenser.

Derudover har Skatteministeriet fx i forbindelse med kontrollerne ved årsafslutningen identificeret 2 åbenlyst forkerte negative momsangivelser for i alt 585,7 mio. kr. I regnskabet var de afspejlet som negative debitorer, og de samlede indtægter var samtidig 585,7 mio. kr. lavere, end de burde være. Det konkrete forhold er korrigeret ved en koncernpostering i forbindelse med årsafslutningen, men regnskabet kan indeholde lignende sager, da ikke alt bliver gennemgået af ministeriet ud fra et væsentlighedsprincip. Der er derudover mange gamle poster i regnskabet, som p.t. undergår oprydning, og som derfor udgør en usikkerhed i regnskabet.

Boks 1 viser et eksempel på manglende kobling mellem forvaltningen og regnskabet.

Boks 1

Eksempel på manglende kobling mellem forvaltningen og regnskabet

Skatteministeriet mangler at afskrive gældsposter for 5,1 mia. kr. for en lang række afsluttede konkursboer m.m. Konsekvensen af de manglende afskrivninger er, at den nominelle værdi af restancerne reelt burde have været 5,1 mia. kr. lavere. Regnskabet indeholder dog en hensættelse til forventet tab på hele beløbet. Derfor har de konkrete restancer en kursværdi på 0 kr., og fejlen påvirker dermed ikke resultatopgørelsen i regnskabet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Der er fortsat enkelte væsentlige mangler i Skatteministeriets dokumentation for fuldstændighed og nøjagtighed af data i eksterne it-systemer

18. Skatteministeriets it-systemportefølje består af ca. 200 forskellige it-systemer, der administreres enten af ministeriet selv eller af eksterne it-leverandører. Systemerne anvendes bl.a. til at fange og generere data til det endelige regnskab. Ministeriet har i 2019 arbejdet på at sikre den nødvendige dokumentation for regnskabsdata for 24 af Skatteforvaltningens eksternt administrerede it-systemer, som ministeriet har vurderet er af betydning for aflæggelsen af § 38-regnskabet. Ministeriet har til dette formål modtaget specifikke tredjepartserklæringer fra it-leverandørernes revisorer. Erklæringerne er afgivet uden forbehold, men revisor har i flere af erklæringerne fremhævet gennemgående forhold af væsentlig betydning, fx manglende udførelse af fuldstændighedskontroller hos såvel it-leverandører som Skatteministeriet.

Skatteministeriet er nået langt i forhold til at sikre dokumentation og har nu højere grad af sikkerhed for fuldstændighed og nøjagtighed af data end tidligere. Rigsrevisionen vurderer dog, at der udestår enkelte væsentlige forhold vedrørende ministeriets egne komplementære kontroller, og at der i nogle af erklæringerne fra revisorerne er væsentlige afgrænsninger om fx stamdata. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør følge systematisk op på de konstaterede forhold på tværs af erklæringerne for at eliminere de identificerede risici.

Skatteministeriet har afdækket, at der til de it-systemer, der er omfattet af de specifikke tredjepartserklæringer, er ca. 120 komplementære kontroller, som Skatteforvaltningen har ansvaret for. Kontrollerne vedrører bl.a. adgangsstyring, afstemninger og incident management. Ministeriet har ikke dokumenteret, at alle komplementære kontroller er gennemført.

It-systemerne har samlet registreret indtægter for ca. 1.000 mia. kr. i 2019. Selv om der fortsat er usikkerhed ved regnskabsaflæggelsen for 2019, og selv om vi ikke kan opgøre det faktiske fejlniveau, vurderer Rigsrevisionen, at langt hovedparten af indtægterne for skatter og afgifter på i alt ca. 1.000 mia. kr. er registreret korrekt i 2019.

Vores gennemgang af erklæringerne har vist, at der i flere af erklæringerne er foretaget afgrænsning fra væsentlige dele af dataoverførslerne mellem it-systemerne, herunder fra betydningen af stamdata, som er en del af de data, it-systemerne modtager. Erklæringerne er i flere tilfælde afgrænset til alene at indeholde kontrolmål om transaktioner (fx angivelserne) i det enkelte it-system. Der er i disse tilfælde ikke taget hensyn til, at angivelserne behandles ved hjælp af stamdata, før de videresendes til den endelige registrering og bogføring i regnskabet. Dette kan fx være tilfældet, når Skatteministeriet beregner en konkret skat eller afgift for en borger eller en virksomhed, eller hvis der foretages en udbetaling. Det udgør en betydelig usikkerhed, at der i flere af erklæringerne er sket afgrænsning fra betydningen af at validere stamdata.

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.

Incident management

I den løbende drift af it-systemer er der risiko for, at der opstår ikke-planlagte afbrydelser eller forringelser af driften – såkaldte incidents.

Incident management er de processer og arbejdsgange, der skal sikre, at driften kan genoprettes hurtigst muligt, når incidents opstår.

I tredjepartserklæringen for det centrale it-system SLUT, der årligt behandler de personlige årsopgørelser for et betydeligt milliardbeløb, har revisor en fremhævelse, hvor revisor afgrænser sig fra 9 ud af 25 kontrolmål i erklæringen. Det er kontroller, der skal udføres og dokumenteres af Skatteministeriet i samspil med it-leverandøren. Det er anført i erklæringen, at det er væsentligt for opnåelse af kontrolmålene, at ministeriets egne komplementære kontroller er hensigtsmæssigt tilrettelagt og dokumenteret. De kontroller, der skal udføres, er alle relateret til test af de ændringer, der er foretaget i SLUT-systemet, og ligger til grund for væsentlige transaktioner. Rigsrevisionen finder, at ministeriets dokumentation for de komplementære kontroller er mangelfuld, og at der ikke er tidsmæssig sammenhæng i den fremsendte dokumentation. Rigsrevisionen har derfor ikke tilstrækkeligt revisionsbevis til at opnå høj grad af sikkerhed for de 9 konkrete kontrolmål. Rigsrevisionen kan ikke vurdere den regnskabsmæssige konsekvens af dette.

Det fremgår af flere af erklæringerne, at it-leverandørerne mangler beskrivelser og dokumentation for den løbende styring af ændringerne i it-systemer (change management), og at enkelte it-leverandører er afhængige af få personer med tilstrækkelig viden til at udføre effektiv fejlsøgning og efterfølgende tilretning af systemerne.

4. Principielle og tværgående revisionssager

19. Dette kapitel beskriver en række revisionssager, som vi vil orientere Statsrevisorerne om, fx 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 erklæring 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 og brugerstyring

20. Virksomhederne 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 understøttes af it-systemer, hvilket betyder, at kontrolmiljøet vil bestå af en kombination af automatiserede og manuelle kontroller, ligesom det er centralt, at virksomhederne har en tilstrækkelig brugerstyring.

For at medarbejderne kan løse deres arbejdsopgaver, skal de have brugerrettigheder til virksomhedernes systemer. Hvis medarbejderne har flere rettigheder end nødvendigt – eller har konfliktende rettigheder – er der risiko for, at medarbejderne – tilsigtet eller utilsigtet – kan misbruge rettighederne. Det kan medføre svig og fejl i regnskabet.

Derfor er det vigtigt, at virksomhederne foretager brugerrettighedsstyring for at sikre, at de enkelte medarbejdere kun har de rettigheder, der er nødvendige for at kunne udføre deres arbejdsopgaver. Desuden skal brugerrettighedsstyringen sikre, at medarbejderne ikke har konfliktende rettigheder, der tilsammen kan give medarbejderne mulighed for at omgå systemets funktionsadskillelse.

I nogle tilfælde kan virksomheden vurdere, at det på grund af specifikke forhold er nødvendigt at tildele en medarbejder konfliktende rettigheder. Virksomheden skal dog dokumentere behovet og gennemføre kompenserende kontroller for at sikre, at funktionsadskillelsen opretholdes.

Virksomheden bør sørge for, at medarbejdernes handlinger og brug af rettigheder i systemerne bliver logget. Loggen er vigtig, for at virksomheden kan opdage utilsigtede eller tilsigtede fejl, herunder eventuelt misbrug af konfliktende rettigheder og rettigheder generelt. Virksomheden skal gennemgå loggen regelmæssigt eller have implementeret alarmer i loggen, som udløses af bestemte handlinger i systemerne, hvis rettighederne ikke anvendes efter hensigten (fx hvis der ændres i bankkontooplysninger, eller hvis den samme medarbejder godkender bogføring og udbetaling). Endelig skal virksomheden sørge for, at loggen beskyttes, så en medarbejder ikke kan ændre og slette i loggen.

Brugerrettighedsstyring består dels af at tildele, ændre og slette brugerrettigheder, dels af at kontrollere rettighederne regelmæssigt.

Beretningen indeholder 9 sager om mangelfuldt kontrolmiljø og brugerrettighedsstyring.



FORSVARSMINISTERIET

Forsvarsministeriet har et mangelfuldt kontrolmiljø på indkøbsområdet

21. Forsvarsministeriet har fortsat ikke en systemunderstøttet funktionsadskillelse i DeMars, har ikke et overblik over, hvor der mangler funktionsadskillelse, og har ikke tilstrækkelige kontroller, der kompenserer for manglerne. Det indebærer en forhøjet risiko for fejl i ministeriets regnskab og risiko for besvigelser. Rigsrevisionen har dog ikke fundet konkrete fejl i regnskabet, der skyldes manglende funktionsadskillelse.

Forsvarsministeriet oplyser i årsrapporten for 2019, at ministeriets rejsehold har fundet indikationer på svig og bedrag inden for bygningsvedligeholdelse i 2018. Sagerne er overgivet til politiet. Ministeriets rejsehold fortsætter sin gennemgang af transaktioner på tværs af alle budgetområder i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse for regnskabsårene 2018 og 2019, hvor der er mistanke om svig/bedrag. Rigsrevisionen finder, at det understreger vigtigheden af at have fuldt overblik over, hvor der er manglende funktionsadskillelse, og hvor der derfor bør udføres kompenserende kontroller i forbindelse med indkøb.

Manglende funktionsadskillelse og manglende kompenserende kontroller

22. Rigsrevisionen har tidligere over for Forsvarsministeriet kritiseret en række forhold i relation til kontrolmiljøet for indkøbsområdet. Rigsrevisionen afgav endvidere en beretning til Statsrevisorerne om indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i december 2019. Beretningen vedrørte 2018, og Rigsrevisionen fandt bl.a., at der ikke havde været den nødvendige funktionsadskillelse. Vores revision for 2019 har vist, at der fortsat mangler en systemunderstøttet funktionsadskillelse i økonomisystemet DeMars. Det betyder fx, at samme medarbejder både kan oprette en indkøbsordre og efterfølgende modtage varen. Herefter betales fakturaen automatisk, hvis det fakturerede beløb stemmer overens med beløbet på indkøbsordren, dvs. hele processen fra indkøbsordre til betaling af fakturaen kan ske uden funktionsadskillelse. Det er vigtigt, at ministeriet sikrer, at der i sådanne tilfælde gennemføres kompenserende kontroller, der kan opdage tilsigtede og utilsigtede fejl i transaktionerne. Ministeriet har ikke et overblik over, hvor der mangler funktionsadskillelse i DeMars, og har ikke dokumentation for, at der i tilstrækkelig grad udføres kompenserende kontroller af indkøb, der er gennemført uden den fornødne funktionsadskillelse.

Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse har identificeret over 3.000 indkøb for ca. 165 mio. kr. i 2019, hvor der manglede sikkerhed for funktionsadskillelsen. Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse har bedt ministeriets styrelser dokumentere, at de har udført kompenserende kontroller, eller dokumentere, at der har været reel funktionsadskillelse i disse indkøb. For indkøbene i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, som udgør ca. 30 mio. kr., gælder imidlertid, at Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse ikke har modtaget dokumentation for, at de nødvendige kompenserende kontroller er blevet udført. Rigsrevisionens gennemgang af udvalgte indkøb hos Forsvarets Ejendomsstyrelse bekræfter, at der mangler dokumentation for funktionsadskillelse eller udførte kompenserende kontroller. For indkøbene i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, som udgør ca. 135 mio. kr., har Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse oplyst, at der har været funktionsadskillelse i hovedparten af indkøbene. Rigsrevisionen har gennemgået udvalgte indkøb hos Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og har ikke heri konstateret problemer med funktionsadskillelse. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har dog først i 2020 for en del af indkøbene gennemført kontroller, der skulle afdække, om der var funktionsadskillelse i indkøbene.

Rigsrevisionen konstaterer, at de kompenserende kontroller i Forsvarsministeriets styrelser i vidt omfang først bliver udført, når Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse anmoder om dokumentation for, at de er gennemført. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at den kompenserende kontrol i nogle tilfælde først udføres lang tid efter et konkret indkøb, og at kvaliteten af de kompenserende kontroller varierer. Ministeriet bør præcisere, hvornår, hvordan og i hvilket omfang de kompenserende kontroller skal udføres, og sikre, at der føres tilsyn med kontrollerne.

Revisionen har ligeledes vist, at det i en længere periode frem til medio 2019 har været almindelig praksis hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, at der ikke har været funktionsadskillelse på bygge- og anlægsprojekter. Projektlederne har således både kunnet godkende et indkøb og modtage varen. Der er ikke dokumentation for, at der er udført kompenserende kontroller i de indkøb, hvor der ikke har været funktionsadskillelse.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet har igangsat et større program med fokus på at styrke det økonomiske kontrolmiljø på indkøbsområdet, herunder sikre den fornødne funktionsadskillelse i DeMars. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet pr. februar 2020 har reduceret i medarbejderes rettigheder i DeMars for at sikre funktionsadskillelse.

Brug af alias-brugere for at undgå kravet om funktionsadskillelse

23. Forsvarsministeriet har anvendt såkaldte alias-brugere i DeMars. Alias-brugere blev bl.a. anvendt, når tildeling af yderligere rettigheder til en medarbejders bruger-ID ville bryde med kravene om funktionsadskillelse. I stedet for at give medarbejderen disse yderligere rettigheder, oprettede ministeriet et yderligere bruger-ID til medarbejderen (dvs. en alias-bruger). Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet med en sådan praksis har åbnet for, at medarbejderne kan omgå kravet om funktionsadskillelse.



Atrium

Atrium anvendes bl.a. til huslejeopkrævning.

Bygningsstyrelsen foretager både fakturering (opkrævning af husleje), kreditering (fx manuelle tilbageførsler af forkert fakturering via kreditnota) og viderefakturering af udgifter i Atrium.

Bygningsstyrelsen viderefakturerer fx udgifter i tilfælde, hvor styrelsen agerer mellemmand mellem en privat udlejer og en statslig lejer (dvs. et udlæg).

Alle fakturaer og kreditnotaer udstedes direkte i Atrium, og data skal overføres via en integration til Navision Stat.

Desuden er det muligt at oprette faktura og kreditnota direkte i Navision Stat.

Undersøgte kontroller i og omkring Atrium

Rigsrevisionen har bl.a. undersøgt 31 forskellige kontroller i og omkring Atrium. Kontrollerne handler om 4 områder:

- styring og organisering af it-sikkerheden
- adgangsstyring og funktionsadskillelse
- leverandørstyring
- kontroller omfattende stamdata, logning af ændringer i stamdata samt ind- og uddata.

Forsvarsministeriet har haft over 300 alias-brugere inden for indkøbsområdet, men har oplyst, at brugerne er nedlagt eller begrænset til kun at have læseadgang pr. 20. februar 2020. Ministeriet har oplyst, at Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse har kontrolleret, at rettighederne som alias-bruger ikke er blevet benyttet på en måde, så der var sammenfald mellem indkøber og varemottager ved indkøb i 2019.

Bygningsstyrelsens kontrolmiljø på huslejeområdet er helt utilstrækkeligt

24. Bygningsstyrelsen har et helt utilstrækkeligt kontrolmiljø på huslejeområdet med mangelfulde forretningsgange og interne kontroller. Revisionen har bl.a. vist, at 28 ud af 31 undersøgte kontroller i og omkring det nye it-system Atrium enten helt mangler eller er mangelfulde.

Rigsrevisionen finder desuden, at Atrium ikke i tilstrækkelig grad adresserer de kontrolsvagheder i huslejeopkrævningen, som Rigsrevisionen har påpeget i både 2017 og 2018. Revisionen har vist en lang række fejl og usikkerheder i huslejen på universitets- og kontorejendomme. De fejl og usikkerheder, der er konstateret i forbindelse med revisionen af huslejeindtægter, er ikke beløbsmæssigt så væsentlige i forhold til Transport- og Boligministeriets samlede regnskab, at Rigsrevisionen tager et forbehold for regnskabet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det utilstrækkelige kontrolmiljø og den mangelfulde dokumentation medfører en øget risiko for, at der også fremadrettet kan opstå fejl i huslejen, herunder svig.

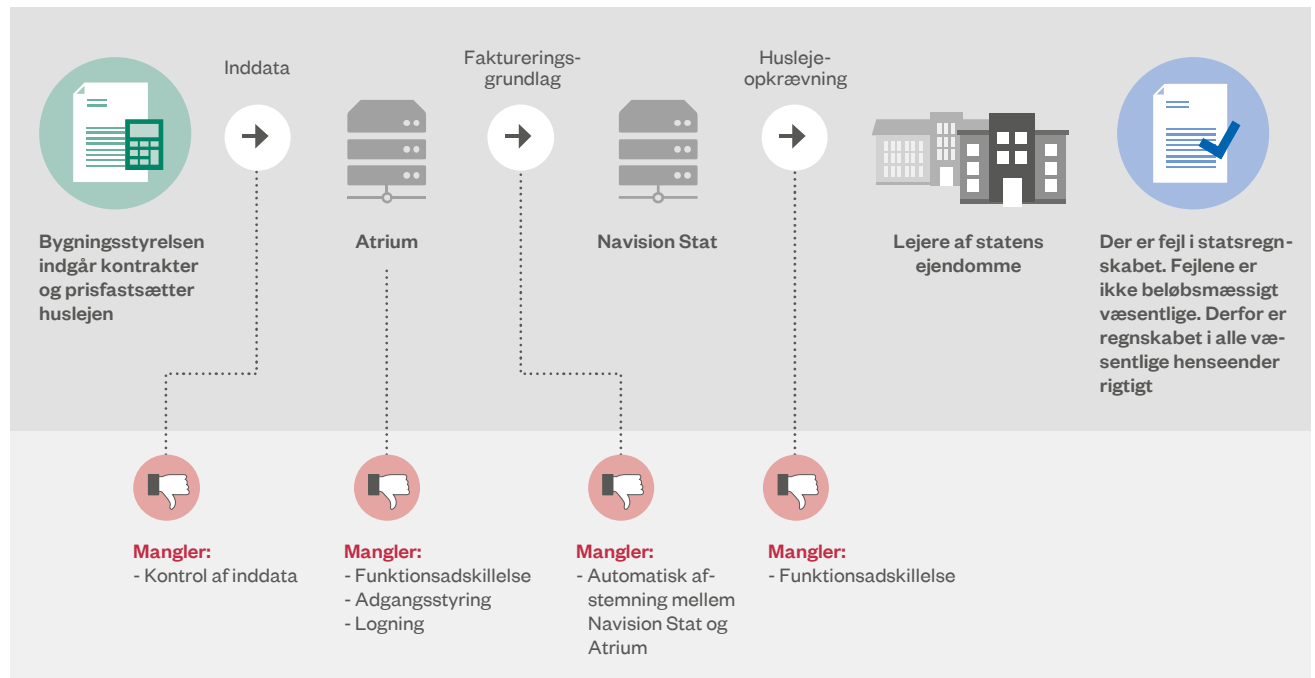
Bygningsstyrelsen administrerer ejendomsporteføljen i henhold til reglerne i den statslige huslejeordning (SEA-ordningen). Styrelsen har i 2019 opkrævet husleje for ca. 4,5 mia. kr. via Atrium. Huslejen er opkrævet hos Bygningsstyrelsens lejere, der primært er statslige virksomheder. Vores revision har omfattet Bygningsstyrelsens opkrævning af husleje for 821 mio. kr. vedrørende kontorejendomme og 2.280 mio. kr. vedrørende universitetsejendomme.

Vi har ud over huslejeopkrævning også undersøgt, om huslejen på kontorområdet er prisfastsat i overensstemmelse med reglerne. Vi har revideret en stikprøve på 43 kontorlejemål og har konstateret fejl og mangler i prisfastsættelsen i 33 % af de gennemgåede huslejer. De konstaterede fejl skyldes bl.a., at Bygningsstyrelsens pris- og lønregulering er forkert, og at der er fejl i styrelsens indfasning af markedsløjen. Der er tale om beløbsmæssigt mindre fejl. Hertil kommer, at styrelsen ikke har dokumentation for kvadratmeterpriser. Derudover er der en række usikkerheder forbundet med huslejeopkrævningerne på kontorområdet, fordi styrelsen mangler dokumentation for fordelingsnøgler og de reguleringer, styrelsen har foretaget i 2019.

Atrium blev implementeret i 2019 bl.a. med det formål at understøtte huslejeopkrævningen. Bygningsstyrelsen har sat Atrium i drift, inden systemet var færdigudviklet. Desuden har styrelsen ikke foretaget tilstrækkelig test og kvalitetssikring af datagrundlaget (fx data om lejemålens størrelse mv.), inden styrelsen tog systemet i brug i januar 2019. Dermed har styrelsen ikke i tilstrækkelig grad forebygget datafejl med henblik på at understøtte en korrekt huslejeopkrævning.

Figur 1 viser de systemer, der understøtter Bygningsstyrelsens proces for huslejeopkrævning, og manglerne i styrelsens kontrolmiljø.

Figur 1
Mangler i Bygningsstyrelsens kontrolmiljø



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at der er mangler i kontrollen af inddata. Bygningsstyrelsen har ikke en dokumenteret kontrol af, om alle nyindgåede lejekontrakter bliver registreret korrekt i Atrium.

Det fremgår også af figuren, at der er mangler i funktionsadskillelsen. Bygningsstyrelsen har fx ikke sikret en tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem brugernes roller og rettigheder i Atrium. Der er fx brugere, der både kan første- og andengodkende bogføring af faktura og kreditnota, hvilket vil sige, at de kan omgå funktionsadskillelse mellem bogføring og initiering af udbetaling. Desuden kan nogle brugere ændre i stamdata (fx kundeoplysninger, husleje og øvrige omkostninger), uden at en anden medarbejder har godkendt ændringen.

I forlængelse heraf har Bygningsstyrelsen mangler i adgangsstyringen i Atrium, jf. figuren. Fx har styrelsen ikke regelmæssigt gennemgået brugerrettigheder. Vi har bl.a. konstateret, at styrelsen har et stort antal systemadministratorer, der ikke har et dokumenteret arbejdsbetinget behov for disse rettigheder. Rettighederne giver mulighed for både at foretage disponering, registrering og initiering af udbetaling.

Desuden viser figuren, at der er mangler i forhold til Bygningsstyrelsens logning, dvs. styrelsens mulighed for at spore brugeraktivitet i Atrium. Fx har styrelsen ikke beskyttet loggen mod ændring og sletning. Desuden gennemgår styrelsen ikke loggen regelmæssigt. Det betyder, at der er risiko for, at brugere kan ændre i systemet (fx ændre i bogføring og i stamdata), uden at styrelsen har mulighed for at spore det. Styrelsen har oplyst, at det er løst.

Derudover har Bygningsstyrelsen ikke sikret, at andre væsentlige kontroller er tilstrækkeligt systemunderstøttet i Atrium. Fx er der mangler i integrationen mellem Atrium og Navision Stat, der bevirker, at bogføringsgrundlaget ikke kan overføres fra Atrium til Navision Stat. Det betyder fx, at det ikke er muligt at systemafstemme oplysninger om den enkelte huslejekontrakt mellem Navision Stat og Atrium. Det betyder også, at styrelsen på revisionstidspunktet ikke har overblik over grundlaget for huslejeopkrævning og dermed ikke vil opdage eventuelle fejl i huslejeopkrævningen. Bygningsstyrelsen har i forbindelse med årsafslutningen udarbejdet en afstemning mellem Atrium og Navision Stat, som viser, at der ikke er uforklarlige differencer.

Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen er i gang med at rette op på manglerne.



SKATTEMINISTERIET

Fortsat mangler i Skatteministeriets brugerrettighedsstyring

25. Skatteministeriet har ikke haft tilstrækkelig fremdrift i at rette op på mangler i brugerrettighedsstyringen på ministerområdet. Der er således fortsat en række væsentlige mangler i brugerrettighedsstyringen i 4 forskellige SAP-systemer, som er økonomi- og regnskabssystemer, og i it-systemet for kommuneafregning. Konsekvensen af manglerne er, at der er risiko for fejl i ministeriets regnskab og risiko for besvigelser. Rigsrevisionen finder manglerne kritisable.

Rigsrevisionen har kritiseret mangler i Skatteministeriets brugerrettighedsstyring i en række it-revisioner siden 2013. Nogle af kritikpunkterne er rettet op, men vi har hvert år siden 2013 konstateret nye mangler eller har konstateret, at ministeriet ikke som lovet har rettet op på tidligere påpegede mangler, bl.a. fordi det er en omfattende og kompleks opgave.

Skatteministeriets kontrolmiljø omkring brugeradgange på tværs af ministeriets it-systemer er nærmere beskrevet i beretningen om revisionen af statens forvaltning i 2019.

Mangler i brugerrettighedsstyringen i SAP-systemerne

26. Manglerne i brugerrettighedsstyringen i SAP-systemerne handler bl.a. om, at brugernes rettigheder i de enkelte SAP-systemer ikke altid stemmer overens med de rettigheder, der er registreret i BRAS. Det skyldes, at Skatteministeriet tildeler rettigheder manuelt, og at der ikke er automatisk integration mellem SAP-systemerne og BRAS – dvs. at rettighederne i SAP-systemerne ikke overføres til BRAS. Konsekvensen er, at brugerne kan have rettigheder i SAP-systemerne, der ikke fremgår af BRAS, som Skatteministeriet anvender til brugerrettighedskontrol.

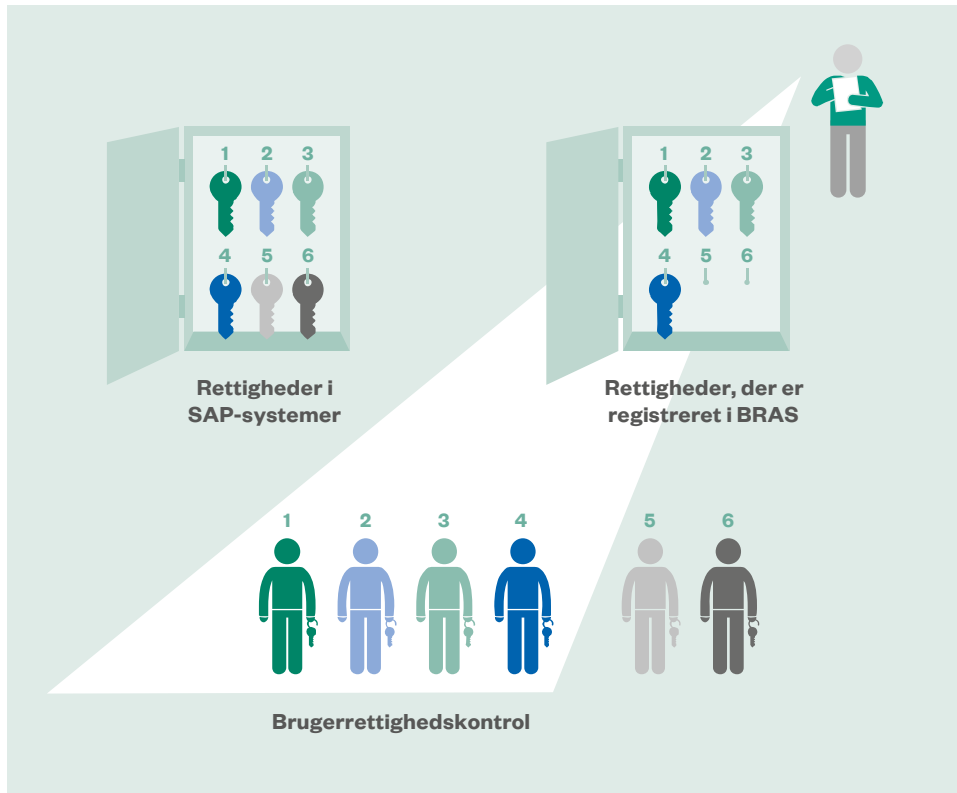
Figur 2 viser brugerrettighedskontrollen via BRAS.

BRAS

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

Det er også muligt manuelt at oprette brugere og tildele rettigheder lokalt i fagsystemerne uden om BRAS.

Figur 2
Brugerrettighedskontrol via BRAS



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 2, at der er brugere i SAP-systemerne med flere rettigheder, end der fremgår af BRAS. Brugerrettighedskontrollen via BRAS er dermed ikke fuldstændig.

Skatteministeriet har som følge af manglerne ikke tilstrækkeligt overblik over, hvem der har hvilke rettigheder, og hvad rettighederne kan bruges til. Der kan være tale om konfliktende rettigheder eller rettigheder, som brugerne ikke har et arbejdsbetinget behov for. Dermed er der risiko for uautoriserede handlinger og manglende funktionsadskillelse, uden at ministeriet opdager det.

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

SAP-systemer hos Skatteministeriet

Skatteministeriet anvender 4 forskellige SAP-systemer, som er økonomi- og regnskabssystemer:

- SAP 38 (anvendes til regnskabsafregning af statens indtægter – § 38)
- SAP DMO (understøtter håndtering af økonomiske mellemværender mellem Skatteministeriet og virksomheder)
- SAP PS (anvendes til opgørelse af punktafgifter, selskabsskatter og beregning af årsopgørelser)
- SAP Intern (anvendes til at aflægge Skatteministeriets interne regnskab – § 9).

Desuden har Skatteministeriet ikke tilstrækkeligt styr på brugernes rettigheder i de 4 undersøgte SAP-systemer, da ministeriet i nogle tilfælde tildeler brugerne for mange rettigheder. Det gælder særligt i forhold til it-driftsleverandørernes brugere, som fx har haft rettigheder til at deaktivere loggen og aktivere den igen – eller helt at slette eksisterende logfiler. Konsekvensen af manglerne er, at der er risiko for, at brugere kan slette egne spor, og at uautoriserede handlinger derfor ikke kan opdages.

Endelig er it-driftsleverandørernes brugere i SAP, som typisk har privilegerede rettigheder, ikke omfattet af de samme passwordkrav, som gælder for de interne brugere. De er derfor ikke underlagt tvungent, systemunderstøttet skift af password. Konsekvensen er, at der er øget risiko for kompromittering af passwords – dvs. at fx en hacker bryder passwords og skaffer sig uautoriseret adgang til SAP-systemerne. Skatteministeriet har efter revisionens afslutning oplyst, at leverandøren har indført tvungent passwordskift. Vi har ikke modtaget dokumentation herfor.

Mangler i brugerrettighedsstyringen i it-systemet for kommuneafregning

27. Manglerne i brugerrettighedsstyringen i it-systemet for kommuneafregning handler om, at 12 medarbejdere har rettigheder til at ændre i de bagvedliggende stamdata, uden at Skatteministeriet har dokumenteret, at de har et arbejdsbetinget behov. Konsekvensen er, at det er muligt for disse medarbejdere at foretage uautoriserede ændringer i stamdata.

Ud over manglerne i brugerrettighedsstyringen i it-systemet for kommuneafregning har Skatteministeriet fortsat ikke etableret et sammenhængende transaktions- og kontrolspor i systemet, hvilket fx kan gøre det vanskeligt at opløse regnskabet i enkeltposter. Ministeriet har oplyst, at ministeriet vil sikre implementering af et transaktions- og kontrolspor i forbindelse med gennemførelse af et nyt udbud.

Endelig har Skatteministeriet ikke sikret, at efterreguleringsbeløb indtastes og overføres korrekt til kommunerne. Konsekvensen kan være, at der er risiko for, at ministeriet overfører forkerte beløb til kommunerne.

Mangler i styringen af brugerrettigheder i Statens Lønssystem i 6 ministerier

28. Et flertal af 46 undersøgte virksomheder i 6 ministerier har mangler i deres styring af medarbejdernes rettigheder i Statens Lønssystem (HR-løn og SLS). Ministerierne og de selvejende institutioner har ikke sikret, at Finansministeriets vejledning efterleves, idet 25 af virksomhederne ikke udfører en løbende kontrol af medarbejdernes rettigheder. Derudover har 43 virksomheder konfliktende rettigheder. Konsekvensen er, at medarbejdere uden et arbejdsbetinget behov kan have adgang til lønssystemet, hvilket øger risikoen for svig og fejl i ministeriernes regnskaber. Manglerne i tildelingen af brugerrettigheder indikerer, at Finansministeriet bør styrke vejlednings- og overvågningsindsatsen på området. Dette kan understøtte ministeriernes sikring af, at underliggende virksomheder har en sikker styring af brugerrettigheder.

Rigsrevisionen konstaterer, at alle 6 undersøgte ministerier ikke efterlever Finansministeriets vejledning "Guide til Brugeradministration – Løn" for en sikker brugerstyring.



JUSTITSMINISTERIET

SOCIAL- OG
INDENRIGSMINISTERIET

UDDANNELSES- OG
FORSKNINGSMINISTERIET

BØRNE- OG
UNDERVISNINGSMINISTERIET

KULTURMINISTERIET

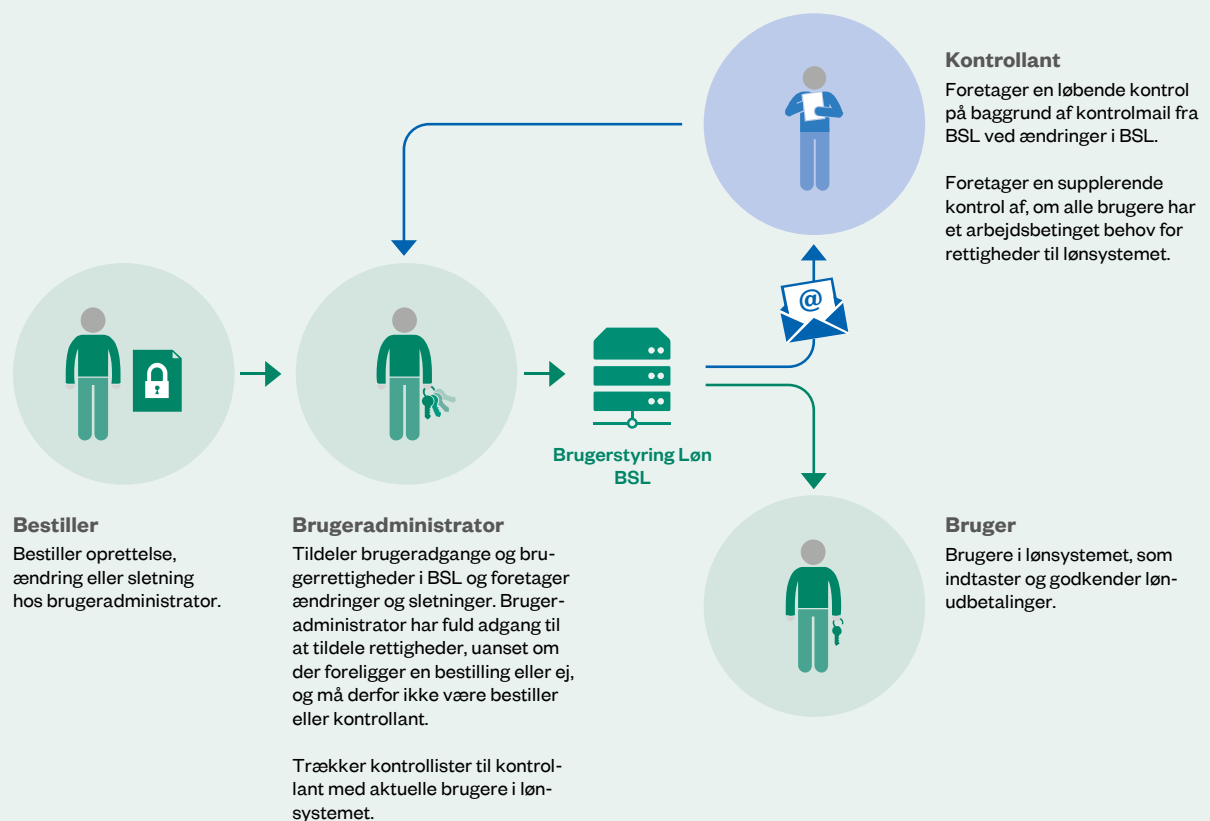
KLIMA-, ENERGI- OG
FORSYNINGSMINISTERIET

Boks 2 viser, hvordan styringen af brugerrettigheder skal varetages.

Boks 2 Styring af brugerrettigheder

Styring af brugerrettigheder til Statens Lønssystem sker i systemet Brugerstyring Løn (BSL). I hver virksomhed eller lønfællesskab bør der ifølge Finansministeriets vejledning om brugerstyring være oprettet én eller flere lokale brugeradministratorer, som er medarbejdere, der kan give brugerne rettigheder til lønssystemet. Brugeradministratoren tildeler rettigheder til lønssystemet på baggrund af oplysninger fra en bestiller, og rettighederne kontrolleres af en kontrollant.

Styringen af brugerrettigheder varetages med udgangspunkt i 4 primære roller hos virksomheden – som illustreret i nedenstående figur.



Som det fremgår af figuren, er det væsentligt, at kontrollanten løbende kontrollerer de rettigheder, som brugeradministratoren tildeler. Kontrollen skal foretages på baggrund af en kontrolmail, der sendes automatisk fra BSL til kontrollanten ved enhver oprettelse og ændring mv. Hvis kontrollen ikke udføres, kan brugeradministratoren tildele uautoriserede rettigheder, uden at det opdages.

Når en virksomhed skal tage BSL i brug første gang, oprettes brugeradministrator, kontrollant og bestiller i BSL af Statens Administration på baggrund af en bestilling fra en chef i virksomheden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af "Guide til brugeradministration – Løn".

Virksomheder, lønfællesskaber og løngrupper

En *virksomhed* er én enhed som fx Kriminalforsorgen, der varetager egen brugerstyring.

Et *lønfællesskab* anvendes om de virksomheder, der varetager administration af brugerstyring for flere virksomheder, fx i et fælleskontor for HR og løn på et ministerområde.

En *løngruppe* er en enhed, der udbetaler løn til egen løngruppe. Det vil typisk også være en selvstændig virksomhed, men en virksomhed kan dog også råde over flere løngrupper.

Systemspærring i lønsystemet

Systemspærringen skal sikre funktionsadskillelse ved, at en medarbejder ikke kan godkende egne indrapporteringer. Systemspærringen kan kompromitteres, hvis en medarbejder har rettigheder til lønsystemet, så egne indrapporteringer kan godkendes.

Vi har undersøgt styringen af brugerrettigheder til Statens Lønssystem (HR-løn og SLS) hos 46 virksomheder og lønfællesskaber i 6 ministerier. I revisionen indgår 3 universiteter på Uddannelses- og Forskningsministeriets område og 7 voksen- og ungdomsuddannelser på Børne- og Undervisningsministeriets område, som er selv-ejende institutioner. Vi har bl.a. undersøgt, om virksomhederne og lønfællesskaberne efterlever Finansministeriets vejledning om brugerstyring. Virksomhederne og lønfællesskaberne varetager styringen af brugerrettigheder for ca. 125 løngrupper.

Vi har bedt virksomheder med kritiske mangler om at undersøge, om der er tildelt uautoriserede rettigheder til lønsystemet. Virksomhederne har oplyst, at det ikke har været tilfældet. Revisionens resultater for hvert ministerområde er vist i bilag 1.

Væsentlige kontroller udføres ikke

29. Den løbende kontrol skal bl.a. afdække uautoriserede rettigheder. Kontrollen skal dermed afdække, om der er oprettet brugere med rettigheder, der ikke svarer til det bestilte, og om brugeradministratoren har tildelt rettigheder, der kan kompromittere systemspærringen i lønsystemet.

Revisionen har vist, at 25 ud af 46 virksomheder ikke har dokumentation for, at virksomheden udfører en løbende kontrol. Videre har 23 ud af 46 virksomheder ikke udført en supplerende kontrol af, om brugere i lønsystemet fortsat har et arbejdsbetinget behov for rettigheder i lønsystemet.

Revisionen har videre vist, at 9 virksomheder udfører den supplerende kontrol ved, at brugeradministratoren sender oplysninger ud til lokale enheder om, hvilke brugere der har rettigheder i lønsystemet, og det er ligeledes brugeradministratoren, der modtager svar på, om der er rettigheder, som bør fjernes. Da det medfører, at brugeradministratoren fører kontrol med eget arbejde, bør virksomhederne være særligt opmærksomme på, at den løbende kontrol er udført korrekt, fx ved at sikre, at kontrolmailen tilgår kontrollanten, og at kontrolmailen anvendes i den løbende kontrol.

Boks 3 viser, hvilke væsentlige kontroller virksomhederne skal udføre.

Boks 3

Væsentlige kontroller

Løbende kontrol

Virksomhederne skal løbende kontrollere de oprettelser, ændringer og lukninger af brugere og brugerrettigheder, der foretages.

Supplerende kontrol

Virksomheden bør overveje, hvordan den løbende kontrol bedst suppleres med yderligere kontroller, fx en regelmæssig gennemgang af brugere og deres rettigheder i lønsystemet, om fratrådte medarbejders rettigheder er nedlagt eller en regelmæssig gennemgang af de lokale brugeradministratorers rettigheder i systemet. Den supplerende kontrol skal bl.a. sikre, at brugere i lønsystemet fortsat er ansat og har et arbejdsbetinget behov for rettigheder i lønsystemet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af "Guide til brugeradministration – Løn".

Revisionen har desuden vist, at virksomhederne har fjernet rettigheder i lønsystemet for 61 brugere i 6 ud af 6 undersøgte ministerier i ugen efter, at revisionen blev anmeldt. Disse rettigheder tilhørte personer, som enten ikke længere var ansat i virksomheden, eller som ikke længere havde et arbejdsbetinget behov for rettigheder i lønsystemet.

Endelig har revisionen vist, at der mangler dækkende beskrivelser af væsentlige kontroller i brugerstyringen i 38 ud af 46 undersøgte virksomheder fordelt på alle 6 ministerområder.

Mangler i kontrolgrundlaget

30. Revisionen har vist, at der for 5 ud af 46 virksomheder er fejl i oplysningerne om de medarbejdere, der kontrollerer rettigheder. Det gælder i 3 ud af de 6 undersøgte ministerier (Kulturministeriet, Social- og Indenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet). Når der er fejl i oplysningerne om den medarbejder, der kontrollerer rettigheder, kan kontrolmailen ikke anvendes som kontrolgrundlag. Kontrollen kan derfor ikke udføres korrekt. Der kan trækkes lister over brugere af lønsystemet til kontrol. Listerne kan dog kun trækkes af brugeradministratoren og vil derfor medføre, at brugeradministratoren fører kontrol med eget arbejde. Hertil kommer, at brugerlisterne kun viser de aktuelle brugerrettigheder og ikke, om der er fiktive brugere, som er oprettet og lukket efterfølgende. Som supplement kan historiklister anvendes til kontrol. Revisionen har dog vist, at de undersøgte virksomheder primært anvender brugerlister.

Boks 4 viser et eksempel på mangler i kontrolgrundlaget.

Boks 4

Eksempel på mangler i kontrolgrundlaget

I Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets lønfællesskab er den medarbejder, der modtager kontrolmailen, ikke længere ansat. Det medfører, at den løbende kontrol ikke udføres på det korrekte kontrolgrundlag, jf. boks 2. Samtidig er der ikke dokumentation for, at lønfællesskabet udfører en supplerende kontrol.

Kilde: Rigsrevisionen.

Konflikter i rettigheder i hovedparten af virksomhederne

31. Revisionen har videre vist, at der er konflikter i rettigheder i lønsystemet i 43 ud af 46 virksomheder fordelt på alle 6 ministerområder. I de 43 virksomheder er brugeradministratoren også sat op som bruger i lønsystemet, så brugeradministratoren både kan tildele rettigheder og samtidig enten indrapportere eller godkende løn.

Det fremgår af Finansministeriets vejledning, at brugeradministratoren også kan være bruger af lønsystemet. Rigsrevisionen vurderer dog, at virksomhederne bør sikre, at der er etableret kompenserende kontroller, der mindsker risikoen ved de konfliktende rettigheder. Hvis virksomhederne ikke har kompenserende kontroller, eller kontrollerne ikke fungerer, har brugeradministratoren mulighed for at oprette en bruger og udbetale løn til sig selv.

Boks 5 viser et eksempel på konflikter i rettigheder.

Boks 5

Eksempel på konflikter i rettigheder

I Justitsministeriets lønfællesskab er en brugersadministrator oprettet som bruger i løn-systemet. Justitsministeriets lønfællesskab har oplyst, at der ikke er etableret kompenserende kontroller, idet der hverken foretages supplerende eller løbende kontroller af oprettelser, ændringer eller lukninger af brugerrettigheder.

Kilde: Rigsrevisionen.



Beskæftigelsesministeriet har ikke forbedret kontrollen med udbetaling af milliardbeløb tilstrækkeligt

32. Der er ved udgangen af 2019 fortsat betydelige mangler og sikkerhedsbrister i det system, som Beskæftigelsesministeriet anvender til at administrere og udbetale milliardbeløb i refusion til kommunerne. Udbetalingerne administreres af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, der også har mangelfulde forretningsgange og interne kontroller i tilknytning til udbetalingerne. Styrelsen udbetalte 17 mia. kr. i refusion til kommunerne i 2019. Konsekvensen er, at ministeriet i 2019 fortsat ikke har etableret en tilstrækkelig sikkerhed mod fejl og svig, som lever op til statens regler. Rigsrevisionen vurderer dog på baggrund af revisionen i 2019, at der ikke er væsentlige fejl i statsregnskabet på refusionsområdet.

Sagen startede i 2018 og er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 17.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har udarbejdet en handlingsplan for at forbedre sikkerheden i refusionssystemet og udbedre svagheder i forretningsgange og interne kontroller. Vores opfølgning har vist, at nogle af problemerne er løst i 2019. Styrelsen har bl.a. sikret, at der er funktionsadskillelse ved standardudbetalinger via refusionssystemet. Opfølgningen har dog også vist, at Beskæftigelsesministeriet ikke fuldt ud har gennemført handlingsplanens løsninger, og at de fleste af de usikkerheder, som vi fandt ved revisionen i 2018, fortsat gør sig gældende i 2019. Der er bl.a. ikke etableret en tilfredsstillende logning for hele 2019 af de handlinger, der foretages i refusionssystemet, herunder eventuelle ændringer af udbetalinger. Ministeriet har i 2020 arbejdet med at forbedre sikkerheden i refusionssystemet.

Banedanmark har fortsat ikke rettet op på mangler i kontrolmiljøet i SAP

33. Der er ikke tilstrækkelig fremdrift i Banedanmarks arbejde med at rette op på mangler i kontrolmiljøet i Banedanmarks økonomi- og produktionsstyringssystem SAP. Derfor er der fortsat risiko for, at medarbejdere i Banedanmark kan omgå funktionsadskillelsen i SAP, uden at Banedanmark bliver opmærksom på det. Rigsrevisionen har efterfølgende undersøgt funktionsadskillelsen på de kritiske regnskabsprocesser. Vi har i den forbindelse ikke fundet forhold, der har medført væsentlige fejl i regnskabet.

Vi har i 2017 og igen i 2019 konstateret mangler, som vi har rapporteret til Banedanmarks ledelse. Banedanmark har oplyst, at de er i gang med at rette op på manglerne. Rigsrevisionen finder, at arbejdet har taget unødigt lang tid, og at ledelsen i Banedanmark skal sikre yderligere fremdrift, da manglerne øger risikoen for svig og fejl i regnskabet.

Banedanmark har fortsat ikke et tilstrækkeligt overblik over, om der er medarbejdere, der har konfliktende rettigheder, som de ikke bør have. Konfliktende rettigheder opstår, når en bruger får tildelt flere rettigheder (fx som bogholder og kasserer), der tilsammen giver mulighed for at omgå funktionsadskillelsen. Desuden har Banedanmark fortsat ikke overblik over, hvad rettighederne giver mulighed for, dvs. hvad de kan bruges til i kombination med andre rettigheder.

Banedanmark har arbejdet på at implementere de såkaldte roller og definere konfliktende rettigheder. Arbejdet skal understøtte den ønskede funktionsadskillelse. Banedanmark er således begyndt at definere konflikterne i et SAP-værktøj (SAP Access Control), som bl.a. understøtter kontrollen med, at de tildelte rettigheder ikke er i konflikt med den ønskede funktionsadskillelse. Banedanmark kan trække rapporter i SAP Access Control om konfliktende rettigheder.

Banedanmark har dog oplyst, at mangler i opsætningen af konfliktende rettigheder i SAP Access Control gør, at SAP Access Control på nuværende tidspunkt ikke giver et retvisende og brugbart billede af konfliktende rettigheder.

Desuden skal SAP Access Control på sigt sikre, at medarbejdere, der godkender rettigheder, advares online om eventuelle konflikter i de tildelte rettigheder.

Banedanmark har frem til revisionstidspunktet primært arbejdet inden for de 2 SAP-moduler (indkøbsmodulet og finansmodulet), som Banedanmark vurderer er de mest kritiske, men arbejdet er endnu ikke færdigt. Desuden udestår arbejdet inden for de resterende 4 SAP-moduler fortsat.

Banedanmark har outsourcet driften af SAP til en privat it-leverandør. Det drejer sig bl.a. om driften af servere og databaser. Banedanmark har ikke aktivt taget stilling til, om revisorerklæringen, som Banedanmark har modtaget om it-leverandørens it-sikkerhed, dækker Banedanmarks it-sikkerhedsmæssige behov. Desuden har Banedanmark ikke dokumenteret, at de har forholdt sig til og håndteret konstaterede forhold i revisorerklæringen. Det medfører risiko for, at it-driftsleverandøren ikke opfylder Banedanmarks it-sikkerhedsmæssige behov. Banedanmark har oplyst, at de efter revisionen har forholdt sig til revisorerklæringen og har taget stilling hertil i risikovurderingen.



Banedanmarks SAP-system

SAP er et økonomi- og produktionsstyringssystem, som Banedanmark anvender til fx ordrebestilling/indkøb, lagerstyring, anlægsstyring, tidsregistrering, rejseafregning, HR samt budget og regnskab.

SAP har et rollekatalog med såkaldte roller i systemet (fx bogholder og kasserer). Til hver rolle er der tildelt bestemte rettigheder i systemet.

Hvis en bruger har forskellige roller, har brugeren også en række forskellige rettigheder. Dermed kan der være tale om konfliktende rettigheder, hvorved det er muligt at omgå funktionsadskillelse.

6 moduler i SAP

Der er 6 moduler i Banedanmarks SAP-system:

- MM (indkøb)
- FI (økonomi)
- HCM (HR)
- Projektstyring/anlæg (PS)
- PM (vedligehold)
- SAP Basis.



Navision Stat hos styrelser under Justitsministeriet

Styrelserne under Justitsministeriet (herunder Direktoratet for Kriminalforsorgen og Domstolsstyrelsen) er ikke tilsluttet den fællesstatslige Navision Stat-løsning hos Økonomistyrelsen og Statens Administration. De har derfor selv ansvaret for drift og udvikling af Navision Stat, hvilket de har outsourcet til en privat it-leverandør.

Utilstrækkelig it-sikkerhed i Navision Stat hos Direktoratet for Kriminalforsorgen

34. Der har i 2019 været en række væsentlige mangler i it-sikkerheden i regnskabsystemet Navision Stat hos Direktoratet for Kriminalforsorgen. Det gælder særligt mangler i logningen af privilegerede rettigheder (det højeste niveau af rettigheder). Konsekvensen er, at der i størstedelen af regnskabsåret 2019 har været risiko for, at sikkerhedsforanstaltninger har kunnet omgås, uden at det kunne opdages, hvilket har øget risikoen for besvigelser og fejl i regnskabet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har efter revisionen iværksat en række tiltag med henblik på at rette op på manglerne.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har haft 3 medarbejdere (superbrugere), der ud fra et arbejdsbetinget behov har fået tildelt privilegerede rettigheder i systemet (Navision Stat-applikationen). De kan dermed bl.a. omgå kontrollerne i systemet (fx funktionsadskillelse). Som en sikkerhedsforanstaltning er der en såkaldt superlog, der logger alt, hvad superbrugeren foretager sig i systemet. Revisionen har vist, at de 3 superbrugere har deaktiveret superloggen, når de har tilgået Navision Stat, da arbejdet som superbruger ifølge direktoratet ikke kunne gennemføres, når en anden superbruger var logget på Navision Stat, og superloggen var aktiveret. Det bør ikke være muligt at deaktivere superloggen. Konsekvensen er, at det ikke er muligt at opdage, hvis de 3 superbrugere har foretaget uautoriserede handlinger i systemet. Risikoen øges af, at de 3 superbrugere har dybdegående forretningskendskab og kendskab til systemet.

Desuden har de 3 superbrugere privilegerede rettigheder til systemets database. Rettighederne giver mulighed for at foretage alle handlinger i systemet og systemets database uden begrænsninger (fx ændre i stamdata, herunder bl.a. kontonummer og beløb). Da superbrugere samtidig har mulighed for at ændre og slette i databaseloggen, kan de foretage uautoriserede handlinger, uden at det kan opdages.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har efter revisionen nedbragt antallet af superbrugere i Navision Stat og databasen til 2 og har sikret, at superloggen i Navision Stat ikke længere kan slås fra. Desuden gennemgår direktoratet regelmæssigt lograppporter fra superloggen. Derudover arbejder direktoratet på en løsning, hvor superbrugeren ikke længere har behov for adgang til databasen.

Endvidere har der været mangler i Direktoratet for Kriminalforsorgens styring af it-sikkerheden hos den it-leverandør, som drifter Navision Stat for direktoratet. Fx har direktoratet ikke kontrolleret, hvilke og hvor mange medarbejdere hos leverandøren der har privilegerede rettigheder til systemet og systemets database, og som dermed har adgang til at ændre alle data. Direktoratet har efter revisionen rettet op på dette.

Samtidig har Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke sikret, at leverandøren foretager en tilstrækkelig logning i databasen, som svarer til det, der er aftalt i kontrakten med leverandøren. Desuden har direktoratet ikke sikret, at databaseloggen er beskyttet mod ændring og sletning. Konsekvensen er, at det ikke kan opdages, hvis leverandørens medarbejdere foretager uautoriserede handlinger i databasen. Direktoratet er i gang med at gennemgå aftalen med leverandøren med henblik på at rette op på manglerne.

Derudover har Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke testet den tekniske beredskabsplan sammen med leverandøren. Direktoratet har heller ikke fulgt op på, om leverandøren foretager tilstrækkelig backup og genetableringstest af databasen. Konsekvensen er, at der er risiko for, at Navision Stat, herunder det forretningskritiske modul KØLS, ikke kan genetableres inden for en acceptabel tid, hvis der opstår nedbrud. Direktoratet er ved at rette op på dette.

Endelig har Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke udarbejdet en dækkende risikovurdering af Navision Stat. Risikovurderingen omfatter kun KØLS og ikke Navision Stat, selv om KØLS er afhængigt af Navision Stat. Hvis der opstår nedbrud i Navision Stat, vil KØLS derfor heller ikke være tilgængeligt. Direktoratet har oplyst, at direktoratet ved den kommende risikovurdering vil tage højde for dette.

Utilstrækkelig it-sikkerhed i Navision Stat hos Domstolsstyrelsen

35. Der er væsentlige mangler i it-sikkerheden i regnskabssystemet Navision Stat hos Domstolsstyrelsen – særligt for så vidt angår styrelsens styring af it-sikkerhed hos it-leverandøren. Konsekvensen er, at der potentielt er risiko for svig og fejl i ministeriets regnskab. Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsen snarest skal rette op på manglerne.

Domstolsstyrelsen har bl.a. ikke kendskab til, om den it-leverandør, der drifter Navision Stat for Domstolsstyrelsen, opfylder det aftalte it-sikkerhedsniveau. Det skyldes, at styrelsen ikke har indhentet en revisorerklæring om leverandørens it-miljø. Det betyder, at styrelsen ikke er bekendt med eventuelle mangler i leverandørens it-miljø.

Desuden har Domstolsstyrelsen ikke regelmæssigt gennemgået loggen for Navision Stat. Dette mindsker muligheden for, at styrelsen kan opdage fejl og tilsigtede eller utilsigtede handlinger.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har fortsat en utilstrækkelig kontrol med udbetaling af tilskud

36. Rigsrevisionen rapporterede i 2018, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering havde udbetalt for store tilskud, fordi der var sagsbehandlingsfejl i 30 % af udbetalingerne. Beskæftigelsesministeriet iværksatte i forlængelse heraf en række initiativer for at forbedre kontrollen med udbetalinger af tilskud. Vi har i vores revision fulgt op på, om styrelsen har reduceret mængden af fejl ved udbetalinger af tilskud. Rigsrevisionen konstaterer, at styrelsen fortsat ikke har en tilstrækkelig kontrol med udbetalinger af tilskud. Konsekvensen er, at styrelsen udbetaler for meget i tilskud og har udbetalt tilskud uden at have dokumentation for, at modtageren var berettiget til tilskuddet. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at tilskudsadministrationen hos Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering fortsat er utilstrækkelig. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriets utilstrækkelige kontrol har medført, at der fejlagtigt er udbetalt tilskud, og at statsregnskabet dermed indeholder for høje udgifter i 2019.

KØLS

KØLS (Klient-, Økonomi- og LønSystem) er et integreret modul i Navision Stat. KØLS bruges til at håndtere de indsatte økonomi og lønudbetalinger, herunder uddannelses- og beskæftigelsesaktiviteter, samt arten af de aktiviteter, som gennemføres af de indsatte.



Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering administrerer og udbetaler en bred vifte af tilskud til bl.a. kommuner og regioner. Styrelsen udbetalte 491 mio. kr. til afsluttede tilskudsprojekter i 2019. Det er fx tilskud til projekter, der skal nedbringe sygefravær på offentlige arbejdspladser, tilskud til at forbedre kommunernes inddragelse af borgeren i ressourceforløb og fleksjob samt tilskud til at integrere og fastholde personer med handicap på arbejdsmarkedet. Når projekterne er afsluttet, skal tilskudsmodtagerne dokumentere, at de er berettigede til at modtage tilskuddet. Styrelsen skal vurdere, om tilskudsmodtagerne har gennemført de aktiviteter, de har fået tilskud til, og om de er berettigede til at få hele tilskuddet udbetalt.

Rigsrevisionen har estimeret, at der er fejl i 13 % af de 1.210 afsluttede sager i 2019. Estimatet er baseret på vores gennemgang af 96 sager. Fejlene består i, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har udbetalt mere, end tilskudsmodtageren var berettiget til, og at der er udbetalt tilskud på baggrund af manglende eller mangelfuld dokumentation. Vi har set eksempler på, at styrelsen har udbetalt tilskud, på trods af at det på udbetalingstidspunktet er uklart, om tilskudsmodtageren er berettiget til tilskuddet. Vi har også set et eksempel på, at styrelsen har udbetalt tilskud, uden at der foreligger et regnskab fra tilskudsmodtageren, og at der er udbetalt tilskud uden kontrol af, om tilskuddet er anvendt inden for den fastsatte tilskudsperiode.

4.2. Usikkerheder, der påvirker statens status

37. Statens status viser aktiver, som staten ejer, og gæld, som staten skylder ultimo 2019, herunder statens egenkapital. Statusposterne udgør dermed balancesiden af statsregnskabet.

Beretningen indeholder én sag, hvor Rigsrevisionen kritiserer Udviklings- og Forenklingsstyrelsens forretningsgange og processer for den regnskabsmæssige håndtering af anlæg. Det medfører fejl i regnskabet og usikkerhed om værdiansættelsen af styrelsens anlæg.

Beretningen indeholder desuden 3 sager, hvor Rigsrevisionen gør opmærksom på den usikkerhed, der knytter sig til værdiansættelsen af ejendomme og fremtidige forpligtelser. Posterne på statens status kan ikke altid opgøres præcist, fordi værdiansættelsen bygger på et skøn over værdien. De 3 sager er dermed ikke udtryk for kritik af opgørelsesmetoderne, men er med i beretningen for at gøre opmærksom på, at opgørelsen af statens balance omfatter skønsmæssige og dermed usikre værdiansættelser.

Fejl og usikkerheder vedrørende værdiansættelsen af Udviklings- og Forenklingsstyrelsens anlæg

38. Rigsrevisionen vurderer, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsens forretningsgange og processer for den regnskabsmæssige håndtering af anlæg er utilstrækkelige. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er fejl i den regnskabsmæssige håndtering af en række anlæg, og at dokumentationen for værdiansættelsen af mange anlæg ikke er tilstrækkelig. Styrelsens anlæg har en regnskabsmæssig værdi på 1,9 mia. kr. De fejl og usikkerheder, som Rigsrevisionen har konstateret, er ikke så væsentlige, at Rigsrevisionen tager et forbehold.

Rigsrevisionen har tidligere kritiseret Skatteministeriets håndtering af de aktiver, som Udviklings- og Forenklingsstyrelsen siden 2019 har haft ansvaret for at håndtere. Rigsrevisionen konstaterer, at styrelsen ultimo 2019 har indført en anlægskontrol, der skal sikre, at styrelsens anlæg bliver værdiansat korrekt. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at værdiansættelsen af styrelsens anlæg fortsat er forbundet med usikkerhed og medfører fejl i regnskabet.

I efteråret 2019 gennemgik vi 10 anlæg og konstaterede en eller flere fejl i den regnskabsmæssige håndtering af alle 10 anlæg. Vi gjorde Udviklings- og Forenklingsstyrelsen opmærksom på fejlene og bad dem om at rette dem inden årsafslutningen for 2019. Vores opfølgning i foråret 2020 viste, at fejlene på 7 ud af de 10 anlæg stadig ikke var rettet, og at fejl for 8,4 mio. kr. udestår. Fx betyder en fejl vedrørende anlægsløn, som ikke er overflyttet til det færdige anlæg, at der i regnskabet for 2019 mangler afskrivninger for 0,8 mio. kr., og at styrelsens udgifter er 5 mio. kr. for høje i 2019.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har i sit anlægskartotek 24 anlæg til en samlet værdi af 89,2 mio. kr. Anlæggene er anført som anlæg under udvikling, men der har ikke været bevægelser i perioden august 2019 - marts 2020. Styrelsen har i forbindelse med anlægskontrollen i 2019 konstateret, at 4 af disse anlæg til en samlet værdi af 32,6 mio. kr. burde have været idriftsat i 2019 eller tidligere, hvilket endnu ikke er sket pr. 31. marts 2020. For 8 af anlæggene til en samlet værdi af 19,2 mio. kr. har styrelsen i forbindelse med anlægskontrollen ikke afklaret, om anlæggene burde have været aktiveret.

Rigsrevisionen konstaterer, at anlæg under udvikling i flere tilfælde først bliver aktiveret et år eller senere efter, at de er taget i brug. Når Udviklings- og Forenklingsstyrelsen retter fejl, nedskriver styrelsen anlæggets værdi, så værdien er korrekt på fejlretningstidspunktet. Selv om afskrivningen er påbegyndt for sent, fastholder styrelsen den normale afskrivningsperiode fremadrettet, og dermed bliver de årlige afskrivningsbeløb for små, og afskrivningsperioden for lang. Vi er bekendt med 16 anlæg, som burde have været aktiveret i 2017 og 2018, men som først er aktiveret i 2019. Derudover har vi identificeret 5 anlæg, som burde have været aktiveret i 2019.

Skatteministeriet har i forbindelse med overflytningen af anlægsaktiver fra det gamle SKAT til Udviklings- og Forenklingsstyrelsen i 2019 overflyttet saldiene i balancen, men ikke de underliggende poster. Rigsrevisionen har gentagne gange under revisionen efterspurgt den underliggende dokumentation, herunder det kontrakt- og aftalegrundlag, der danner udgangspunkt for anlæggenes værdi. Regnskabsmedarbejderne i styrelsen har i flere tilfælde ikke kunnet finde dokumentationen.



Revisionen har endvidere vist en række andre fejl og mangler, bl.a.:

- Styrelsen har ved årsafslutningen ikke bogført anlægsudgifter for i alt 41 mio. kr.
- Styrelsen har ved en fejl aktiveret årlige udgifter vedrørende it-licenser for i alt 1,7 mio. kr.
- Styrelsen har først i 2020 bogført en nedskrivning på 5,4 mio. kr. på et immaterielt anlæg, som burde været nedskrevet i 2019. Nedskrivningen skyldes, at en funktionalitet i et it-projekt ikke er leveret af leverandøren som aftalt. Styrelsen har oplyst, at styrelsen ultimo 2019 indgik en mundtlig aftale med leverandøren om godtgørelse. Vi konstaterer, at der i maj 2020 stadig ikke foreligger en skriftlig aftale, hvilket vi finder, at der burde i lyset af beløbets størrelse.



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 en 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.

Usikkerhed om Forsvarsministeriets eventualforpligtelse til at betale erstatninger for skader

39. Forsvaret har en eventualforpligtelse på 590,7 mio. kr., der skal dække eventuelle erstatninger for skader, som udsendte medarbejdere har pådraget sig i forbindelse med internationale operationer, herunder særligt PTSD (posttraumatiske belastningsreaktioner). Eventualforpligtelsen omfatter både 89 anmeldte, men endnu ikke afgjorte sager ved Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, og mulige merudgifter til sager, som allerede er anerkendt ved Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Sagernes udfald og eventuelle erstatningsbeløb er derfor behæftet med usikkerhed.

Forsvaret har beregnet eventualforpligtelsen på de 590,7 mio. kr. ud fra de forudgående års erfaringer. Forsvaret har i eventualforpligtelsen ikke medtaget eventuelle fremtidige udgifter til de anmeldte sager, som Forsvaret ikke forventer bliver anerkendt som en arbejdsskade.

Rigsrevisionen ønsker at gøre opmærksom på, at der er usikkerhed om eventualforpligtelsens størrelse, idet sagernes udfald og eventuelle erstatningsbeløb er behæftede med usikkerhed. Eventualforpligtelsens størrelse er baseret på skøn og historik. Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarets forpligtelser vedrørende arbejdsskader er stigende. Forsvaret forventer, at der også i de kommende år vil komme betragtelige udgifter til nye anmeldelser af skader som følge af internationale operationer. Forsvarsministeriet har oplyst, at der i de seneste år er anmeldt ca. 125 sager årligt, og Forsvaret har p.t. ikke grundlag for at forvente en afvigelse fra denne tendens. Forsvaret følger udviklingen og opdaterer kvartalsvist forpligtelserne hertil.

Usikkerheder i værdiansættelsen af Transport- og Boligministeriets ejendomsportefølje

40. Bygningsstyrelsens samlede ejendomsportefølje er optaget under materielle anlægsaktiver i statsregnskabet til en værdi af 48,6 mia. kr. Styrelsen har i sin årsrapport redegjort for, at der er usikkerheder knyttet til værdiansættelsen af ejendomsporteføljen, fordi den er baseret på skøn. Styrelsen har igangsat et arbejde med at justere huslejeordningen, hvor både værdiansættelsesprincipper og vurderingsprocesser vil blive adresseret. Styrelsen forventer at implementere den nye huslejeordning i 2020.



Usikkerheder i værdiansættelsen af hensættelser til alment boligbyggeri

41. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har nettohensættelser i statsregnskabet på 3 mia. 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 rente.



**TRANSPORT- OG
BOLIGMINISTERIET**

|

**TRAFIK-, BYGGE- OG
BOLIGSTYRELSEN**

5. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter

Statsregnskabs oplysning om ordninger, der administreres af Udbetaling Danmark

Udbetaling Danmark udarbejder hvert år ordningsregnskaber for de statslige ordninger, som Udbetaling Danmark administrerer. Statsregnskabs oplysninger om ordningerne er baseret på ordningsregnskaberne. Udbetaling Danmarks revisor reviderer ordningsregnskaberne, jf. lov om Udbetaling Danmark.

42. Rigsrevisionen vurderer, at virksomhederne har løst de problemer, vi har peget på i tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet. På den baggrund vurderer vi, at nedenstående 9 sager kan afsluttes.

Bilag 2 giver et samlet overblik over de sager, vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet.

Udbetaling Danmarks regnskab for ordninger overdraget fra Statens Administration stemmer overens med statsregnskabet

43. Vi har fulgt op på en sag fra 2016, hvor vi konstaterede en række svagheder i administrationen af de statslige ordninger, der i 2016 blev overdraget til Udbetaling Danmark. Svaghederne vedrørte bl.a. manglende afstemninger mellem fagsystemer og økonomisystemer og mangelfuld opfølgning på udlån og tilgodehavender. Desuden var visse af de it-systemer, der blev anvendt til administration af ordningerne, forældede, og der var svagheder i it-sikkerheden. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018 om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 9.

Der er for de væsentligste af de berørte ordninger overensstemmelse mellem det regnskab, der er aflagt af Udbetaling Danmark for 2019, og det, der fremgår af statsregnskabet. Der er ikke nogen væsentlige bemærkninger (påtegning på regnskabet og protokollater) fra Udbetaling Danmarks revisor på de væsentligste berørte ordninger.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Skatteministeriet har forbedret funktionsadskillelsen for fakturagodkendelse i SAP Intern

44. Vi har fulgt op på en it-revision om utilstrækkelig funktionsadskillelse for fakturagodkendelse i regnskabssystemet SAP Intern hos Skatteministeriet. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 12.

Revisionen har vist, at Skatteministeriet nu har rettet den systematiske fejl i det workflow, som skal sikre funktionsadskillelse i SAP Intern og understøtte forretningsgange for fakturagodkendelse på ministeriets område. Dermed har ministeriet implementeret funktionsadskillelse i workflowet for fakturagodkendelse.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Skatteministeriet har fjernet usikkerheden på momsindtægterne fra One Stop Moms

45. Vi har fulgt op på en sag fra 2017 om Skatteministeriets system One Stop Moms for afregning af moms med andre EU-lande, hvor vi konstaterede, at der var usikkerhed om indtægten, og hvor vi kritiserede, at ministeriet ikke havde en funktionalitet til rykning. Sagen er omtalt i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 116.

Skattestyrelsen har arbejdet med de regnskabsmæssige afstemninger for at få af-dækket fejl i forbindelse med indberetning og afregning med de øvrige EU-lande. Arbejdet har resulteret i, at der ikke længere er usikkerhed om momsindtægterne fra One Stop Moms. Styrelsen håndterer posterne i en midlertidig systemløsning, hvor manuel rykning er mulig, indtil posterne kan overflyttes til PSRM.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Politiet kan specificere tilgodehavender

46. Vi har fulgt op på en sag fra 2017 om specifikation af politiets tilgodehavender. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 14.

Politiet har etableret en løsning, så politiets tilgodehavender kan specificeres med hensyn til bl.a. alder, type og politikreds. Det betyder, at politiet nu har mulighed for at vurdere, om der er tilgodehavender af ældre dato, som burde være opkrævet eller afskrevet. Dermed har politiet også bedre sikkerhed for, at tilgodehavender er opgjort korrekt.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Forsvarsministeriet har fået klarlagt regnskabsreglerne om periodisering på ministeriets område

47. Vi har fulgt op på en sag fra 2018, hvor Forsvarsministeriet havde omgået statens regnskabsregler ved at indregne udgifter i regnskabet for 2018, der vedrørte eftersyn af helikoptere i 2019. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 7.

Forsvarsministeriet har været i dialog med Moderniseringsstyrelsen (nu Økonomistyrelsen) for at få klarlagt regnskabsreglerne om periodisering på Forsvarsministeriets område. Styrelsen har på den baggrund konkluderet, at ministeriet ikke havde håndteret betalingen af en regning for vedligeholdelse af helikoptere korrekt. Betalingen burde enten være periodiseret til 2019 eller være bogført på Forsvarets særlige konti for forskudsbetalinger i henhold til tekstanmærkning nr. 3.

Forsvarsministeriet har aftalt med Økonomistyrelsen, at ministeriet fremadrettet vil anvende én af de 2 ovennævnte muligheder.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet efter sagen har haft et øget fokus på at sikre en korrekt regnskabsmæssig håndtering af lignende sager.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Beskæftigelsesministeriet har forbedret regnskabsaflæggelsen for ordninger, der administreres af Udbetaling Danmark

48. Vi har fulgt op på en sag fra 2017, hvor vi fandt det kritisabelt, at vi ikke kunne fastslå, om udgifterne i statsregnskabet til ordninger, der administreres af Udbetaling Danmark, var rigtige, fordi Beskæftigelsesministeriet ikke havde sikret en tilstrækkelig sammenhæng mellem statsregnskabet og Udbetaling Danmarks årsrapport. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 14.

Vores opfølgning har vist, at Beskæftigelsesministeriet og Udbetaling Danmark har forbedret regnskabsaflæggelsen for ordningerne ved at skabe sammenhæng mellem statsregnskabet og Udbetaling Danmarks årsrapport. Årsrapporten indeholder nu oplysninger om udgifternes størrelse og om, at de er opgjort efter statens regnskabsregler. Dermed er det muligt at afgøre, om udgifterne i statsregnskabet er rigtige. Vores revision har vist, at udgifterne i statsregnskabet svarer til de reviderede udgifter i Udbetaling Danmarks årsrapport og derfor er rigtige.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Beskæftigelsesministeriet har fået Økonomistyrelsens tilslutning til at bruge kasseprincip for indtægtsordninger

49. Vi har fulgt op en sag fra 2017, hvor vi fandt det utilfredsstillende, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering i strid med statens regnskabsregler anvendte et kasseprincip for indtægter fra arbejdsgiverne. På grund af anvendelsen af det forkerte regnskabsprincip kunne vi ikke fastslå, om indtægterne i statsregnskabet reelt skulle have været større, eller om staten har udgifter til tab vedrørende bidragsydere, der ikke betaler det, de har pligt til. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 13.

Beskæftigelsesministeriet modtager indtægter til finansiering af ATP-bidrag til modtagere af dagpenge, barseldagpenge, sygedagpenge og ressourceforløb under jobafklaring. Indtægterne opkræves af ATP/Samlet Betaling på vegne af staten. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har registreret indtægter for i alt 561 mio. kr. i 2019 på baggrund af et kasseprincip i stedet for et udgiftsprincip, der ville have vist de finansieringsbidrag, som arbejdsgiverne er forpligtede til at betale, og som staten har et retsligt krav på.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har oplyst, at styrelsen i samarbejdsaftalen med ATP/Samlet Betaling ikke har sikret sig de nødvendige oplysninger til at kunne opgøre indtægtskravet efter et udgiftsprincip. Hvis ATP/Samlet Betaling skal give styrelsen disse oplysninger, skal samarbejdsaftalen ændres, og der skal etableres et nyt it-system, hvilket vil være forbundet med udgifter. Samtidig vurderer styrelsen, at forskellen mellem de 2 regnskabsprincipper på de opkrævede og modtagne bidrag var på ca. 6 mio. kr. for 2018 og på ca. 2 mio. kr. for 2017.

Økonomistyrelsen har på baggrund af ovenstående givet sin tilslutning til, at Beskæftigelsesministeriet opgør indtægter fra arbejdsgivernes finansieringsbidrag til ATP-bidrag for modtagere af dagpenge, barseldagpenge, sygedagpenge og ressourceforløbsydelse under jobafklaring ud fra de modtagne indbetalinger.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Social- og Indenrigsministeriet har implementeret nye forretningsgange for tilskudsadministrationen

50. Vi har fulgt op på en sag fra 2018 om mangelfuld tilskudsadministration i Socialstyrelsen. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 16.

Socialstyrelsen har i 2019 etableret nye forretningsgange og kontroller med udbetalingen af statslige tilskudsmidler. Styrelsen har endvidere styrket det interne kontrolmiljø, herunder implementeret kontroller og rettigheder i det tilskudsadministrative it-system, der sikrer den fornødne funktionsadskillelse.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Landbrugsstyrelsen har forbedret regnskabsforvaltningen

51. Vi har fulgt op på en sag fra 2017 om mangler i Landbrugsstyrelsens regnskabsforvaltning. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 29.

Vores opfølgning har vist, at Landbrugsstyrelsen har foretaget de nødvendige afstemninger i 2019 og kan redegøre for differencer mellem tilskudssystemet og regnskabsystemet. Styrelsen har også indført kvartalsvise afstemninger mellem regnskabsystemet og sagsstyringssystemet Arasys for 2019. Endelig har styrelsen udredt fejludligninger, og mellemregningskonti kan afstemmes pr. 31. december 2019.

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.

Revisionen skal understøtte Statsrevisorernes arbejde med at gennemgå det årlige statsregnskab og Folketingets beslutning om godkendelse af statsregnskabet.

Erklæringerne indeholder vores vurdering af, om:

- statsregnskabet [eller paragrafregnskabet] i alle væsentlige henseender er rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler
- staten [eller ministeriet] i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne.

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 områder i 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 handlinger, der er automatiseret. 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

Revisionerne bygger på gennemgang af dokumenter, der beskriver virksomhedernes forretningsgange og dokumenterer virksomhedernes egne kontroller, interviews med centrale medarbejdere, analyser og stikprøver, der kan afdække, om virksomheden i praksis har hensigtsmæssige forretningsgange og kontroller.

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 tiltrækkeligt og egnet revisionsbevis for konklusionen i erklæringen.

Omfanget af revisionen afhænger dermed af, om virksomhederne på ministerområdet har etableret velfungerende regnskabssystemer og har pålidelige forretningsgange og et stærkt kontrolmiljø. Vi undersøger og tester indledningsvis, om centrale kontroller i virksomheden er effektive, og udvider revisionen med analyser, tests og andre substanshandlinger, indtil vi har opnået tiltrækkeligt revisionsbevis. Dermed stiger omfanget af revisionen, hvis virksomhedens kontroller er upålidelige, eller hvis virksomheden ikke kan dokumentere egne kontroller.

Afslutningsvis 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 gengive den i vores årlige beretning om revisionen af statsregnskabet for at orientere Statsrevisorerne om væsentlige fejl og bevillingsoverskridelser. Beretningen omtaler endvidere andre revisioner, som vi vil orientere Statsrevisorerne om, fordi de er principielle, kritiske eller tværgående.

Standarderne for offentlig revision

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

Revisionen af brugerstyring i lønsystemet

Tabellen nedenfor viser resultatet af revisionen af virksomheder eller lønfællesskabers brugerstyring i lønsystemet fordelt pr. ministerområde, jf. beretningens pkt. 28-31.

Justitsministeriet	Kulturministeriet	Uddannelses- og Forskningsministeriet	Social- og Indenrigsministeriet	Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet	Børne- og Undervisningsministeriet
3 ud af 4 udfører ikke en korrekt løbende kontrol.	11 ud af 17 udfører ikke en korrekt løbende kontrol.	2 ud af 3 udfører ikke en korrekt løbende kontrol.	4 ud af 12 udfører ikke en korrekt løbende kontrol.	2 ud af 2 udfører ikke en korrekt løbende kontrol.	3 ud af 8 udfører ikke en korrekt løbende kontrol.
1 ud af 4 udfører ikke en korrekt supplerende kontrol.	7 ud af 17 udfører ikke en korrekt supplerende kontrol.	1 ud af 3 udfører ikke en korrekt supplerende kontrol.	6 ud af 12 udfører ikke en korrekt supplerende kontrol.	2 ud af 2 udfører ikke en korrekt supplerende kontrol.	6 ud af 8 udfører ikke en korrekt supplerende kontrol.
0 ud af 4 har fejl i oplysninger om kontrollanten.	3 ud af 17 har fejl i oplysninger om kontrollanten.	0 ud af 3 har fejl i oplysninger om kontrollanten.	0 ud af 12 har fejl i oplysninger om kontrollanten.	2 ud af 2 har fejl i oplysninger om kontrollanten.	0 ud af 8 har fejl i oplysninger om kontrollanten.
14 ud af 4 har brugeradministratorer adgang til lønsystemet.	17 ud af 17 har brugeradministratorer adgang til lønsystemet.	3 ud af 3 har brugeradministratorer adgang til lønsystemet.	9 ud af 12 har brugeradministratorer adgang til lønsystemet.	2 ud af 2 har brugeradministratorer adgang til lønsystemet.	8 ud af 8 har brugeradministratorer adgang til lønsystemet.

Note: Der indgår 3 universiteter på Uddannelses- og Forskningsministeriets område og 7 ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutioner (fx gymnasier) på Børne- og Undervisningsministeriets område.

Kilde: Rigsrevisionen.

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

Bilaget viser 15 sager, som Rigsrevisionen følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet.

Vi skal følge sagerne, indtil ministerierne og virksomhederne har løst problemerne.

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

Beretningens kapitel 5 omtaler 9 sager, som vi vurderer kan afsluttes.

De øvrige 3 sager vil blive omtalt i en kommende beretning om revisionen af statsregnskabet, når vi enten finder, at sagen giver anledning til yderligere kritik, eller når vi finder, at sagen kan afsluttes.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
§ 7. Finansministeriet		
Svagheder i ordninger, der er overdraget til Udbetaling Danmark	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 29-31. Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 9. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt.43. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
Finansministeriets logning i Navision Stat	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 35. Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 19. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 9. Skatteministeriet		
SKATs funktionsadskillelse for faktura-godkendelse	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 33. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 12. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 44. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
§ 11. Justitsministeriet		
Specifikation af tilgodehavender	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 38. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 14. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 46. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
§ 12. Forsvarsministeriet		
Forsvarskommandoens udgiftsbaserede bevillingsregnskab	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 142. Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 52. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Forsvarsministeriets periodisering	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 21. Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 7. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 47. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
§ 15. Social- og Indenrigsministeriet		
Børne- og Socialministeriets tilskudsadministration	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 32. Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 16. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 50. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
§ 17. Beskæftigelsesministeriet		
Arbejdstilsynets forvaltning af tilskud til branchemiljørådene var mangelfuld	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 153. Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 44. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
Indregning af udgifter efter statens regnskabsprincipper	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 55. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 22. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 29. Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 14. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 48. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
Regnskabsprincip for 2 indtægtsordninger	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 56. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 23. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 28. Notat til Statsrevisorerne af 27. november 2019, pkt. 13. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 49. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
Beskæftigelsesministeriets kontrol med udbetaling af refusion til kommuner	<ul style="list-style-type: none"> 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. 	Rigsrevisionen vil følge sagen.

Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
§ 24. Miljø- og Fødevarerministeriet		
Landbrugsstyrelsens regnskabsforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 69. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 29. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 51. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
§ 38. Skatter og afgifter		
SKATs regnskabsforvaltning vedrørende § 38	<ul style="list-style-type: none"> 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. 	Rigsrevisionen vil følge sagen.
SKATs system for afregning af moms med andre EU-lande	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 116. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 43. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2019, pkt. 45. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.
Skatteministeriets værdiansættelse af statens restancer	<ul style="list-style-type: none"> 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. 	Rigsrevisionen vil følge sagen.

Bilag 3. Ordliste

Bevilling	<p>Ministerierne skal have en bevilling, før de må afholde udgifter og opkræve indtægter eller disponere, så det giver tilgang eller afgang af aktiver eller passiver. Folketinget giver ministerierne bevilling via bevillingslovene.</p> <p>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.</p> <p>Ministerierne skal anvende deres bevilling i overensstemmelse med de forudsætninger, den er givet under. Bevillingsbegrebet har baggrund i grundlovens § 46 og § 47, stk. 2.</p>
Bevillingsafvigelse	Der er tale om en bevillingsafvigelse, hvis ministeriet ikke overholder bevillingerne og disponeringsreglerne. Bevillingsafvigelser omfatter 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	<p>Erklæringen indeholder Rigsrevisionens vurdering af statens eller et ministerområdes regnskab. Standardkonklusionen er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>Vi tager forbehold for standardkonklusionen, hvis vi vurderer, at der er væsentlige fejl og mangler. Erklæringen vil indeholde en fremhævelse, hvis vi vil gøre læseren opmærksom på forhold, der ikke påvirker vores konklusion. Erklæringen kan endvidere bestå af en udtalelse om resultaterne af vores juridisk-kritiske revision eller vores forvaltningsrevision.</p>
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.
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.
