

**Beretning til statsrevisorerne
om
revisionen af statsregnskabet
for 2002**

**November 2003
RB C601/03**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

Side

I.	Resumé	5
II.	Indledning og erklæring.....	11
	A. Lovgrundlag	11
	B. Statsregnskabet	13
	C. Metode	19
	D. Erklæring.....	27
III.	De enkelte ministerområder.....	28
	A. Indledning	28
	B. § 5. Statsministeriet.....	29
	C. § 6. Udenrigsministeriet.....	31
	D. § 7. Finansministeriet, herunder § 35. Generelle reserver, § 36. Pensionsvæsenet, § 37. Renter, § 40. Genudlån mv., § 41. Beholdningsbevægelser mv. samt § 42. Afdrag på stats- gælden (netto)	63
	E. § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet.....	73
	F. § 9. Skatteministeriet, herunder § 34. Arbejdsmarkedsfond og § 38. Skatter og afgifter	82
	G. § 11. Justitsministeriet	87
	H. § 12. Forsvarsministeriet.....	91
	I. § 15. Socialministeriet	96
	J. § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet	102
	K. § 17. Beskæftigelsesministeriet.....	110
	L. § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	116
	M. § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.....	120
	N. § 20. Undervisningsministeriet	135
	O. § 21. Kulturministeriet	143
	P. § 22. Kirkeministeriet	158
	Q. § 23. Miljøministeriet.....	163
	R. § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.....	167
	S. § 28. Trafikministeriet	171
IV.	Tværgående emner.....	185
	A. Finansministeriets stillingskontrol	185
	B. Indtægtsdækket virksomhed	197
	C. IT-revision.....	208
	D. Digitalisering.....	217
Bilag:		
1.	Oversigt over virksomheder	226

Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2002

I. Resumé

Kap. II. Indledning og erklæring

1. Denne beretning om revisionen af statsregnskabet for 2002 afgives til statsrevisorerne efter bestemmelsen i § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Det fremgår heraf, at rigsrevisor skal afstemme statsregnskabet med særregnskaberne og sammenholde bevillings- og regnskabstal.

2. Rigsrevisionen har revideret det af finansministeren aflagte statsregnskab for finansåret 2002. Revisionen af statsregnskabet er udført i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 3.

3. Rigsrevisionen har tilrettelagt og udført revisionen i overensstemmelse med God Offentlig Revisionsskik. Formålet med revisionen har været at opnå en begrundet overbevisning om, at statsregnskabet er rigtigt, og at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

4. Revisionen af statsregnskabet for 2002 har afdækket en række svagheder ved regnskabsforvaltningen samt fejl i regnskaberne på enkelte hovedkonti. De væsentligste fejl har Rigsrevisionen konstateret på Undervisningsministeriets område. Svaghederne og fejlene har haft indflydelse på vurderingen af de enkelte ministerområders regnskabsforvaltning og regnskaber, men har ikke haft en sådan karakter, at de har påvirket Rigsrevisionens generelle vurdering af statsregnskabet for 2002.

5. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at statsregnskabet er rigtigt, og at dispositionerne generelt er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

6. Rigsrevisionen betragter med denne beretning den finansielle revision af statsregnskabet for finansåret 2002 som afsluttet.

Kap. III. De enkelte ministerområder

7. Rigsrevisionens omtale af den udførte revision og resultaterne heraf er opdelt på ministerområder.

Første del af redegørelsen under de enkelte ministerområder er en kort beskrivelse af ministerområdet, Rigsrevisionens bedømmelse givet ved de enkelte revisioner samt Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdets regnskabsforvaltning mv. Anden del er en omtale af resultaterne af de revisioner, som Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve på grund af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter.

8. Ved revisionen anvender Rigsrevisionen bedømmelser på en skala med 4 kategorier, der går fra ”Ikke tilfredsstillende” til ”Meget tilfredsstillende”. Kriterierne for bedømmelsen er nærmere omtalt i kap. II.C.

Ved den afsluttende revision og bevillingskontrollen vurderer Rigsrevisionen alene, om revisionen giver anledning til bemærkninger. Skalaen anvendes derfor ikke ved disse 2 typer revisioner.

9. På baggrund af den udførte revision er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsforvaltningen samlet set var tilfredsstillende på hovedparten af ministerområderne. Rigsrevisionen vurderede, at regnskabsforvaltningen på Statsministeriets område var meget tilfredsstillende, mens regnskabsforvaltningen på Udenrigsministeriets og Trafikministeriets område ikke var helt tilfredsstillende. Ingen ministerområder blev vurderet som ikke tilfredsstillende.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne for ministerområderne generelt var rigtige, og at dispositionerne generelt var i overensstemmelse med bevillinger og love mv. Rigsrevisionen konstaterede dog fejl i regnskaberne på enkelte hovedkonti, især under Undervisningsministeriet.

De enkelte revisioner under ministerområderne

10. Statsregnskabet for 2002 bestod af 18 ministerområder, der var opdelt i 200 virksomheder. Derudover findes et

antal virksomheder uden for statsregnskabet. Disse udgøres af selvejende institutioner, der modtager statsmidler fra tilskudskonti på statsregnskabet.

Rigsrevisionen har for finansåret 2002 udført 196 afsluttende revisioner, foretaget bevillingskontrol for samtlige 1.389 hovedkonti på statsregnskabet og gennemført 234 (andre) finansielle revisioner.

Endvidere har Rigsrevisionen behandlet en række andre sager vedrørende finansåret 2002. Baggrunden for behandlingen kan være anmodninger fra statsrevisorerne eller Rigsrevisionens ønske om at undersøge en sag nærmere, og hvor sagen ikke er omfattet af Rigsrevisionens almindelige revisionsprodukter.

11. Af de 234 finansielle revisioner fik hovedparten bedømmelsen ”Tilfredsstillende”. Det drejede sig om 177 revisioner, svarende til 76 %.

Af de resterende revisioner fik 20 revisioner eller 9 % bedømmelsen ”Meget tilfredsstillende”. Halvdelen af disse revisioner vedrørte virksomhedernes løn- og personaleforvaltning.

32 revisioner eller 14 % fik bedømmelsen ”Ikke helt tilfredsstillende”. Hovedparten af disse revisioner var enten revision i årets løb, hvor virksomhedernes regnskabsaflæggelse, herunder interne kontroller og forretningsgange på driftsområdet, dispositioner mv. undersøges, eller IT-revisioner, hvor IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte aflæggelsen af et korrekt regnskab undersøges.

5 revisioner eller 2 % resulterede i bedømmelsen ”Ikke tilfredsstillende”.

12. Af de 196 afsluttende revisioner gav 11 revisioner, svarende til 6 %, anledning til så væsentlige bemærkninger, at de er omtalt i denne beretning.

Bevillingskontrollen gav anledning til 10 bemærkninger, som er så væsentlige, at de er omtalt i denne beretning.

13. Rigsrevisionen har nedenfor fremhævet en række revisioner af principiel interesse. Samtlige 5 revisioner med bedømmelsen ”Ikke tilfredsstillende” er nævnt. Derudover har Rigsrevisionen ved udvælgelsen lagt vægt på følgende:

- Revisioner med bedømmelsen ”Meget tilfredsstillende” udvælges, hvis disse i særlig grad illustrerer de styrker, som Rigsrevisionen har konstateret ved regnskabsforvaltningen.
- Revisioner med bedømmelsen ”Ikke helt tilfredsstillende” omtales, såfremt der i større virksomheder er konstateret grundlæggende og/eller vedvarende problemer med regnskabsaflæggelsen på driftsområdet, i tilskudsforvaltningen eller fx i årsrapporternes målopstilling.
- Bemærkninger fra afsluttende revision medtages, hvis regnskabet indeholder væsentlige, helt åbenlyse fejl, eller hvis Rigsrevisionen på grund af mangelfulde bogholderimæssige afstemninger og kontroller ikke har mulighed for at vurdere, om virksomhedens regnskabsaflægelse generelt er forsvarlig.
- Bemærkninger fra bevillingskontrollen nævnes, hvis der er tale om principielle forhold.

De udvalgte revisioner

Meget tilfredsstillende

- Revision i årets løb og lønrevision ved Statsministeriets departement, jf. pkt. 77 og 78
- Revision af Statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond udført af den interne revision i Danmarks Nationalbank, jf. pkt. 123
- Lønrevision ved Domstolsstyrelsen, jf. pkt. 166
- Bygge- og anlægsrevision ved Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, jf. pkt. 249
- Udvidet gennemgang af årsrapport for UNI-C, jf. pkt. 270
- IT-revision ved Fødevareministeriets departement, jf. pkt. 337.

Ikke helt tilfredsstillende

- Tilskudsrevision ved Udenrigsministeriet, jf. pkt. 106-111
- Revision i årets løb og afsluttende revision ved Søfartsstyrelsen, jf. pkt. 139

- Revision i årets løb og afsluttende revision ved Arbejdsdirektoratet, jf. pkt. 217
- Revision i årets løb og afsluttende revision ved Danmarks Pædagogiske Universitet, jf. pkt. 237-243
- Revision i årets løb, afsluttende revision og bevillingskontrol ved Undervisningsministeriets departement, jf. pkt. 264-268
- Revision i årets løb og afsluttende revision ved Center for Information og Rådgivning om Internationale Uddannelses- og Samarbejdsinitiativer (CIRIUS), jf. pkt. 271
- Udvidet gennemgang af årsrapporter for Syddansk Universitet, Roskilde Universitetscenter, Dansk Polarcenter samt Statsbibliotekets og statens avissamling i Århus, jf. pkt. 251-254 og 286.

Ikke tilfredsstillende

- Lønrevision ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, jf. pkt. 140
- IT-revision ved Integrationsministeriets departement, jf. pkt. 227
- IT-revision ved Center for Informatik, Skov- og Naturstyrelsen, jf. pkt. 327
- Lønrevision ved Danmarks TransportForskning, jf. pkt. 351
- Tilsyn med den interne revision i Banestyrelsen, revision udført af den interne revision i Banestyrelsen og opfølgning fra 2001 på Banestyrelsens økonomistyring, jf. pkt. 353-359.

Afsluttende revision

- Afsluttende revision af Dansk Rumforskningsinstitut, jf. pkt. 236
- Afsluttende revision af Trafikministeriets departement, jf. pkt. 347-348
- Afsluttende revision af Flyvesikringstjenesten, jf. pkt. 349.

Bevillingskontrol

- Bevillingskontrol af Erhvervs- og Boligstyrelsen vedrørende Dansk Akkreditering (DANAK), jf. pkt. 143-146
- Bevillingskontrol af § 15.11.28. Den Sociale Sikringsstyrelse, jf. pkt. 186
- Bevillingskontrol af visse hovedkonti under Kulturministeriets virksomheder omfattet af tilsagnsregler på tilskudsområdet, jf. pkt. 279.

Andre sager

- Udenrigsministeriets indberetninger om konstaterede uregelmæssigheder ved administration af bistandsmidler, jf. pkt. 95-104
- Forbehold for den fortsatte drift af Orange Holding A/S, jf. pkt. 124
- Finansministeriets orientering af Folketinget om budgetteringen af statsregnskabets hovedkonto 37.21.02. Overskud fra Danmarks Nationalbank, jf. pkt. 125-131
- Revision af området udbytte- og royaltyskat og IT-revision ved ToldSkat (intern revision), jf. pkt. 157
- Informatikdriften ved Forsvarskommandoen, Hjemmeværnet, Forsvarets Bygningstjeneste og Farvandsvæsenet (intern revision), jf. pkt. 178
- Sundhedsstyrelsens akkumulerede overskud, jf. pkt. 198-209
- Ørestadsselskabet I/S' låneramme, jf. pkt. 360-365.

Kap. IV. Tværgående emner

14. Rigsrevisionen har gennemført følgende 4 tværgående undersøgelser:

- Finansministeriets stillingskontrol, jf. pkt. 366-383
- Indtægtsdækket virksomhed, jf. pkt. 384-409
- IT-revision, jf. pkt. 410-437
- Digitalisering, jf. pkt. 438-458.

II. Indledning og erklæring

A. Lovgrundlag

15. Denne beretning om revisionen af statsregnskabet for 2002 afgives til statsrevisorerne efter bestemmelsen i § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Det fremgår heraf, at rigsrevisor skal afstemme statsregnskabet med særregnskaberne og sammenholde bevillings- og regnskabstal.

16. Finansministeren har i overensstemmelse med grundlovens § 47, stk. 1, og lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen mv. (statsregnskabsloven), § 1, stk. 1, den 15. april 2003 forelagt statsregnskabet for finansåret 2002 for Folketinget.

17. Statsregnskabet skal i sin opstilling følge det pågældende års finans- og tillægsbevillingslove og skal omfatte samtlige statens indtægter og udgifter i det forløbne finansår samt statens aktiver og passiver og bevægelserne heri i årets løb.

18. Finansministeriet fastsætter regler om statens regnskabsvæsen. Dette er sket ved bekendtgørelse nr. 188 af 18. marts 2001 om statens regnskabsvæsen mv. (statsregnskabsbekendtgørelsen).

Regnskabsvæsenet skal bidrage til en effektiv økonomiforvaltning på alle niveauer i statsforvaltningen. Gennem regnskabsvæsenet skal tilvejebringes de fornødne oplysninger til brug for den løbende interne regnskabsopfølgning, den periodiske regnskabsaflæggelse samt den årlige udfærdigelse af statsregnskabet. Endvidere skal regnskabsvæsenet bidrage til udarbejdelsen af virksomhedsregnskaberne (årsrapporterne).

Ministeriernes departementer tilrettelægger regnskabsvæsenet inden for deres områder, fører kontrol med overholdelsen af reglerne for regnskabsvæsenet og sikrer tilvejebringelsen af ovennævnte oplysninger.

Virksomhederne godkender deres årlige regnskab over for departementerne. En virksomhed er betegnelsen for en forvaltningsenhed inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssig ansvarlig for en eller flere hovedkonti på bevillingslovene.

Departementerne godkender ministeransvarsområderegnskabet (særregnskabet) over for Økonomistyrelsen.

Som led i regnskabsgodkendelsen skal der føres kontrol med, om forbruget af givne bevillinger samt aktiver og passiver er opgjort korrekt. Herunder vurderes det, om forbruget af bevillingerne forekommer rimeligt under hensyntagen til aktiviteterne i den forløbne periode, og om aktiver og passiver har en rimelig størrelse.

Selvejende institutioner mv. skal, hvis de er omfattet af statsregnskabslovens § 2, stk. 2, som minimum over for tilskudsydende statsinstitution udarbejde et årsregnskab bestående af en balance, en resultatopgørelse, en redegørelse for anvendt regnskabspraksis, en opgørelse over bevægelserne i egenkapitalen samt noter.

19. Rigsrevisionen reviderer statsregnskabet i overensstemmelse med rigsrevisorlovens §§ 3 og 17, stk. 1. Rigsrevisionen reviderer dog ikke statsregnskabet § 3. Folketinget, da Folketingets regnskab revideres ved foranstaltning af Folketingets Præsidium, jf. rigsrevisorlovens § 2, stk. 4.

20. De enkelte afsnit i denne beretning har i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 17, stk. 3, i udkast været forelagt for de relevante ministerier, og ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

B. Statsregnskabet

21. Statsregnskabet er sammensat af 3 særskilte regnskaber: Driftsudgiftsregnskabet, anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet. Herudover indeholder statsregnskabet en balance med aktiver og passiver.

Statsregnskabets hovedtal for 2002 er gengivet i tabel 1 og 2.

22. Ministeransvarsområderegnskaberne (særregnskaberne) fremkommer ved en edb-teknisk overførsel af regnskabsdata fra virksomhedernes lokale økonomisystemer, som fx Navision Stat, til Statens Centrale Regnskabssystem (SCR). Ministerierne godkender kvartalsvis ministeransvarsområderegnskaberne og kontrollerer i den forbindelse bl.a., at der er overensstemmelse mellem de lokale systemer og SCR. Ministerierne afgiver endvidere en regnskabserklæring vedrørende det afsluttende regnskab (årsregnskabet), hvor ministeriet erklærer, at regnskabet efter ministeriets opfattelse er udarbejdet på baggrund af statsregnskabsbekendtgørelsens bestemmelser.

Rigsrevisionen kontrollerer i forbindelse med produktet ”Revision i årets løb”, at der er overensstemmelse mellem virksomhedernes lokale økonomisystemer og SCR.

23. Statsregnskabet genereres fra statens budgetsytem. Dannelsen af statsregnskabet foregår ved en edb-teknisk overførsel fra SCR til statens budgetsytem af de regnskabsmæssige ultimosaldi for indtægter og udgifter samt data vedrørende bevillingsafregning. Statens status med tilhørende specifikation opstilles ud fra saldiene på beholdningskontiene for statsinstitutioner og særlige fonde i SCR, hvorefter disse opstillinger overføres til statens budgetsytem. Regnskabstallene til såvel statsregnskabet som særregnskaberne stammer således fra de samme grundregistreringer i SCR.

24. For at sikre at de af ministerierne godkendte særregnskaber stemmer med statsregnskabet, foretager Finansministeriet (Økonomistyrelsen) en manuel afstemning af særregnskaberne med et rapportudtræk fra statens budgetsytem.

Dette gøres ved at afstemme udgifter og indtægter på hovedkontoniveau. Til afstemning af beholdninger udtrækkes

data fra SCR, som ligeledes sammenholdes med særregnskaberne.

25. Rigsrevisionen har i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 17, stk. 1, afstemt statsregnskabet med særregnskaberne.

Rigsrevisionen gennemgik Økonomistyrelsens afstemninger mellem statsregnskabet og særregnskaberne af udgifter og indtægter samt beholdninger.

Rigsrevisionen foretog endvidere en afstemning mellem hovedoversigten i det trykte statsregnskab og SCR.

Sammenholdelsen af bevillings- og regnskabstal udfører Rigsrevisionen i forbindelse med produktet ”Bevillingskontrol”.

26. **Tabel 1** viser drifts-, anlægs- og udlånsregnskabet (DAU) sammenholdt med bevillingen. Oversigten er specificeret på finanslovparagraffer.

Tabel 1. Drifts-, anlægs- og udlånsregnskabet 2002

	Bevilling			Regnskab		
	Driftsregnskab		Anlægs- regnskab	Driftsregnskab		Anlægs- regnskab
	Udgift	Indtægt		Udgift	Indtægt	
	----- Mio. kr. -----					
§ 1. Dronningen	57,0			55,0		
§ 2. Medlemmer af det kongelige hus....	7,7			7,5		
§ 3. Folketinget	793,6			748,8		
§ 5. Statsministeriet	119,3			117,5		
§ 6. Udenrigsministeriet	12.987,9	150,0	+88,4	13.024,7	166,7	+84,1
§ 7. Finansministeriet.....	2.725,0	1.184,6	67,0	2.608,1	1.182,8	323,4
§ 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet....	4.231,0	3.002,0	+2,0	5.390,2	3.255,4	1,0
§ 9. Skatteministeriet	3.581,7	122,9		3.544,0	127,3	0,1
§ 11. Justitsministeriet	10.455,8	2.534,1	209,9	9.953,1	2.296,2	148,0
§ 12. Forsvarsministeriet.....	17.730,3	22,6	1.196,3	17.645,2	23,3	835,4
§ 15. Socialministeriet.....	92.881,0	0,2		93.391,9		
§ 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet .	40.314,3	9,8	+7,1	39.476,7	10,5	+26,8
§ 17. Beskæftigelsesministeriet.....	77.083,0	+188,3		77.714,2	+228,1	
§ 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvan- drere og Integration.....	5.662,5		9,8	5.568,1		9,2
§ 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	12.057,6	285,0	+14,0	11.893,3	285,1	+842,7
§ 20. Undervisningsministeriet	29.140,4	41,4	+94,7	28.915,0	30,6	+43,7
§ 21. Kulturministeriet	3.899,5		67,5	3.751,3		120,5
§ 22. Kirkeministeriet	422,7		14,9	423,6		14,9
§ 23. Miljøministeriet.....	2.031,8	40,0	39,9	1.572,1	37,5	63,3
§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	3.006,7	+8,3	75,8	2.998,1	+7,2	69,9
§ 28. Trafikministeriet.....	6.764,5	114,9	2.499,2	6.847,4	156,5	2.515,4
§ 34. Arbejdsmarkedsfond		80.682,6			81.581,1	
§ 35. Generelle reserver	4.780,0			5.502,8		
§ 36. Pensionsvæsenet.....	9.176,1			9.320,1		
I alt	339.909,4	87.993,5	3.974,1	340.968,8	89.017,5	3.119,2
§ 37. Renter.....	44.210,0	7.396,8	+58,2	44.733,2	7.510,0	+58,0
§ 38. Skatter og afgifter.....	25.137,9	337.663,4		24.201,8	342.193,9	
I alt	409.257,3	433.053,7	3.915,9	409.903,8	438.721,4	3.061,2
Overskud.....		23.796,4	+3.915,9		28.817,6	+3.061,2
Drifts-, anlægs- og udlånsregnskabet (DAU)		19.880,5			25.756,4	
§ 40. Genudlån	5.903,1			8.909,1		
§ 41. Beholdningsbevægelser.....		+16.356,3			+20.080,2	
§ 42. Afdrag på statsgælden (netto)	+5.790,7			+3.232,9		
Total	112,4	3.524,2	3.411,8	5.676,2	5.676,2	

27. Som det fremgår af tabel 1, udviser drifts-, anlægs- og udlånsregnskabet for 2002 et overskud på knap 25,8 mia. kr. Dette er 5,9 mia. kr. mere end det budgetterede overskud på 19,9 mia. kr.

Afvigelsen mellem bevilling og regnskab forekommer således:

- Driftsudgiftsregnskabet udviser et merforbrug på godt 0,6 mia. kr. i forhold til de bevilgede udgifter på i alt 409,3 mia. kr.
- Indtægtsregnskabet udviser merindtægter på knap 5,7 mia. kr. i forhold til de forventede indtægter på 433,1 mia. kr.
- Anlægsregnskabet udviser et mindreforbrug på knap 0,9 mia. kr. i forhold til bevillingen på 3,9 mia. kr.

28. På driftsudgiftsregnskabet er afvigelsen på 0,6 mia. kr. sammensat af såvel merforbrug som mindreforbrug. De væsentligste afvigelser kan henføres til Økonomi- og Erhvervsministeriet med et merforbrug på 1,2 mia. kr. samt Skatter og afgifter med et mindreforbrug på 0,9 mia. kr. Merforbruget på Økonomi- og Erhvervsministeriets område vedrører hovedsageligt ydelsesstøtte til almene boliger, mens den største del af mindreforbruget vedrørende Skatter og afgifter kan henføres til mindreudgifter til afregning af told- og landbrugsafgifter samt bidrag til EU.

29. For så vidt angår indtægtsregnskabet kan merindtægten på 5,7 mia. kr. især henføres til, at indtægterne fra Skatter og afgifter blev 4,5 mia. kr. større end budgetteret.

30. Afvigelsen på 0,9 mia. kr. på anlægsregnskabet vedrører især Forsvarsministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Forsvarsministeriet havde et mindreforbrug på 0,4 mia. kr., der hovedsageligt kan henføres til nationalt finansierede bygge- og anlægsarbejder. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling havde en merindtægt på 0,6 mia. kr. og et mindreforbrug på 0,2 mia. kr., der primært vedrørte Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger.

31. [Tabel 2](#) viser statens balance pr. ultimo 2002.

Tabel 2. Statens balance ultimo 2003

	Primo 2002 ¹⁾	Ultimo 2002	Nettotilgang
	----- Mio. kr. -----		
AKTIVER			
Anlægsaktiver:			
Ejendomme og anlæg.....	100.896,8	99.309,9	÷1.586,9
Udlån og tilgodehavender.....	117.655,7	126.056,4	8.400,7
Værdipapirer.....	5.470,6	5.172,2	÷298,4
Emissionskurstab, statslån mv.....	÷1.843,8	4,5	1.848,3
	222.179,3	230.542,9	8.363,6
Omsætningsaktiver:			
Driftsaktiver	218,0	248,0	30,0
Lagerbeholdninger.....	68,3	95,0	26,7
Debitorer	84.797,1	106.221,0	21.423,9
Mellemværende med Danmarks Nationalbank...	39.620,5	45.952,3	6.331,8
Likvidbeholdninger.....	5.316,1	2.119,8	÷3.196,3
	130.020,0	154.636,0	24.616,0
Andre aktiver:			
Aktiver for særlige fonde.....	148.139,8	147.746,3	÷393,5
	148.139,8	147.746,3	÷393,5
Aktiver i alt.....	500.339,2	532.925,2	32.586,0
PASSIVER			
Egenkapital:			
Balancekonto.....	÷497.375,8	÷474.247,3	23.128,5
	÷497.375,8	÷474.247,3	23.128,5
Langfristet gæld:			
Indenlandsk statsgæld.....	561.763,2	561.509,4	÷253,8
Udenlandsk statsgæld	83.794,7	83.729,4	÷65,3
Prioritetsgæld	1.834,9	29,9	÷1.805,0
Anden langfristet gæld.....	32.536,4	34.874,2	2.337,8
	679.929,2	680.143,0	213,8
Kortfristet gæld:			
Indenlandsk statsgæld.....	49.224,0	63.404,0	14.180,0
Udenlandsk statsgæld	0,0	0,7	0,7
Periodiserede renter på statsgælden	12.465,9	9.258,6	÷3.207,3
Afgivne tilsagn	73.422,9	75.269,1	1.846,2
Mellemregning med særlige fonde.....	714,2	407,6	÷306,6
Anden kortfristet gæld (kreditorer)	33.818,9	30.943,1	÷2.875,8
	169.645,9	179.283,2	9.637,3
Andre passiver:			
Kapitaler for særlige fonde.....	148.139,8	147.746,3	÷393,5
	148.139,8	147.746,3	÷393,5
Passiver i alt.....	500.339,2	532.925,2	32.586,0
¹⁾ Primobeholdningen for 2002 er korrigeret for primokorrekationer på netto 10,6 mia. kr. Korrekationen er sammensat af en korrektion på 3,3 mia. kr. vedrørende ejendomme og anlæg samt 7,3 mia. kr. vedrørende debitorer. Korrekationen vedrørende debitorer skyldes, at tilsagn på boligområdet nu opgøres brutto.			

32. Det fremgår af tabel 2, at statens aktiver og passiver er steget med 32,6 mia. kr. fra primo 2002 til ultimo 2002.

33. Stigningen i aktiverne er primært sammensat af stigninger i udlån og tilgodehavender på 8,4 mia. kr., debitorer på 21,4 mia. kr. og mellemværende med Danmarks Nationalbank på 6,3 mia. kr.

Stigningen i debitorer vedrører primært Skatteministeriet og skyldes, at data vedrørende skatter og afgifter ved årsskiftet på ca. 15 mia. kr. ved en fejl henstod i debet på en mellemregningskonto (debitorer) og i kredit på en interimskonto (kortfristet gæld) i regnskabet for 2002 og først blev bogført (udlignet) i 2003. Såfremt beløbet var bogført korrekt, ville debitorer og kortfristet gæld have været 15 mia. kr. mindre. Fejlen har således ingen konsekvenser for driftsregnskabet.

Skatteministeriet har oplyst, at ToldSkat vil påse, at betalinger i forbindelse med årsskiftet fremover vil blive periodiseret i det korrekte finansår.

34. Ændringen i passiverne vedrører hovedsageligt forbedringer på balancekontoen på 23,1 mia. kr. og en stigning i indenlandsk statsgæld på ca. 14 mia. kr.

C. Metode

35. Rigsrevisionen efterprøver i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 3, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

36. Rigsrevisionen gennemgår i overensstemmelse med rigsrevisorlovens §§ 4 og 5 tillige regnskaberne fra en række tilskudsmodtagende institutioner, fonde mv. samt regnskaber fra amtskommuner og kommuner vedrørende virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten.

Ved gennemgang af regnskaberne påses navnlig, at regnskaberne er underkastet betryggende revision, at vilkårene for tilskud mv. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne, jf. rigsrevisorlovens § 6.

37. De interne revisioner, der er etableret i henhold til rigsrevisorlovens § 9, reviderer ca. $\frac{1}{4}$ af driftsudgifterne og $\frac{1}{3}$ af anlægsudgifterne samt størstedelen af indtægterne.

Rigsrevisionen bygger således en del af revisionen på samarbejde og tilsyn med interne revisioner og påser herunder, at principperne for God Offentlig Revisionsskik (se www.rigsrevisionen.dk) bliver fulgt af de interne revisioner.

Det er Rigsrevisionen, der har ansvaret for revisionen også i de tilfælde, hvor der er indgået aftaler i henhold til rigsrevisorlovens § 9.

38. Revisionen er gennemført i overensstemmelse med God Offentlig Revisionsskik som finansiell revision, bevillingskontrol og forvaltningsrevision.

Ved forvaltningsrevisionen undersøger Rigsrevisionen, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de bevilgede midler. I praksis omfatter forvaltningsrevisionen sparsommelighed, produktivitet, effektivitet og økonomistyring. Forvaltningsrevisionen udføres primært i

forbindelse med større undersøgelser, men indgår tillige ved den finansielle revision, bevillingskontrollen og de tværgående undersøgelser, som er omtalt i kap. IV i denne beretning.

39. Rigsrevisionen anvender 4 kategorier af bedømmelser ved den finansielle revision og de tværgående undersøgelser:

- Meget tilfredsstillende
- Tilfredsstillende
- Ikke helt tilfredsstillende
- Ikke tilfredsstillende.

40. Bedømmelserne foretages med udgangspunkt i væsentlighed og risiko på 2 forskellige niveauer:

- Virksomhed
- Ministerområde.

41. Den finansielle revision udføres gennem en række forskellige revisionsprodukter. Hvert revisionsprodukt består af en række forretningsområder. Fx består revisionsproduktet ”Revision i årets løb” bl.a. af forretningsområderne ”Forvaltning af udgifter”, ”Forvaltning af indtægter” og ”Regnskabsmæssig registrering”.

For hvert forretningsområde har Rigsrevisionen opstillet en række standarder for forvaltningen. En standard for forretningsområdet ”Forvaltning af udgifter” er fx dokumentation i forbindelse med indkøb.

Rigsrevisionen undersøger, i hvilket omfang virksomheden har levet op til disse standarder. Standarderne indgår med forskellig vægt i den samlede bedømmelse, og der tages endvidere hensyn til, om den enkelte standard er særlig vigtig i relation til den konkrete virksomhed. Ved produktet ”Revision i årets løb” vægtes standarden for forretningsområdet ”Administration af betalingsforretninger” eksempelvis særlig højt i virksomheder med store likvide beholdninger og bevægelser, mens standarden for forretningsområdet ”Administration af indtægter” vægtes lavt, hvis virksomheden kun har beskedne indbetalinger.

På baggrund af en sammenvejning af virksomhedens opgavevaretagelse i relation til de enkelte forretningsom-

råder med tilhørende standarder foretager Rigsrevisionen en samlet bedømmelse af virksomheden i relation til produktet.

42. Hvis bedømmelsen ”Meget tilfredsstillende” gives, har virksomheden opfyldt alle væsentlige standarder, og der er alene basis for mindre forbedringer af ordensmæssig karakter.

Ved bedømmelsen ”Tilfredsstillende” har virksomheden opfyldt hovedparten af de væsentlige standarder, men der er enkelte områder, hvor der er basis for forbedringer.

Bedømmelsen ”Ikke helt tilfredsstillende” gives, hvis virksomheden ikke har opfyldt flere af de væsentlige standarder. Der bør foretages forbedringer.

Hvis bedømmelsen ”Ikke tilfredsstillende” gives, har virksomheden ikke opfyldt hovedparten af de væsentligste standarder. Der skal snarest foretages forbedringer.

43. Rigsrevisionen foretager en samlet vurdering af de enkelte ministerområders regnskabsforvaltning. Vurderingen af ministerområderne bygger på en sammenvejning af revisionsresultaterne fra den finansielle revision, bevillingskontrollen, de tværgående undersøgelser og eventuelle større undersøgelser, der vedrører regnskabsaflæggelsen for 2002. Ved vurderingen tages der hensyn til de reviderede områders væsentlighed i forhold til det samlede ministerområde.

Rigsrevisionen vurderer endvidere, om regnskabet for ministerområdet samlet set er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

Finansiell revision og bevillingskontrol

44. Det overordnede formål med den finansielle revision og bevillingskontrollen er at få en begrundet overbevisning om, at statsregnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler, og at bevillingerne er overholdt. Da statsregnskabet udgøres af en række virksomheders regnskaber, bygger den begrundede overbevisning på kvaliteten af mange enkeltvirksomheders regnskaber og interne kontroller.

Revisionen udføres med udgangspunkt i væsentlighed og risiko. Rigsrevisionen søger ved den stikprøvevis udvælgelse af virksomheder til revision at opnå den bedst mulige dækning af statsregnskabet.

45. Rigsrevisionen anvender systemanalytisk revision som det overordnede revisionsprincip suppleret med substansrevision efter behov. Systemanalytisk revision har til formål at konstatere, om der i virksomheden er etableret en række hensigtsmæssige forretningsgange og interne kontroller, og at disse følges. Formålet med substansrevisionen er at verificere indholdet af konkrete regnskabsposter og/eller enkeltbilag og at vurdere, om der er taget skyldige økonomiske hensyn, og om dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

46. Rigsrevisionen har for statsregnskabet 2002 som supplement til revisionen af de enkelte virksomheder gennemført et forsøg med statistisk stikprøverevision for et samlet ministerområde. 3 ministerområder har indgået i forsøget. Det drejer sig om Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samt Kulturministeriet. Forsøget har været afgrænset til at omfatte driftsudgifter ekskl. løn (dvs. standardkontiene 14-19).

Den statistiske stikprøve omfattede ca. 150 regnskabsposter pr. ministerium. Posterne blev ved revisionen undersøgt for beløbsmæssige fejl. Beløbsmæssige fejl optræder, hvis det bogførte beløb er forskelligt fra det korrekte beløb.

Resultatet af stikprøven for det samlede ministerområde har sammen med resultatet af den øvrige revision dannet baggrund for, at Rigsrevisionen erklærer sig om ministerområdets regnskab.

I kap. III er forsøgets resultat nærmere beskrevet under hvert af de 3 ministerområder.

Rigsrevisionen vil søge at udbygge anvendelsen af statistisk stikprøverevision på ministerområdeniveau.

47. Revisionen udføres som tidligere nævnt gennem en række forskellige revisionsprodukter. Visse revisionsprodukter udføres hvert år, mens andre produkter udføres med års mellemrum i henhold til en planlagt turnus.

Revisionsprodukterne kan hovedsageligt karakteriseres som enten forretningsgangsundersøgelser eller regnskabsanalyser. Revisionen vedrørende statsregnskabet for 2002 blev udført gennem 13 revisionsprodukter, som retter sig mod forskellige områder, og som derfor har forskellige formål, jf. nedenstående korte beskrivelse heraf.

Bevillingskontrol

48. Formålet med bevillingskontrol er at sammenholde bevillings- og regnskabstal, jf. rigsrevisorlovens § 17, stk. 1. Det undersøges for alle hovedkonti i bevillingslovene og statsregnskabet, om der er væsentlige afvigelser mellem mål og opnåede resultater eller mellem bevillings- og regnskabstal, og om der i givet fald er redegjort tilfredsstillende for disse afvigelser.

Afsluttende revision

49. Den afsluttende revision har til formål at få en begrundet overbevisning om, at regnskabet ikke indeholder væsentlige, helt åbenlyse fejl, og at virksomheden foretager bogholderimæssige afstemninger og kontroller.

Udvidet gennemgang af årsrapporter

50. Formålet med udvidet gennemgang af årsrapporter er at undersøge kvaliteten af de i årsrapporten opstillede mål og afrapporteringen vedrørende mål, aktiviteter og resultater samt at påse, om oplysningerne i årsrapporten er pålidelige og dokumenterede. Gennemgangen har ikke til formål at foretage en generel vurdering af institutionens økonomistyring, herunder om denne sikrer, at kravene til udvikling i produktivitet og effektivitet på sigt bliver opnået.

De seneste 6 år har beretning om revisionen af statsregnskabet indeholdt et tværgående afsnit om virksomhedsregnskaber. For regnskabsåret 2002 har virksomhederne kunnet vælge mellem at aflægge virksomhedsregnskab efter 2 forskellige koncepter eller årsrapport efter det nye regelsæt, der blev vedtaget af Finansudvalget med Akt 63 11/12 2002. Da den forskellige rapportering ikke giver grundlag for at fremlægge klare principielle problemstillinger, har Rigsrevisionen valgt ikke at udarbejde et tværgående afsnit om emnet til nærværende beretning.

For regnskabsåret 2003 vil årsrapporten være obligatorisk for en langt større kreds af virksomheder (alle statslige virksomheder og selvejende institutioner med tæt tilknytning til staten).

Revision i årets løb

51. Formålet med revision i årets løb er at vurdere, om regnskabsaflæggelsen er rigtig, herunder om forretnings-

gange og interne kontroller ved regnskabsaflæggelsen medvirker til at sikre regnskabet's rigtighed, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger og love mv.

Lønrevision

52. Lønrevision har til formål at kontrollere, at beregning, anvisning og udbetaling af løn til ansatte i statens virksomheder er korrekt og i overensstemmelse med love og andre forskrifter. Ved revisionen vurderes det, om forretningsgange og interne kontroller er betryggende, herunder om reglerne for disponering, godkendelse, beregning og registrering er fulgt (systemrevision) og har fungeret i den reviderede periode (systemkontroltest).

Tilskudsrevision

53. Formålet med tilskudsrevision er at efterprøve, om tilskudsyders regnskab på tilskudsområdet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af tilskudsyders regnskabsaflæggelse, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger og love mv. Det vurderes desuden, om tilskudsyder påser, at tilskudsmodtagers regnskab er undergivet betryggende revision, at vilkårene for modtagelsen af tilskuddet er opfyldt, at tilskudsmodtager har anvendt midlerne til det formål, de er givet til, og at der er taget skyldige økonomiske hensyn. Revisionen har endvidere til formål at efterprøve tilskudsyders administration med hensyn til mål, resultatkrav, kontrol og opfølgning.

IT-revision

54. Formålet med IT-revision er at vurdere IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse. Det vurderes bl.a., om IT-kontrollerne er tilstrækkelige til at sikre, at virksomheden har den nødvendige system-, data- og driftssikkerhed.

Revision af lån og garantier mv.

55. Revision af lån og garantier mv. har til formål at vurdere, om reglerne for disponering, godkendelse, registrering og betaling er overholdt.

Bygge- og anlægsrevision

56. Formålet med bygge- og anlægsrevision er at vurdere, om der er etableret hensigtsmæssige forretningsgange for byggesagerne (systemrevision), og om de reviderede byggeprojekter er organiseret og udført effektivt (projektrevision).

Revision af større anskaffelser

57. Revision af større anskaffelser har til formål at vurdere, om der er etableret hensigtsmæssige forretningsgange for større anskaffelser (systemrevision), og om de reviderede projekter er forløbet, så de opfylder forudsætningerne med hensyn til tid og økonomi (projektrevision).

Gennemgang af kommunal afregning

58. Gennemgang af kommunal afregning omfatter statens udgifter til refusion af kommunalt afholdte udgifter til bl.a. byfornyelse, sociale ydelser, aktiveringsydelse samt udgifter vedrørende flygtninge og indvandrere. Udgifterne registreres i statsregnskabet som overførsler til og fra kommuner, hvor de væsentligste overførsler foretages af Økonomi- og Erhvervsministeriet, Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet samt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Gennemgang af kommunal afregning udføres dels ved revision af ministeriets regnskab på området, dels ved besøg i en række kommuner for at gennemgå kommunernes administrative tilrettelæggelse på området.

Formålet med revisionen af ministeriets regnskab er at efterprøve, om regnskabet på området er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af ministeriets regnskabsafleggelse, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger og love mv. Revisionen omfatter endvidere ministeriernes varetægelse af tilsynet med kommunerne, og om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de enkelte refusionsordninger.

Formålet med kommunebesøgene er dels ved gennemgang af forretningsgange og interviews at undersøge kommunernes administrative tilrettelæggelse på de refusionsdækkede områder, dels at påse, om kommunernes regnskab er underkastet betryggende revision. Kommunernes revisorer har ansvaret for at efterprøve rigtigheden af kommuner-

nes regnskab, og om de foretagne dispositioner er i overensstemmelse med meddelte bevillinger og love mv., samt om den enkelte kommune har taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

Tilsyn med interne revisioner

59. Tilsyn med interne revisioner har til formål at efterprøve, om Rigsrevisionen kan bygge sin revision på intern revisions arbejde, herunder at føre tilsyn med, at den interne revision løser og har mulighed for at løse opgaverne som forudsat i den indgåede § 9-aftale.

Gennemgang af regnskaber for fonde mv.

60. Formålet med gennemgang af regnskaber for fonde mv. er at vurdere, om fondens regnskab er undergivet betryggende revision, og om fondens midler er forvaltet i overensstemmelse med givne bestemmelser. Desuden undersøges det, om ressortministeriet fører det nødvendige tilsyn med fonden.

Tværgående undersøgelser

61. Rigsrevisionen har foretaget tværgående undersøgelser af følgende 4 emner:

- Finansministeriets stillingskontrol
- Indtægtsdækket virksomhed
- IT-revision
- Digitalisering.

Resultaterne af undersøgelserne fremgår af kap. IV.

Større undersøgelser

62. Rigsrevisionen har i beretningsåret 2002 afgivet 17 beretninger om afgrænsede dele af den statslige forvaltning. Beretningerne behandlede emner af økonomisk eller principiel betydning og relaterede sig kun i mindre omfang specifikt til kvaliteten af regnskabsaflæggelsen i statsregnskabet for 2002. 2 af beretningerne er omtalt i afsnittene om henholdsvis Forsvarsministeriet og Kirkeministeriet.

D. Erklæring

63. Rigsrevisionen har revideret det af finansministeren af-lagte statsregnskab for finansåret 2002.

Den udførte revision

64. Rigsrevisionen har tilrettelagt og udført revisionen i overensstemmelse med God Offentlig Revisionsskik. For-målet med revisionen har været at opnå en begrundet over-bevisning om, at statsregnskabet er rigtigt, og at de disposi-tioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i over-ensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre for-skrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Under revisionen har Rigsrevisionen ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko efterprøvet grundlaget og doku-mentationen for de i statsregnskabet anførte beløb og øvrige oplysninger. Revisionen er udført ved stikprøvevise under-søgelser.

Konklusion

65. Revisionen af statsregnskabet for 2002 har afdækket en række svagheder ved regnskabsforvaltningen samt fejl i regnskaberne på enkelte hovedkonti, især på Undervis-ningsministeriets område. Disse svagheder og fejl har haft indflydelse på vurderingen af de enkelte ministerområders regnskabsforvaltning og regnskaber, men har ikke haft en sådan karakter, at de har påvirket Rigsrevisionens generelle vurdering af statsregnskabet for 2002.

66. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at statsregnskabet er rigtigt, og at dispositionerne generelt er i overensstemmel-se med bevillinger, love og andre forskrifter samt med ind-gåede aftaler og sædvanlig praksis.

67. Rigsrevisionen betragter med denne beretning den fi-nansielle revision af statsregnskabet for finansåret 2002 som afsluttet.

Rigsrevisionen, den 19. november 2003

Henrik Otbo

/John Bæk Rasmussen

III. De enkelte ministerområder

A. Indledning

68. Rigsrevisionen redegør i kap. III for den udførte revision og resultaterne heraf. Redegørelsen er opdelt på ministerområder.

Første del af redegørelsen indeholder en kort beskrivelse af ministerområdet, herunder antallet af virksomheder, de samlede udgifter og indtægter¹⁾, omfanget af den udførte revision specificeret på revisionsprodukter samt Rigsrevisionens bedømmelse pr. produkt. I forlængelse heraf bringes Rigsrevisionens samlede vurdering af ministerområdets regnskabsforvaltning mv.

I anden del omtales resultaterne af revisioner, som Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve på grund af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter. Alle revisioner, som resulterede i bedømmelsen ”Meget tilfredsstillende”, er fremhævet som eksempler på best practice. Endvidere er de revisioner, som resulterede i bedømmelsen ”Ikke tilfredsstillende” omtalt, ligesom de revisioner, som resulterede i bedømmelsen ”Ikke helt tilfredsstillende”, som hovedregel er omtalt.

69. Rigsrevisionens afrapportering af de gennemførte revisioner følger en tredelt strategi. Detaljeringsgraden i afrapporteringen er størst over for den reviderede virksomhed, mens afrapporteringen, der udarbejdes til brug for den årlige drøftelse mellem ministeriets ledelse og Rigsrevisionen, er mere summarisk. I denne beretning omtales de væsentligste resultater af revisionen.

¹⁾ Udgifter og indtægter er opgjort brutto svarende til opgørelsen af aktivitet i alt i statsregnskabets artsoversigter for hvert ministerområde. Standardkontiene er herefter henført til de enkelte revisionsprodukter. Standardkonto 11 er knyttet til produktet ”Lønrevision”, kontiene 31 og 41 til ”Bygge- og anlægsrevision”, kontiene 32 og 42 til ”Revision af større anskaffelser”, kontiene 51-55 til ”Tilskudsrevision”, kontiene 72 og 77 til ”Gennemgang af kommunal afregning” og kontiene 81, 83, 84, 85, 87 og 88 til ”Revision af lån og garantier mv.”, mens de øvrige standardkonti er knyttet til produktet ”Revision i årets løb”.

B. § 5. Statsministeriet

70. Statsministeriet bestod i 2002 af i alt 3 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Rigsombudet i Grønland og Rigsombudet på Færøerne.

71. Der blev på Statsministeriets område gennemført i alt 9 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

72. Statsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 120 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 51 mio. kr., øvrige driftsudgifter 43 mio. kr. og tilskud 26 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 2 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb, lønrevision og tilskudsrevision er gennemført ved departementet, som afholdt 81 % af ministerområdets lønudgifter, 87 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og administrerede 99 % af ministerområdets tilskud.

73. Rigsrevisionen afrapporterede resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet.

74. I **tabel 3** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner gav anledning til.

Tabel 3. Revisionen for 2002 på Statsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	3					0
Afsluttende revision	3					0
Revision i årets løb	1	1				
Lønrevision	1	1				
Tilskudsrevision	1		1			
Revisioner i alt	9	2	1	0	0	0

75. Alle 3 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav ikke anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Statsministeriets område samlet set har været meget tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Statsministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

76. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 2 af de udførte revisioner:

- Revision i årets løb ved departementet
- Lønrevision ved departementet.

77. *Revisionen i årets løb ved departementet* viste, at forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder fungerede meget tilfredsstillende. Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at ministeriets regnskabsinstruks var godt struktureret og dækkende for departementets forretningsgange og interne kontroller. Endvidere var regnskabsmedarbejderne bekendt med og anvendte instruksens regelsæt. Den stikprøvevise gennemgang af bilag viste, at der var disponeret i overensstemmelse med gældende regler.

På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen ved departementet var meget tilfredsstillende.

78. *Lønrevisionen ved departementet* viste, at forretningsgangene på løn- og personaleområdet var meget tilfredsstillende.

Der blev konstateret en hensigtsmæssig og veltilrettelagt løn- og personaleforvaltning på væsentlige delområder som forvaltning af overenskomster og aftaler, ansættelse og indplacering, registrering og frigivelse samt uddatabehandling.

C. § 6. Udenrigsministeriet

79. Udenrigsministeriet bestod i 2002 af 1 virksomhed samt de 2 selvstændige centre Det Danske Center for Menneskerettigheder og Center for Freds- og Konfliktforskning. Ministeriet er i henhold til lov om udenrigstjenesten organiseret som en enhedsorganisation, hvor Udenrigsministeriet og repræsentationerne udgør en fælles tjeneste og er én myndighed. Udenrigstjenesten bestod af Udenrigsministeriet i København og 86 repræsentationer (ambassader, generalkonsulater og multilaterale repræsentationer) i udlandet. Hertil kom 26 handelskontorer og ca. 460 honorære konsulater.

80. Der er på Udenrigsministeriets område gennemført i alt 10 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

1 af de 10 revisioner er udført af en statsautoriseret fransk revisor, som har revideret årsregnskabet for Danmarkshuset i Paris i overensstemmelse med en indgået § 9-aftale mellem udenrigsministeren og rigsrevisor.

Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gør, at Rigsrevisionen kan basere sine vurderinger på dens arbejde.

81. Udenrigsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 14.630 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 819 mio. kr., øvrige driftsudgifter 2.504 mio. kr., tilskud 10.886 mio. kr., bygge- og anlægsudgifter 3 mio. kr. samt lån og garantier mv. 418 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 1.856 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomheden samt afsluttende revision ved ministeriet, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Center for Freds- og Konfliktforskning.

Rigsrevisionen har foretaget revision i årets løb ved ministeriet, som afholdt 98 % af ministerområdets driftsudgifter og oppebar 90 % af ministerområdets driftsindtægter. Lønrevision er gennemført ved ministeriet, som afholdt 95 % af ministerområdets lønudgifter. IT-revision er foretaget ved ministeriet.

Rigsrevisionen har foretaget en udvidet gennemgang af Udenrigsministeriets årsrapport, som er aflagt på frivillig

basis vedrørende det generelle udenrigspolitiske og -økonomiske område.

Rigsrevisionen har udført tilskudsrevision ved ministeriet, herunder ved repræsentationerne i La Paz og Managua. Ministeriet administrerede 100 % af ministerområdets tilskud. Som led i tilskudsrevisionen har Rigsrevisionen tillige foretaget en gennemgang af ministeriets indberetninger om konstaterede uregelmæssigheder ved administration af bistandsmidler samt af en konkret sag om administrationen af tilskudsmidler i Verdensbanken.

82. Rigsrevisionen har løbende afrapporteret resultaterne af revisionerne til ministeriet og er i løbende dialog med ministeriet om de bemærkninger, revisionerne har givet anledning til. Det bemærkes i den forbindelse, at ministeriet i flere tilfælde ikke er enig i Rigsrevisionens bemærkninger og i de vurderinger, som Rigsrevisionen har anlagt i forskellige revisionssager vedrørende ministeriet. Dette gælder fx revision af udgifter i forbindelse med Danmarks EU-formandskab, oprettelse af Danidas Center for Kompetenceudvikling og ministeriets årsrapport for 2002. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at uenigheden i vurderingerne især vedrører spørgsmål om loyal efterlevelse af bestemmelser for og praksis vedrørende dispositioner over givne bevillinger og informering af de bevilgende myndigheder.

83. I [tabel 4](#) er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 4. Revisionen for 2002 på Udenrigsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	1					1
Afsluttende revision	3					0
Revision i årets løb ¹⁾	1		1			
Lønrevision	1		1			
IT-revision	1		1			
Udvidet gennemgang af årsrapporter	1			1		
Tilskudsrevision	1			1		
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	10	0	4	2	0	1
¹⁾ Revision i årets løb har omfattet ministeriet, herunder ministeriets udgifter i forbindelse med Danmarks EU-formandskab, samt 6 repræsentationer.						

84. I alt 4 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende, og 2 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende. Bevillingskontrollen gav anledning til 1 bemærkning, der var så væsentlig, at den vil blive omtalt i det følgende, mens den afsluttende revision ikke gav anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Udenrigsministeriets område samlet set ikke har været helt tilfredsstillende. I vurderingen indgår, at ministeriets tilskudsadministration beløbsmæssigt vejer tungt i forhold til det samlede ministerområde. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Udenrigsministeriets område generelt er rigtige, og at dispositionerne generelt har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

85. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve følgende sager på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- *Bevillingskontrol:*
 - Oprettelse af Danidas Center for Kompetenceudvikling.
- *Revision i årets løb:*
 - Revision i årets løb ved ambassaden i London
 - Revision i årets løb af ministeriets udgifter i forbindelse med Danmarks EU-formandskab i andet halvår af 2002.
- *Udvidet gennemgang af ministeriets årsrapport:*
 - Udenrigsministeriets årsrapport 2002.
- *Tilskudsforvaltning:*
 - Udenrigsministeriets indberetninger om konstaterede uregelmæssigheder ved administration af bistandsmidler
 - Administration af tilskudsmidler i Verdensbanken
 - Tilskudsrevision ved ministeriet og opfølgning på notat til statsrevisorerne af 17. marts 2003 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, vedrørende udviklingen inden for ministeriets tilskudsforvaltning
 - Tilskudsrevision ved ambassaden i La Paz
 - Tilskudsrevision ved ambassaden i Managua og ved et decentralt regnskabsførende projekt i Guatemala.

86. *Bevillingskontrollen* viste, at der i 2002 på § 06.33.01.10. *Rådgiverbistand* var afholdt udgifter til etablering og drift af et nyt center ”Danidas Center for Kompetenceudvikling” (DCCD), som har afløst Danidas kursuscenter ”Hornbækhus”. Det er Rigsrevisionens vurdering, at oprettelsen af det nye center ikke er håndteret helt tilfredsstillende, idet hjemlen hertil ikke blev søgt rettidigt. Udenrigsministeriet deler ikke dette synspunkt.

Udenrigsministeriet havde i 2002 på § 06.33.01.10.54 en tilskudsbevilling på 7,7 mio. kr. til drift af Danidas kursuscenter ”Hornbækhus”, der hidtil havde varetaget rådgiverforberedelse mv. Forbruget var i 2002 på 17,5 mio. kr. Ministeriet oplyste, at udgifterne til driften af ”Hornbækhus” i 2002 var 10,3 mio. kr., og at merforbruget på 7,2 mio. bl.a. skyldtes, at DCCD blev etableret og delvist bemandet, inden ”Hornbækhus” var solgt.

Først ved Akt 103 23/4 2003, da Finansudvalget gav tilslutning til at afhænde "Hornbækhus", blev Finansudvalget orienteret om det nye center og de ændrede aktiviteter, der var igangsat 1. september 2002. Af salgssummen på 17,5 mio. kr. blev 15 mio. kr. søgt anvendt til videreudvikling og konsolidering af et nyt Center for Kompetenceudvikling til afløsning af kurser mv. på "Hornbækhus".

Det fremgik af Akt 103, at den fremtidige drift af centret, herunder aflønning af medarbejdere, skulle finansieres af kontoen for rådgiverbistand (en tilskudskonto) på samme måde som driften af "Hornbækhus". Ministeriet har oplyst, at der ikke blev søgt særskilt hjemmel til oprettelse af centret, idet centret viderefører visse kerneaktiviteter fra "Hornbækhus" og derfor bygger på samme hjemmelsgrundlag.

Rigsrevisionen er ikke enig heri. Det fremgår af Akt 103, at centret fungerer væsensforskelligt fra "Hornbækhus". Hertil kom, at den indtægtsdækkede virksomhed bortfaldt, og administrationen af ministeriets driftsbevilling til bistandsfraglig uddannelse også af Danidas egne medarbejdere blev overdraget til centret. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde ministeriet i 2002 have forelagt et aktstykke for Finansudvalget om planerne for det nye center og ansøgt om øget bevilling hertil.

87. Rigsrevisionen har foretaget *revision i årets løb ved Udenrigsministeriet*, herunder gennemgang af ministeriets udgifter i forbindelse med Danmarks EU-formandskab i andet halvår af 2002 samt ved 6 repræsentationer i henholdsvis Dublin, Prag, Berlin, Managua, La Paz og London. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forretningsgange og interne kontroller samlet set for ministeriet samt for ambassaderne i henholdsvis Dublin, Prag, Berlin, Managua og La Paz har fungeret tilfredsstillende. Ministeriets forvaltning af udgifter i forbindelse med Danmarks EU-formandskab vurderer Rigsrevisionen som ikke helt tilfredsstillende. Forretningsgange og interne kontroller ved ambassaden i London vurderer Rigsrevisionen samlet set som ikke tilfredsstillende.

Revision i årets løb ved ambassaden i London samt revision af udgifterne i forbindelse med EU-formandskabet bliver omtalt i det efterfølgende.

88. *Revisionen i årets løb ved ambassaden i London* gav anledning til adskillige bemærkninger om svagheder ved

forretningsgange og interne kontroller på de områder, der blev gennemgået ved revisionsbesøget.

Revisionen havde bemærkninger til ambassadens registrering af indkomne værdier til konsulær- og gebyrafdelingerne og til lagerregistrering vedrørende pas- og visaholdninger.

Revisionen viste bl.a., at der i flere tilfælde ikke blev administreret i overensstemmelse med de interne retningslinjer, der var fastsat for ambassadens virke. Regnskabet viste mangler vedrørende oprydning af reskontrosager og andre debitortilgodehavender, ligesom der var fejl i visse periodiseringer og fejlkonteringer vedrørende huslejeindtægter. Endvidere påtalte Rigsrevisionen ambassadens betydelige udgifter og leveringsomkostninger til et meget omfattende antal abonnementer på aviser og tidsskrifter.

Det var Rigsrevisionens vurdering, at forretningsgange og interne kontroller samlet set ikke fungerede tilfredsstillende. Ministeriet har taget de fornødne initiativer med henblik på at rette op på de ikke tilfredsstillende forhold.

89. Som supplement til *revisionen i årets løb* har Rigsrevisionen på baggrund af *EU-formandskabets* særlige karakter foretaget revision af udgifterne i forbindelse hermed.

De samlede bevillinger i 2002 på § 06.11.02. Regeringens fællesudgifter vedrørende EU-formandskabet udgjorde i alt 331 mio. kr., heraf 135 mio. kr. givet ved Akt 158 29/5 2002. Bevillingens formål var dækning af budgetterede udgifter til planlægningen og gennemførelsen af det danske EU-formandskab i sidste halvdel af 2002. For kontoen er der ikke videreførselsadgang til forbrug i senere år eller overførselsadgang til andre konti under § 6. Dog kunne endelig afregning af de i Akt 158 specificerede formandskabsudgifter udskydes til 2003. Uforbrugte beløb skal derfor tilbageføres til § 35.11.03. Reserve til EU-formandskab.

På § 06.11.01. Udenrigstjenesten blev der bevilget 84 mio. kr. med henblik på afholdelse af Udenrigsministeriets ekstraordinære udgifter forud for og under formandskabet (forstærkningsbevillingen). Bevillingen skulle anvendes til midlertidig styrkelse af ministeriets ressourcer under formandskabet (midlertidige formandskabsstillinger, rejser mv.). For denne driftsbevilling er der opsparings- og vide-

reførselsadgang og adgang til overførsel til visse andre aktiviteter.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at ministeriets forvaltning af udgifter i forbindelse med formandskabet ikke er helt tilfredsstillende.

Ministeriets anvendelse og håndtering af forstærkningsbevillingen under § 06.11.01 samt henføring af udgifter fra § 06.11.01 til § 06.11.02

90. Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at ministeriet havde udarbejdet en instruks, der gav retningslinjer for budgetforvaltning, kontering, bilagsgennemgang og den løbende økonomistyring, og at instruksens gav et godt grundlag for den løbende økonomistyring. I instruksens bilag var det beskrevet, hvilke udgifter der skulle afholdes under forstærkningsbevillingen på 84 mio. kr., og hvilke udgifter der skulle afholdes under bevillingsrammen på 331 mio. kr.

Revisionen viste, at det ikke var opgjort, hvad forstærkningsbevillingen på de 84 mio. kr. var anvendt til, idet den regnskabsmæssige registrering ikke var tilrettelagt, så der kunne følges op i forhold til det budget, som ministeriet havde udarbejdet for bevillingsanvendelsen.

Ministeriet har oplyst, at det blev besluttet at undlade aktivitetsregistrering af udgifterne under forstærkningsbevillingen, fordi den almindelige finanslovbevilling indebar betydelige reduktioner, så forstærkningsbevillingen primært skulle medgå til at opretholde produktionsapparatet i 2002. Ministeriet har også oplyst, at en præcis registrering af udgifterne under forstærkningsbevillingen i betydeligt omfang ville komme til at hvile på skøn.

Rigsrevisionen finder, at en særskilt registrering af udgifterne under forstærkningsbevillingen ville have været hensigtsmæssig og mulig ud fra det detaljerede budget, der forelå fra ministeriets side i forbindelse med bevillingen. En sådan registrering ville have tydeliggjort den samlede bevillingsanvendelse og muliggjort en pålidelig dokumentation for fordelingen af udgifter mellem de 2 hovedkonti.

Ministeriet har i oktober 2003 foretaget en skønsmæssig opgørelse af de samlede udgifter under forstærkningsbevillingen baseret på fastsatte fordelingsnøgler. Ministeriet har oplyst, at der er anvendt betydeligt mere end de bevilgede 84 mio. kr. Ministeriet har endvidere oplyst, at Økonomitstyrelsen har foretaget en teknisk gennemgang af Udenrigs-

ministeriets fordeling af udgifterne under forstærkningsbevillingen, og har vurderet, at den anvendte opgørelsesmetode er hensigtsmæssig. Rigsrevisionen skal hertil tilføje, at Økonomitstyrelsen ikke har gennemgået Udenrigsministeriets model i detaljer med henblik på sikring af validiteten af data eller vurdering af fordelingsværdierne, men udelukkende med det sigte at vurdere den anvendte metode. Rigsrevisionen har endvidere noteret sig, at Økonomitstyrelsen i denne forbindelse også har anbefalet Udenrigsministeriet at skabe et styringsgrundlag, som er enkelt opbygget, enkelt at administrere og samtidig giver mulighed for på enkel vis at kvalitetschecke de gennemførte beregninger.

Rigsrevisionen har konstateret, at ministeriet i en række tilfælde har henført udgifter til regeringens fællesudgifter, hvor udgiften ifølge Rigsrevisionens vurdering af bevilningsforudsætningerne burde være ført på forstærkningsbevillingen (§ 06.11.01), fx en række konkrete udgifter på ca. 16 mio. kr. til løn, rejser, arkitekthonorar, møbelindkøb, Det Internationale Pressecenter i Danmark, IT og sikkerhedsudstyr.

Ministeriet har oplyst, at der ved henføring af udgifter til de enkelte bevillinger er udøvet et skøn i lyset af bevilningsforudsætninger og formålsangivelser. Ministeriet vil i 2003 på baggrund af Rigsrevisionens spørgsmål ompostere en række udgifter i 2002 fra regeringens fællesudgifter til forstærkningsbevillingen. For de øvrige udgifter har ministeriet fastholdt, at udgiftshenføringen er korrekt og nævner specifikt udgifter til IT og sikkerhedsudstyr, idet disse udgifter eksplicit er nævnt i Akt 158.

Ministeriet har anført, at bevillingen til regeringens fællesudgifter alene var givet til konkrete mødeudgifter o.l., der var additionelle i forhold til både udgifterne i 2001 og 2003. Det var ikke tilfældet for forstærkningsbevillingen.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at netop disse forskelle har givet anledning til usikkerhed om den korrekte udgiftshenføring, og til at ministeriet har måttet udføre skøn ved henføring af udgifter til de enkelte bevillinger.

Rigsrevisionen finder det derfor uheldigt, at ministeriet har skabt tvivl om den korrekte fordeling af udgifter på de 2 hovedkonti med konsekvenser for opgørelsen af videreførsels- og tilbageførselsbeløb.

Ministeriets finansiering af 15,9 mio. kr. til NGO-aktiviteter og ministermødet i Maputo

91. En del af bevillingen på § 06.11.02 skulle anvendes til NGO-aktiviteter, jf. anmærkningerne til kontoen på finansloven for 2002. Dette blev bekræftet i forbindelse med ministeriets svar af 22. april 2002 på Finansudvalgets spørgsmål om hjemlen for dispositionen. Rigsrevisionen har konstateret, at NGO-aktiviteterne og ministermødet i Maputo mellem EU og lande i det sydlige Afrika ikke blev finansieret af formandskabsbevillingen, men af ministeriets eksisterende bevillinger på § 06.11.18.10. Demokratifonden, § 06.33.04.13. Oplysningsvirksomhed og § 06.32.01.23. Øvrige lande i Afrika. Rigsrevisionen har hverken i anmærkningerne på finansloven for 2002 eller tillægsbevillingsloven for 2002 kunnet konstatere, at der var hjemmel til udgiftsafholdelsen på ovennævnte konti.

Ministeriet har oplyst, at dette var ifølge aftale med Finansministeriet forud for forelæggelsen af Akt 158. Finansministeriet stillede som betingelse, at Udenrigsministeriet af egne eksisterende bevillinger finansierede 20 mio. kr. af formandskabsudgifterne, 15 mio. kr. til NGO-aktiviteter og 5 mio. kr. til SADC-ministermødet. De 5 mio. kr. er trukket i aktstykkets budgetopstilling.

Rigsrevisionen finder, at dette burde være oplyst i Akt 158 eller på tillægsbevillingsloven for 2002.

92. Rigsrevisionens samlede revision af ministeriets udgifter i forbindelse med EU-formandskabet er endnu ikke afsluttet. Endelig afregning af bevillingen på § 06.11.02 finder først sted ultimo 2003, hvorfor regnskaber for EU-formandskabet vil blive behandlet i forbindelse med revisionen af ministeriets regnskab.

93. *Den udvidede gennemgang af Udenrigsministeriets årsrapport for 2002* viste, at kvaliteten af årsrapporten samlet set ikke er helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen skal fremhæve, at årsrapporten ikke vejer tungt i den samlede vurdering af ministeriets regnskabsforvaltning, og at Udenrigsministeriets årsrapport for 2002 aflægges på frivillig basis efter aftale med Økonomistyrelsen.

Udenrigsministeriet har vurderet, at man ifølge den nye ordning er forpligtet til at udarbejde årsrapport for 2003 for så vidt angår hovedområderne eksport- og investerings-

fremme, administration af udviklingsbistand og formentlig også det konsulære område. Rigsrevisionen er enig heri og har med tilfredshed bemærket, at ministeriet har valgt også at lade årsrapporten for 2002 omfatte det generelle udenrigspolitiske og -økonomiske område, der primært vedrører ministeriets departementale opgaver.

Rigsrevisionen er endvidere bekendt med, at ministeriet arbejder på at styrke mål- og resultatstyringen på hele ministeriets område, og finder dette positivt.

Gennemgangen af årsrapporten viste bl.a., at Udenrigsministeriet ikke havde foretaget en samlet udmelding af ministeriets overordnede resultatmål for 2002 i finanslov, resultatkontrakt e.l., og at det først efter årets afslutning var blevet lagt fast, hvilke mål der skulle indgå i årsrapporten. Ministeriet oplyste, at det er korrekt, at der ikke inden årets start var udarbejdet en samlet oversigt over de overordnede resultatmål for 2002, idet der hverken i aktstykket eller i Økonomistyrelsens vejledning er stillet krav om dette. Rigsrevisionen finder, at det er en forudsætning for en velfungerende mål- og resultatstyring, at det inden årets start ligger fast, hvilke mål der ved årets afslutning skal rapporteres målopfyldelse for i årsrapporten. Målene opstilles netop for at angive, hvad der forventes præsteret i det pågældende år, så de kan anvendes som styringsinstrument. En samlet udmelding inden årets start tydeliggør endvidere årets resultatmål over for ministeriets medarbejdere og fastlægger samtidig styringsopgaven for ledelsen. Ministeriet oplyste, at der endnu ikke foreligger en oversigt over de centrale mål for 2003. Rigsrevisionen anbefalede, at der fremover inden årets start bliver udarbejdet en oversigt over årets resultatmål på overordnet niveau. Disse mål skal være styringsrelevante og operationelle, og det bør være disse mål, der rapporteres om i den efterfølgende årsrapport.

Rigsrevisionen konstaterede, at der er store forskelle i kvaliteten af de opstillede mål. Det er således Rigsrevisionens vurdering, at der fortsat kan arbejdes med opstilling af mål for hovedområderne generelle udenrigspolitiske og -økonomiske opgaver samt udviklingsbistand, så målene er relateret til den overordnede strategi og de politisk fastsatte målsætninger. For hovedområdet eksport- og investeringsfremme er målene generelt tilfredsstillende. For hovedområdet konsulære opgaver fandt Rigsrevisionen, at de

opstillede mål ikke kan danne grundlag for en tilfredsstillende mål- og resultatstyring.

Ministeriet har tilkendegivet, at man ikke er enig i Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende ministeriets måloppstilling.

Rigsrevisionen gennemgik dokumentationen for 3 udvalgte oplysninger fra årsrapporten og konstaterede, at ministeriet ikke kunne dokumentere 2 af de 3 udvalgte oplysninger tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder sammenfattende, at ministeriet fortsat bør arbejde på at forbedre ministeriets måloppstillinger.

94. Udenrigsministeriets samlede *tilskudsforvaltning* i 2002 blev bedømt ikke helt tilfredsstillende. Følgende punkter vedrørende forskellige områder af ministeriets tilskudsforvaltning bliver omtalt i det efterfølgende:

- Ministeriets indberetninger om konstaterede uregelmæssigheder ved administration af bistandsmidler
- Administration af tilskudsmidler i Verdensbanken
- Tilskudsrevision ved ministeriet og opfølgning på notat til statsrevisorerne af 17. marts 2003 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, vedrørende udviklingen inden for ministeriets tilskudsforvaltning
- Tilskudsrevision ved ambassaden i La Paz
- Tilskudsrevision ved ambassaden i Managua og ved et decentralt regnskabsførende projekt i Guatemala.

Ministeriets indberetninger om konstaterede uregelmæssigheder ved administration af bistandsmidler

95. I notat til statsrevisorerne af 14. august 2003 og i supplerende notat af 10. marts 2003 til statsrevisorernes beretning nr. 8/02 om privatsektor programmer i udviklingslande har rigsrevisor tilkendegivet, at der i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2002 ville blive foretaget en *gennemgang af Udenrigsministeriets håndtering af sager om svindel og uregelmæssigheder*. Gennemgangen omfatter en generel beskrivelse af konstaterede uregelmæssigheder ved bistandsadministration og en gennemgang af 6 udvalgte sager om misbrug, herunder en supplerende omtale af en sag,

der vedrører det misbrug af tilskudsmidler i 3 projekter i Uganda, som blev omtalt i notatet af 10. marts 2003.

A. Generel beskrivelse

96. Det fremgår af rigsrevisorlovens § 10, stk. 1, at rigsrevisor skal holdes underrettet om forhold, der skønnes af betydning for revisionen. Dette indebærer, at underretningen skal ske uden ugrundet ophold. Dette har sammenhæng med Rigsrevisionens mulighed for at tilrettelægge og planlægge revisionsbesøg i forbindelse med forhold, der har betydning for revisionen, herunder tilfælde af konstateret misbrug. Ligeledes fremgår det af Udenrigsministeriets Vejledning i ekspedition af sager med statsrevisorerne og Rigsrevisionen fra september 1993, at det i tilfælde af uregelmæssigheder mv. påhviler ressortkontoret omgående at give ministeriets økonomikontor meddelelse herom med henblik på underretning af Rigsrevisionen.

Ministeriets håndtering af sager om svindel og uregelmæssigheder er senest beskrevet i en notits af 31. maj 1998 fra ministeriets økonomikontor til ambassader med bistandsaktiviteter. Ifølge notitsen skal repræsentationerne omgående indberette til ministeriet, såfremt der konstateres uregelmæssigheder, besvigelser e.l. i forbindelse med anvendelsen af danske bistandsmidler samt i forbindelse med repræsentationens drift. Ved mistanke om uregelmæssigheder skal repræsentationen straks iværksætte en undersøgelse og snarest indberette til ministeriet. Underretning af Rigsrevisionen vil ske ved ministeriets foranstaltning. Ministeriet har oplyst, at der ikke foreligger andre skriftlige forholdsordrer/procedurer end ovennævnte notits. I de sager, hvor Udenrigsministeriet i årene 1999-2002 har underrettet Rigsrevisionen om uregelmæssigheder, er underretningerne sket mellem få dage til næsten 2 år efter, at ministeriet har fået kendskab til sagerne.

Efter modtagelse af indberetning foretager ministeriets økonomikontor registrering af hver misbrugssag med angivelse af sagens indhold, dato for breve til Rigsrevisionen samt dato for endelig afslutning af sagen, men ministeriet har ikke udarbejdet skriftlige retningslinjer for økonomikontorets registrering, herunder opfølgningsprocedurer af indberetningerne. Ministeriet har oplyst, at der ad hoc sker opfølgning over for den pågældende enhed/repræsentation på ikke-afsluttede sager. Rigsrevisionen kunne ikke kon-

statere, at der fra økonomikontorets side var foretaget regelmæssig gennemgang og opfølgning af de indberettede sager.

I perioden 1999-2002 har Udenrigsministeriet underrettet Rigsrevisionen om 75 nye sager. Sagerne spænder over forskellige uregelmæssigheder og kan opdeles i følgende grupperinger:

Bedrageri	Tyveri	Konkurs	Bestikkelse	Forudbetaling	I alt
----- Antal -----					
45	18	6	3	3	75

Bedrageri, som er den hyppigst forekommende uregelmæssighed, spænder over sager vedrørende checkbedragerier til sager, hvor tilskuddet er anvendt til andet, end det aftalte formål. Tyveri spænder fra mindre inventargenstande til tyveri af større kontantbeløb. Konkurs vedrører dels lokale organisationer/virksomheder, som ikke har kunnet tilbagebetale tilskudsmidler eller færdiggøre projekter på grund af konkurs, dels konkurs i en udenlandsk bank, hvori projekt- penge var indestående. Tab ved forudbetaling vedrører leverandørers betalingsstandsning inden levering.

Det er ikke muligt at opgøre det samlede økonomiske tab, da ikke alle tab kan opgøres, ligesom nogle tab helt eller delvist vil blive tilbagebetalt efter afslutning af igangværende retssager. De enkelte tab varierer fra nogle få hundrede kroner til flere millioner kroner. Samlet er der tale om et væsentligt beløb. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at tabet generelt set udgør en meget lille andel af den samlede udviklingsbistand og anden støtte, som bliver administreret af Udenrigsministeriet.

Ud over disse 75 sager blev der endvidere konstateret misbrug af bistandsmidler i privatsektor programmet i Uganda. Denne sag om misbrug af tilskudsmidler i Uganda er kort gennemgået i pkt. C.

B. Gennemgang af misbrugssager

97. Ved gennemgang af de førømtalte 75 sager har Rigsrevisionen konstateret, at årsagerne til uregelmæssighederne i al væsentlighed kan inddeles i 3 hovedgrupper:

- At interne kontroller, som beskrevet i regnskabsinstrukser og forretningsgange, ikke var overholdt, fx personadskillelse mellem kasserer og bogholder.
- At tilsyn med projekter har svigtet, herunder manglende budgetopfølgning.
- At der foretages betydelige forudbetalinger af tilskud.

I det følgende bliver 5 af de 75 misbrugssager kort beskrevet. Sagerne er udvalgt således, at de er repræsentative for de områder, som Udenrigsministeriet omfatter, nemlig ambassadedrift, bilateral udviklingshjælp, støtte til NGO'er og eksportstøtte.

Bedrageri ved den danske ambassade i Dar es Salaam, Tanzania

98. I december 2000 fik den danske ambassade kendskab til, at en af de lokalansatte regnskabsassistenter havde bedraget ambassaden. Bedrageriet blev opdaget, da det lokale elselskab Tanesco rykkede for et tilgodehavende, som ifølge ambassadens regnskab var betalt.

Ambassadens undersøgelse viste, at checks udstedt til Tanesco og underskrevet af de underskriftsbemyndigede på ambassaden havde fået påført et andet modtagernavn af en regnskabsassistent og herefter indsat på en privat konto. En af regnskabsassistentens opgaver var kontakten til Tanesco for kontrol med elregningerne. En længerevarende efterforskning af checkbedrageriet viste, at der var tale om i alt 19 forfalskede checks på samlet 0,8 mio. kr. i perioden januar 1997 - oktober 2000.

Ambassadens gennemgang af sygelister mv. viste, at checkene var udstedt på dage, hvor den pågældende regnskabsassistent vikarierede for kassereren.

Ministeriet har oplyst, at regnskabsassistenten blev fyret og bedrageriet anmeldt til politiet. Ud over regnskabsassistenten er der rejst sigtelse mod ejeren af den bankkonto, hvorpå checkene blev indsat, og dennes nevø.

Ambassaden rettede i foråret 2003 på ny henvendelse til politiet i Dar es Salaam og fik oplyst, at sagen skulle være så godt som færdigefterforsket og forventes for retten om kort tid.

Ifølge ministeriet havde ambassaden normalt personadskillelse mellem bogholderi- og kassererfunktionen, men

checkbedragerierne var netop sket i perioder, hvor adskillelsen under ferie o.l. ikke kunne opretholdes.

Rigsrevisionen skal understrege vigtigheden af, at ambassaderne tilrettelægger en betryggende adskillelse af kasserer- og bogholderfunktioner samt sikrer, at der foreligger tilfredsstillende stedfortræderprocedurer ved ferie og sygdom, og ved manglende funktionsadskillelse etablerer kompenserende kontrolforanstaltninger.

[Dansk Røde Kors, Environmental Education Programme, Burkina Faso](#)

99. I april 2001 fik Udenrigsministeriet meddelelse fra Dansk Røde Kors (DRK) om, at den lokale samarbejdspartner Burkina Faso Røde Kors (BFRK) havde anvendt dele af programmets midler til aktiviteter, som ikke er anført i programdokumenterne. DRK indstillede efterfølgende yderligere finansielle transaktioner til BFRK, indtil en aftale om tilbagebetaling var på plads og tilbagebetalingen påbegyndt. I forbindelse med den endelige regnskabsopgørelse har det vist sig, at uregelmæssighederne beløb sig til 0,9 mio. kr. Beløbet omfattede bogførte udgifter, som ikke vedrørte programmet, udgifter hvor revisoren fandt bilagene utilstrækkelige, udgifter hvor bilag ikke var blevet fremlagt og udgifter til administration, som ikke var godkendt i tilskudsilsagnet.

BFRK accepterede en tilbagebetalingsordning og tilbagebetalte i sommeren 2001 den første rate på 0,2 mio. kr. Som følge heraf vurderede Udenrigsministeriet, at samarbejdet mellem DRK og BFRK kunne genoptages. Efterfølgende har BFRK meddelt, at organisationen ikke har været i stand til at betale raten til aftalt tid, og i sommeren 2002 udarbejdede DRK og BFRK en revideret aftale, hvori det bl.a. indgik, at udstyr, indkøbt under programmet, skulle tilbageleveres til DRK med henblik på salg og dermed nedbringelse af tilgodehavendet. DRK ville eftergive 0,2 mio. kr., som BFRK har anvendt til administration af programmet uden forudgående godkendelse fra DRK, og for det resterende beløb (0,5 mio. kr.) er der blevet etableret en afdragsordning, der forventes afsluttet ultimo 2005. Ministeriet har oplyst, at BFRK stort set har overholdt tilbagebetalingsaftalen.

Rigsrevisionen har bemærket, at ministeriet først indberettede sagen til Rigsrevisionen i september 2001, selv om

ministeriet fik kendskab til ovennævnte regnskabsmæssige uregelmæssighed i april 2001. Ministeriet har efterfølgende indskærpet over for de relevante enheder, at indberetning skal ske rettidigt.

Church/NGO konsortiet (MIDEA, CARER & CHRR), Malawi

100. Medio juli 2000 blev den danske ambassade i Lilongwe, Malawi, bekendt med rygter om, at der var sket misbrug af danske midler til Church/NGO konsortiet. På den baggrund iværksatte ambassaden en revision af projekterne. Revisionen viste, at 2 af de pågældende NGO'er (CARER og CHHR) havde fremlagt tilfredsstillende regnskabsforklaringer, men at den sidste NGO (MIDEA) ikke formåede at fremlægge en overbevisende regnskabsforklaring. Det kom bl.a. frem, at den administrerende direktør havde udnyttet sin position til personlig vinding, og det kunne ikke udelukkes, at MIDEA havde misbrugt dele af den danske støtte til at betale forskellige kreditorer, herunder andre donorer. MIDEA blev anmodet om at tilbagebetale det udokumenterede forbrug, ligesom alle biler og alt kontorinventar blev inddraget på grund af mangelfuld rapportering om forvaltning.

MIDEA har i alt 5 gange modtaget danske bidrag til aktiviteter i Malawi til fremme af den demokratiske proces (i alt godt 10,5 mio. kr.). Udbetaling af de danske bidrag til MIDEA vedrørende disse projekter startede i december 1996, og de sidste bidrag blev udbetalt i henholdsvis ultimo juli og november 2000. De 2 sidstnævnte udbetalinger er således sket efter, at ambassaden havde fået kendskab til uregelmæssighederne ved NGO'ens regnskabsføring. Sidstnævnte udbetaling var dog ifølge ministeriet udbetalt til et lokalt revisionsfirma, idet MIDEA var sat under administration.

Ministeriet har oplyst, at MIDEA blev opløst i 2001, og at organisationens direktør i slutningen af året flygtede til Sydafrika. For at minimere den danske stats tab blev en del af det projektudstyr, som oprindeligt var indkøbt til MIDEA, beslaglagt og solgt af ambassaden. På baggrund af ovenstående har ministeriet afskrevet et tilgodehavende på godt 0,2 mio. kr. på projekter, hvori MIDEA var indblandet.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ambassaden har udbetalt rater af en bevilling efter at have fået kendskab til NGO'ens regnskabsmæssige uregelmæssigheder.

[Tilskud til kollektivt eksportfremstød i Shanghai og Hongkong](#)

101. Det bemærkes, at denne sag ikke vedrører misbrug af midler fra bistandsrammen. Rigsrevisionen modtog i februar 2003 indberetning fra Udenrigsministeriet om uregelmæssigheder i forbindelse med 2 bevillinger på i alt 2,4 mio. kr., hvoraf der var udbetalt 1,8 mio. kr. Bevillingerne var givet til 2 anpartsselskaber med samme ejer og vedrørte tilskud til gennemførelse af kollektive eksportfremstød på kontraktmøbelmarkedet i Kina. Tilskuddene var bevilget henholdsvis 13. april og 23. juni 2000.

Danmarks Eksportråd modtog i april 2000 henvendelse fra en forretningspartner til tilskudsmodtageren om, at eksportfremstødet ikke blev gennemført i henhold til tilskudsaf-talen. Ministeriet undersøgte sagen gennem ambassaden i Beijing, men kunne ikke påvise misligholdelse.

I april 2001 modtog ministeriet fornyet henvendelse fra forretningspartneren. Ministeriet stoppede tilskudsbetalinger og bad et statsautoriseret revisionsfirma om at gennemgå sagerne.

Det fremgår af revisionsfirmaets rapport fra juni 2002, at selskabernes revisor ikke har foretaget revision af projektregnskaber, men alene har påtegnet og underskrevet projektregnskaberne. Det har i øvrigt ikke været muligt at udskille projektomkostninger fra selskabernes øvrige omkostninger.

Ministeriet har på den baggrund opsagt tilskudsaf-talerne og forlangt de udbetalte tilskud tilbagebetalt. Selskaberne er under konkurs/tvangsopløsning, og tilbagebetalingskravet er anmeldt i boerne.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der først efter tilskuddets udbetaling er udarbejdet en uddy-bende instruks for revision af tilskud. Denne sag viser behovet for, at der inden udbetaling af tilskud er fastlagt tids-svarende revisionsinstrukser, der indeholder internationalt anerkendte revisionsstandarder, herunder krav om forvaltningsrevision.

Sagen har foranlediget, at ministeriet har udarbejdet en uddybende instruks for revision af tilskud til kollektiv eksportfremme af 15. februar 2002. Ministeriet har endvidere anmodet Kammeradvokaten om en udtalelse vedrørende eventuel opfølgning over for selskabernes revisor.

Rigsrevisionen finder det betænkeligt, at der er bevilget et tilskud i juni 2000 efter henvendelse fra forretningspartnern omkring misligholdelse af aftalen. Ministeriet finder ikke, at der er grundlag for at kritisere, at der blev bevilget et tilskud efter henvendelse fra den tidligere forretningspartner.

[Tilskud til fremme af menneskerettigheder mv. på det afrikanske kontinent](#)

102. African Society of International and Comparative Law (ASICL) modtog tilskud fra bl.a. Danmark og Sverige til arbejde med menneskerettigheder mv. Danmark har siden 1992 ydet bidrag til organisationen på i alt ca. 15 mio. kr. De reviderede regnskaber i perioden op til juni 2000 er aflagt med blank revisionspåtegning og har efter ministeriets mening ikke givet anledning til mistanke om uregelmæssigheder.

Ministeriet oplyste, at man i februar 2001 fra svensk side fik mistanke om uregelmæssigheder. Baggrunden herfor var den særlige indsigt i organisationens forhold, Sverige havde erhvervet sig gennem medlemskab af ASICL's bestyrelse. En foreløbig gennemgang af materiale i organisationens hovedkontor i London bekræftede mistanken. ASICL's bestyrelse besluttede derfor at suspendere organisationens generalsekretær, ligesom der blev indgivet politianmeldelse mod generalsekretæren.

I samarbejde med den svenske bistandsorganisation besluttede ministeriet at lade et statsautoriseret revisionsfirma foretage en gennemgribende undersøgelse af organisationens forvaltning. Den ekstraordinære undersøgelse medførte væsentlige anmærkninger i rapporten, bl.a.:

- De regnskabsmæssige procedurer var ikke af en standard, som burde forventes.
- Inden for de sidste 10 år havde der været hyppige revisorskift.

- Revisionen har erfaret, at kopier af breve fra revisorerne har været sendt til både bestyrelsen og til donororganisationerne, uden at dette har medført reaktion. Bl.a. gjorde en revisor i skrivelse af 26. november 1997 Udenrigsministeriet opmærksom på regnskabsmæssige problemer.
- Kontante hævnings og checkudstedelser var foretaget af ASICL's generalsekretær uden dokumentation.
- Der manglede dokumentation for udgifter ved konferencer i Afrika, og der blev konstateret udbetalinger til generalsekretærens familie, herunder køb af bil til svigerinde.

Ministeriet har noteret sig de hyppige revisorskift og indberetningen fra en tidligere revisor, som ministeriet foretog en konkret vurdering af. Ministeriets konklusion herpå var, at henvendelsen var sket af personlige og ikke uvildige grunde, hvorfor ministeriet ikke foretog yderligere. Eftersom regnskaberne ikke har haft anmærkninger, og ministeriet ikke har kunnet identificere nogen misforhold i disse, har dette ikke givet ministeriet anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionen finder det betænkeligt, at ministeriet, trods hyppige revisorskift i organisationen og på trods af, at en tidligere revisor så tidligt som i 1997 specifikt har gjort opmærksom på regnskabsmæssige problemer, ikke har iværksat en tilbundsgående undersøgelse på et tidligere tidspunkt. Ligeledes finder Rigsrevisionen det betænkeligt, at ministeriets kontrol af tilskudsregnskaberne ikke har givet anledning til bemærkninger og nærmere undersøgelser.

C. Misbrug af tilskudsmidler ved 3 privatsektor projekter i Uganda

103. Ministeriet oplyste i september 2002 over for Rigsrevisionen, at det havde påbegyndt en undersøgelse på grund af mistanke om uregelmæssigheder ved privatsektor projekter i Uganda. Undersøgelsen vedrørte 3 projekter, men rettede sig især mod mistanke om uregelmæssigheder for knap 0,7 mio. kr. i 1 af projekterne.

Ministeriet hørte første gang om misbruget i maj 2002, hvor ambassaden i Kampala modtog ubekræftede oplysninger om misbrug af danske støttemidler til 2 projekter,

heriblandt tilskud til køb af en traktor, som aldrig var blevet leveret. Ambassaden indledte på denne baggrund en undersøgelse. I august 2002 bekræftede indehaveren af det tilskudsmodtagende selskab, at den traktor, som skulle være købt, ikke var leveret, men snart ville blive det. Som følge af de urigtige oplysninger om anskaffelsen af traktoren og utilfredsstillende projektforløb opsigte ambassaden støttetilsagnene til alle 3 projekter i slutningen af august 2002.

Udenrigsministeriet indgik i december 2002 en aftale med et statsautoriseret revisionsfirma om at gennemføre en tilbunds gående undersøgelse af udbetalingerne i de 3 projekter. Undersøgelsen var imidlertid begrænset til en gennemgang af bilagsmateriale, der blev sammenholdt med regler og vejledninger på området for at efterse, om disse var fulgt, samt et besøg hos selskabets danske revisor. Revisionsfirmaet besigtigede ikke projekterne i Uganda og kunne således ikke kontrollere forholdene på stedet, herunder aktivernes fysiske tilstedeværelse. Den endelige revisionsrapport modtog Udenrigsministeriet i august 2003.

Foruden forholdet vedrørende traktoren beskriver rapporten en række forhold, som kan have indebåret dispositioner af strafbar karakter, såsom overvurdering af honorarer, afregning til lokale konsulenter på et ukorrekt grundlag og betalinger for flere timer, end der reelt blev anvendt. Alle udbetalingsanmodninger i de 3 projekter var attesteret af selskabets revisor.

Udenrigsministeriet politianmeldte i august 2003 den danske ejer af selskabet for uretmæssigt at have tilegnet sig 167.514 kr. i tilskud fra privatsektor programmet til 1 af de 3 partnerskaber, som selskabet har været involveret i.

Det fremgik af anmeldelsen, at den danske partner over for ministeriet havde bekræftet at have modtaget det anførte beløb som delvis refusion af udgifterne til indkøb af en traktor. Selv om det var en forudsætning for beløbets udbetaling, var traktoren hverken betalt eller leveret, og muligvis heller ikke bestilt. Selskabet har trods ministeriets anmodning ikke returneret beløbet.

Ministeriet har nu med brev af 16. september 2003 taget forbehold for erstatningsansvar over for selskabets revisionsfirma, hvis mangelfulde revision synes at have medvirket til at muliggøre misbruget. Misbruget har formentlig et

omfang på mellem 0,2 mio. kr. og 0,5 mio. kr., men vil først blive endelig opgjort, når politisagen er afsluttet.

Ministeriet har efterfølgende om forløbet oplyst, at en politianmeldelse fra ministeriet må påregnes at kunne blive genstand for særlig opmærksomhed, og at der til anmeldelsen vil knytte sig en forventning om, at den hviler på et fyldestgørende undersøgelsesmateriale.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Udenrigsministeriets opfølgning forud for politianmeldelsen generelt var langsommelig. Ministeriet havde på tidspunktet for anmeldelsen haft kendskab til det erkendte misbrug vedrørende traktoren i over et år samtidig med, at statsrevisorerne og Rigsrevisionen interesserede sig for sagen, der også havde en vis aktualitet i dagspressen.

Rigsrevisionen vil i 2004 besøge ambassaden i Uganda for at undersøge procedurer og praksis for tilsyn og udbetaling af tilskud til privatsektor programmer og andre danske tilskudsprojekter.

Rigsrevisionen vil orientere statsrevisorerne om resultatet af denne undersøgelse samt om resultatet af politiuundersøgelsen og ministeriets afslutning af sagen.

D. Konklusion

104. Det er sammenfattende Rigsrevisionens vurdering, at der i ministeriets håndtering af sager om svindel og uregelmæssigheder er flere forhold, der ikke er helt tilfredsstillende. Der er ved denne vurdering især lagt vægt på den manglende formalisering af forretningsgange. Ministeriet har meddelt, at den foreliggende notits i lyset af den planlagte decentralisering af bistandsadministration pr. 1. september 2003 vil blive gennemgået med henblik på eventuel ajourføring. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at netop den øgede decentralisering forudsætter klare instrukser til bistandsadministrationen og tydelige forretningsgange for sager, der vedrører regnskabsmæssige uregelmæssigheder og svindel. Instrukserne bør endvidere omfatte hele ministeriet og ikke kun bistandsadministrationen. Udenrigsministeriet er enig i, at der i forbindelse med decentraliseringen er behov for klare instrukser og tydelige forretningsgange i forbindelse med bistandsadministrationen. Rigsrevisionen har bemærket, at der i ministeriet er et øget fokus både ude og hjemme på de regnskabs- og revisionsmæssige krav i forbindelse med tilskudsadministration hos modtagerne.

Af de 75 sager var der i flere tilfælde tale om en sen underretning til Rigsrevisionen, ligesom det kunne konstateres, at sagsbehandlingstiden i nogle sager var lang. Instruksene bør derfor indeholde procedurer for opfølgning på sagerne, ligesom sagerne uden ugrundet ophold bør fremsendes til Rigsrevisionen af hensyn til bl.a. planlægning af stedlige revisionsbesøg.

Rigsrevisionen finder det ikke helt tilfredsstillende, at der er udbetalt tilskud, selv om der har været mistanke om eventuelle uregelmæssigheder, hvilket fremgår af enkelte sager.

I forbindelse med afslutning af sager kan der opstå tilgodehavender hos organisationer eller personer. Rigsrevisionen skal anbefale, at ministeriet sikrer, at der sker regnskabsmæssig registrering af tilgodehavenderne af hensyn til opkrævningsprocedurerne.

Rigsrevisionen bemærker endvidere, at ministeriet i flere sager nævner, at det på trods af konstaterede uregelmæssigheder er muligt, at et givent projekt kan afsluttes tilfredsstillende. Ministeriet har oplyst, at uregelmæssigheder oftest kun berører en lille andel af programmernes midler, som nok fordyrer aktiviteterne, men som sjældent øver afgørende indflydelse på gennemførelsen.

Uregelmæssigheder kan efter Rigsrevisionens opfattelse indebære risiko for, at programmet/projektet enten ikke udføres i overensstemmelse med forudsætningerne, eller at overskydende projektmidler ikke bliver tilbagebetalt.

Rigsrevisionen skal anbefale, at der sker opstramning af ministeriets behandling af området, da analyse af konstaterede uregelmæssigheder er et vigtigt element i forbindelse med forbedring af procedurer og arbejdsgange med henblik på at minimere muligheden for, at der fremover kan ske svindel og uregelmæssigheder.

Rigsrevisionen skal bemærke, at behørig og rettidig gennemgang af tilskudsregnskaber er et væsentligt led i ministeriets tilsyn med projekter. Herunder skal Rigsrevisionen gøre opmærksom på, at der, selv om der ikke tages forbehold i revisionspåtegningen, i de supplerende bemærkninger kan være oplysninger, som kan give indikation om svagheder i administrationen.

Administration af tilskudsmidler i Verdensbanken

105. Rigsrevisionen modtog i december 2000 underretning fra Udenrigsministeriet om, at der var konstateret *misbrug af danske midler i Verdensbankens konsulenttrustfonde*. På baggrund af en anonym henvendelse om misbrug af midler fra svenske konsulenttrustfonde gennemførte Verdensbanken en intern undersøgelse, der førte til, at 3 medarbejdere i banken blev afskediget for at have modtaget bestikkelse fra svenske konsulentfirmaer. Bankens interne undersøgelse viste, at 164.100 USD af de danske konsulenttrustfondsmidler var gået til de svenske firmaer som følge af misbrug og bestikkelse.

Danmarks konsulenttrustfonds programmer under Verdensbanken blev startet i 1986 og omfattede bl.a. betaling af konsulenthonorarer i forbindelse med teknisk assistance til understøtning af bankens arbejde i udvalgte lande. På tidspunktet for misbrugssagen var der 3 aktive danske konsulenttrustfonds programmer.

Bestikkelsessagen blev efterfølgende undersøgt af Verdensbankens interne revision, der i juni 2002 konkluderede, at banken havde behov for at forbedre administrationen af danske konsulenttrustfond programmer, og at bankens interne kontroller ved programmerne var utilstrækkelige eller ikke-eksisterende. Der blev ved revisionen tillige fundet et betydeligt antal tilfælde af udbetalinger, der ikke var i overensstemmelse med godkendte procedurer og fremgangsmåder.

På baggrund af sagen tilbageførte Verdensbanken 1.753.000 USD, svarende til knap 12 mio. kr., til de danske konsulenttrustfonde. Af dette beløb vedrørte 164.100 USD som nævnt direkte misbrug af danske midler og bestikkelse, mens restbeløbet blev tilbagebetalt på grund af et betydeligt antal tilfælde af udbetalinger, der ikke var i overensstemmelse med godkendte procedurer. Ministeriet lukkede fondene for udbetalinger, mens misbrugssagen blev undersøgt. Fra dansk side blev der over for banken stillet krav om en yderligere intern revisionsundersøgelse af de danske konsulenttrustfonde. Efter gennemførelsen af denne anden revisionsundersøgelse fra maj 2003 tilbageførte banken yderligere 925.550 USD, svarende til godt 6,3 mio. kr., til de danske konsulenttrustfonde. Den anden revisionsundersøgelse fandt ingen eksempler på korruption eller svindel, og tilbagebetalingen fandt sted på grund af, at et betydeligt antal

udbetalinger ikke var i overensstemmelse med de procedurer og retningslinjer, der er fastsat for anvendelse af konsulenttrustfondsmidler.

Samlet set har Verdensbanken således returneret 2.678.550 USD, svarende til lidt over 18 mio. kr., til de danske konsulenttrustfonde. Udenrigsministeriet har oplyst, at banken som opfølgning på de 2 revisionsundersøgelser har gennemført omfattende forbedringer af forvaltning og kontrol af fondene samt vedtaget en forenklet standardaftale, som banken fremover anvender for alle donorlande. Herudover har banken iværksat en handlingsplan for opstramning og styrkelse af administrationen af trustfonde. Udenrigsministeriet genåbnede fondene i april 2002.

Rigsrevisionen og Udenrigsministeriet er enige om, at der er behov for opfølgning på og kontrol af, at de foranstaltninger, som er iværksat af Verdensbankens ledelse, har den ønskede effekt ved administrationen af fondsmidlerne. Ministeriet har derfor anmodet banken om, at bankens nystiftede kvalitetssikringsenhed 2 år efter afslutningen af revisionssagen foretager en ny vurdering af, om danske konsulenttrustfondsmidler anvendes i overensstemmelse med de fastsatte retningslinjer.

Rigsrevisionen bemærkede, at Udenrigsministeriet ved Akt 79 5/2 2003 fik Finansudvalgets tilslutning til, at der i finansårene 2003-2006 bliver ydet 232 mio. kr. i støtte til genopfyldning af de danske konsulenttrustfonde i multilaterale udviklingsorganisationer. På baggrund af en ekstern evaluering af konsulenttrustfondssamarbejdet vurderede ministeriet, at konsulenttrustfondene var i tråd med danske udviklingsprioriteter, og en genopfyldning blev anbefalet. Det fremgik tillige af aktstykket under overskriften ”væsentlige risikomomenter”, at der ikke blev skønnet at være væsentlige risici forbundet med bevillingen. Verdensbanken havde ifølge ministeriet iværksat en proces, hvorefter midlerne fra konsulenttrustfondene blev indarbejdet i organisationens overordnede ressourceplanlægning og strategiske prioriteringer.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at det i aktstykket ikke var omtalt, at der har været konstateret misbrug af fondsmidler i Verdensbanken, og at banken i 2002 tilbagebetalte et væsentligt beløb. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde Finansudvalget ligeledes have været orienteret om, at der på samme tidspunkt blev gennemført den anden interne revi-

sionsundersøgelse af konsulenttrustfondsmidler under banken.

Udenrigsministeriet deler ikke Rigsrevisionens vurdering af ministeriets håndtering af denne misbrugssag. Ministeriet har oplyst, at man forud for forelæggelsen af Akt 79, i overensstemmelse med normal praksis, nøje vurderede, hvorvidt der var væsentlige risici forbundet med bevilningen. Det var ministeriets vurdering, at Verdensbankens tiltag til forbedring og kontrol af konsulenttrustfondene imødekom såvel Danmarks som andre donorerers ønsker og vil sikre en korrekt og ansvarlig anvendelse af midlerne. Ministeriet fandt det herefter ikke relevant at orientere Finansudvalget om sagen ved fremlæggelsen af Akt 79.

Som opfølgning på en orientering i december 2000 om det konstaterede misbrug ville ministeriet orientere Finansudvalget og Udenrigsudvalget, når resultatet af den anden interne revisionsundersøgelse forelå. Udenrigsministeriets orientering af de 2 udvalg fandt sted den 28. maj 2003, hvilket var mere end 3 måneder efter Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 79.

Rigsrevisionen finder fortsat, at Akt 79 5/2 2003 burde have indeholdt oplysninger om udviklingen i sagen om konstateret misbrug i Verdensbanken. Rigsrevisionen finder ministeriets håndtering af sagen ikke helt tilfredsstillende.

Tilskudsrevision i ministeriet og opfølgning på notat til statsrevisorerne af 17. marts 2003 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, vedrørende udviklingen inden for ministeriets tilskudsforvaltning

106. Ved *tilskudsrevisionen* har Rigsrevisionen i 2002 foretaget en opfølgning på de områder af ministeriets tilskudsforvaltning, hvor Rigsrevisionen i flere år har kunnet konstatere svagheder. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at tilskudsforvaltningen i 2002 ikke var helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har ligeledes pr. 1. september 2003 foretaget en opfølgning på ministeriets bestræbelser på at nedbringe antallet af uafsluttede tilskudsregnskaber, jf. notat til statsrevisorerne af 17. marts 2003 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, vedrørende beretning om revisionen af statsregnskabet for 2001, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2001, s. 269-270. Rigsrevisionen kan kon-

statere, at beholdningen af uafsluttede tilskudsregnskaber er nedbragt betydeligt, men at der stadig er behov for en række forbedringer, der skal forhindre en ny ophobning af uafsluttede regnskaber.

Udestående regnskaber for perioden 1989-1999

107. Rigsrevisionen har bemærket, at der er gjort et meget stort og nødvendigt arbejde for at få antallet af udestående regnskaber for perioden 1989-1999 reduceret. Rigsrevisionen kunne konstatere, at antallet af udestående regnskaber (ikke-modtagne regnskaber) var nedbragt fra 3.344 ultimo 2001 til 1.339 ultimo 2002. Ultimo februar 2003 var antallet nedbragt til 785 udestående regnskaber, der samlet vedrørte tilskud på ca. 1,8 mia. kr. Pr. 1. september 2003 er antallet nedbragt til 12 udestående regnskaber.

Rigsrevisionen kunne konstatere, at der i stort omfang var tale om udestående regnskaber fra internationale, statslige og halvstatslige organisationer, ligesom der var gamle udestående regnskaber fra danske organisationer. Rigsrevisionen kunne ligeledes konstatere, at der var registreret 769 modtagne regnskaber, der samlet vedrørte tilskud på 2,5 mia. kr., hvor regnskabsgennemgangen stadig ikke var afsluttet.

Rigsrevisionen har anbefalet, at der fremover sker en koordinering i ministeriets arbejde med de forskellige organisationer, så der udarbejdes rykkerskrivelser for organisationens samlede udestående til ministeriet, og at ministeriet i forbindelse med ydelse af nye tilskud gør det til et krav, at organisationen fremsender udestående regnskaber, førend nye tilskud ydes.

Ministeriet oplyste i april 2003, at det er ministeriets målsætning, at alle udestående regnskaber fra perioden før 1. oktober 1999 er inddrevet ved udgangen af juni 2003.

Ministeriet har i oktober 2003 oplyst, at koordinering af arbejdet med de forskellige organisationer vil blive styrket, og at ministeriet snarest vil erindre tilskudsydende enheder om, at der ikke ydes nye tilskud til en organisation, der ikke overholder fristen for aflæggelse af regnskaber.

Rigsrevisionen konstaterede i september 2003, at der fortsat i 2003 har været ledelsesmæssigt fokus på området, og at dette har medført en betydelig nedbringelse af beholdningen af udestående regnskaber vedrørende tilskudsudbetalinger registreret i årene 1989-1999, idet antallet som

nævnt var nedbragt til 12 udestående regnskaber. Ministeriet havde fuldt overblik over de udestående sager og forventede, at afslutning snarest fandt sted. Antallet af modtagne regnskaber, hvor gennemgangen stadig ikke er afsluttet, var nedbragt til 265. Rigsrevisionen har bemærket, at ministeriets oprydning har medført, at der er tilbagebetalt overskydende midler og renter fra tilskudsmodtagere i et ekstraordinært stort omfang.

Udestående regnskaber for perioden 1999-2001

108. Rigsrevisionen kunne på baggrund af ministeriets registreringer af tilskudsregnskaber (udbetalinger efter 1. oktober 1999) i det nye tilskudsregnskabssystem konstatere, at der for årene 1999, 2000 og 2001 var registreret 3.955 udestående regnskaber, der vedrører tilskud på ca. 7,0 mia. kr.

Ministeriet oplyste i april 2003, at det ikke umiddelbart er muligt at drage konklusioner om antallet af udestående regnskaber på baggrund af ministeriets registreringer i det nye system, idet registreringerne kun er udtryk for igangværende projekter, samt at registreringerne i det nye system ikke var ajourført ultimo 2002.

Registreringerne i tilskudsregnskabssystemet blev først påbegyndt i marts 2002, 2½ år efter ibrugtagning af UM-finans, som skulle afløse det tidligere system. Rigsrevisionen kunne på denne baggrund konstatere, at det ikke var muligt for ministeriet at oplyse antallet af udestående regnskaber for udbetalinger efter 1. oktober 1999.

Der er pr. 1. september 2003 registreret 3.467 igangværende projekter, og ministeriet har oplyst, at registreringerne i tilskudsregnskabssystemet er ajour. Rigsrevisionen har på baggrund af de frister, ministeriet har registreret i systemet for regnskabsaflæggelse, opgjort, at der for årene 2000-2002 er 367 regnskaber, hvor fristen for aflæggelse af regnskab er overskredet, og at der er 187 projekter, hvor der ikke er påført en afleveringsfrist. Ministeriet har endnu ikke ibrugtaget den funktion i tilskudsregnskabssystemet, der oplyser, hvorvidt regnskaberne er indkommet, eller om de er under behandling i ministeriet, ligesom ministeriet ikke har opgjort antallet af uafsluttede regnskaber.

Ministeriet har oplyst, at lister over igangværende projekter indgår i ledelsesopfølgningen.

Ministeriet har i oktober 2003 oplyst, at tilskudsregnskabssystemet af praktiske grunde endnu ikke anvendes

optimalt, og at der i det omfang, der vil blive givet adgang til at registrere de modtagne regnskaber i tilskudsdata-basen, vil kunne udskrives rapporter, som bl.a. viser antallet af sager, hvor der udestår regnskaber.

Sagsbehandlervejledninger/forretningsgangsbeskrivelser

109. I forbindelse med tilskudsrevisionen i 2002 bemærkede Rigsrevisionen endvidere, at en del af bistandsmidlerne bliver registreret i et separat regnskab ”Decentralized Project Accounting”. Projekter bliver revideret årligt. Ministeriet stillede imidlertid ikke krav om dokumentation for gennemgangen af regnskaberne, ligesom der ikke centralt blev ført tilsyn med, at regnskaberne er modtaget rettidigt.

Rigsrevisionen anbefalede, at ministeriet også for denne type tilskudsudbetalinger foretager en registrering af de udestående tilskudsregnskaber i tilskudsregnskabssystemet, ligesom øvrige administrative forretningsgange burde indskræpes.

Ministeriet har oplyst, at en revision af ”Decentralized Project Accounting” vil blive påbegyndt i den nærmeste fremtid. I den forbindelse vil ministeriet indarbejde retningslinjer for opfølgning og gennemgang af regnskaberne, ligesom det er under overvejelse at medtage disse udbetalinger i det nye tilskudsregnskabssystem.

Ved tilskudsrevisionen i 2002 konstaterede Rigsrevisionen, at der endnu ikke på alle tilskudsområder er udarbejdet sagsbehandlervejledninger/forretningsgangsbeskrivelser og instruktioner om opgaver og ansvar i forbindelse med rettidig modtagelse og gennemgang af tilskudsregnskaber for at sikre et rettidigt og effektivt tilsyn med tilskudsansværelsen og tilskudsmodtager.

Ministeriet oplyste, at Rigsrevisionens anbefalinger vil indgå i den organisationshåndbog, der er under udarbejdelse.

Rigsrevisionen har bemærket, at Danidas instruks-samling var tilgængelig på ministeriets hjemmeside på internettet pr. 1. januar 2003. Rigsrevisionen har dog konstateret, at der udestår opdatering af en række vejledninger. Ministeriet arbejder herpå.

Revisionsinstrukser

110. Rigsrevisionen har generelt konstateret, at der er behov for interne retningslinjer til brug for udarbejdelse af revisionsinstrukser. Herunder har Rigsrevisionen bemærket, at der på flere ambassader arbejdes med "Terms of Reference" for revision af sektorprogrammer. Rigsrevisionen har anbefalet, at der udarbejdes et paradigme, der angiver, hvilke revisionshandlinger der skal udføres for at sikre, at revisionen har et indhold, som på tilfredsstillende vis lever op til internationale revisionsstandarder. Et fælles paradigme vil endvidere kunne begrænse ressourceanvendelsen ved de enkelte ambassader. Rigsrevisionen har forståelse for, at der ved udarbejdelse af revisionsinstrukser til de enkelte sektorprogrammer bliver taget hensyn til, at revisionen og kravene hertil skal koordineres med andre donorer, og at der, i det omfang de enkelte landes nationale revisionsinstitutioner har kapacitet til at deltage/overtage revisionen, tages hensyn til de retningslinjer, som er gældende for de pågældende landes revision af offentlige midler.

Ministeriet har oplyst, at spørgsmålet om indarbejdelse af en modelrevisionsinstruks i "General Guidelines" vil blive taget op i forbindelse med revisionen af samme, ligesom ministeriet vil overveje, om et paradigme for "Terms of Reference" vil være formålstjenligt at medtage i de nye Aid Management Guidelines.

Rigsrevisionen har ligeledes konstateret, at ministeriets arbejde med at ajourføre revisionsvejledninger, der indeholder internationalt anerkendte revisionsstandarder, herunder krav om forvaltningsrevision, endnu ikke har resulteret i, at der for alle tilskudsområder er udsendt ajourførte revisionsvejledninger.

Ministeriet har oplyst, at de manglende revisionsinstrukser er under udarbejdelse.

Rigsrevisionen har i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 1999, 2000 og 2001 omtalt den manglende ajourføring af ministeriets regelsæt om regnskab og revision. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ministeriets arbejde endnu ikke er afsluttet.

Generelt

111. Rigsrevisionen har med tilfredshed noteret sig, at en lang række af Rigsrevisionens anbefalinger indgår i ministeriets arbejde med effektiviserings- og moderniseringsdagsordenen. Der er bl.a. igangsat en organisationsanalyse af økonomiforvaltningen inden for tilskudsområdet med det formål at formulere anbefalinger for den fremtidige organisering af den finansielle økonomistyring, der kan sikre, at ministeriet lever op til kravene om god statslig tilskudsforvaltning inden for alle tilskudsområder. Der er ligeledes nedsat en arbejdsgruppe med henblik på systematisering af vejledninger, typeopgaver, manualer og forskrifter, herunder offentliggørelse af ”best practices”.

Ministeriet har således igangsat en række initiativer, som forventes at have en positiv effekt på tilskudsforvaltningen.

Tilskudsrevision ved ambassaden i La Paz

112. *Tilskudsrevisionen ved ambassaden i La Paz* viste, at ambassadens tilskudsforvaltning samlet set ikke var helt tilfredsstillende.

Under revisionen blev det bemærket, at ministeriets regler for tilskudsudbetaling ikke var blevet overholdt, idet der var foretaget udbetaling af tilskud, uden at tilskudsmodtagerne havde behov for yderligere midler, ligesom overskydende midler på 700.000 USD, svarende til godt 4,7 mio. kr., i en kreditfond ikke var krævet tilbagebetalt. Rigsrevisionen bemærkede ligeledes, at revision af regnskaber for sektorprogrammerne for 2000 og 2001 ikke var foretaget rettidigt. Endvidere var der under én budgetlinje registreret tilskudsudbetalinger til flere tilskudsmodtagere, hvilket medførte, at der ikke blev foretaget rettidig og behørig gennemgang af de enkelte regnskaber.

Rigsrevisionen anbefalede, at gældende regler for tilskudsudbetaling og kontrol heraf skærpedes, og at de forretningsgange, der kan være med til at sikre et effektivt tilsyn med tilskudsmodtager, præciseres og beskrives.

Ministeriet har oplyst, at kreditfonden i januar 2003 har tilbagebetalt 700.000 USD, og at der er fundet tilfredsstillende løsninger på de øvrige rejste problemer.

Tilskudsrevision ved ambassaden i Managua og ved et decentralt regnskabsførende projekt i Guatemala

113. *Tilskudsrevisionen ved ambassaden i Managua* viste, at tilskudsforvaltningen samlet set ikke var helt tilfredsstillende.

Under revisionen ved ambassaden blev det bl.a. bemærket, at der vedrørende et fællesnordisk projekt ikke var foretaget formel overdragelse af betydelige aktiver, herunder et antal køretøjer og edb-udstyr. Endvidere blev det bemærket, at der var beløbsmæssige afvigelser mellem henholdsvis aktstykker, bevillinger i Projektdatabasen og oplysninger i UM-finans.

Rigsrevisionen anbefalede, at ministeriet til brug for bevillingsoverholdelse og den løbende budgetopfølgning skaber sammenhæng mellem systemerne, så de kan danne udgangspunkt for styringen.

Ministeriet har oplyst, at der er taget initiativ til at løse problemerne. Ministeriet har i oktober 2003 oplyst, at et revisionsfirma har udarbejdet en inventarliste, der er overdraget til den nicaraguanske rigsrevision og de andre deltagende donorer. Revisionsfirmaet har verificeret, at de angivne aktiver også var til stede. Ministeriet betragter herefter sagen som afsluttet.

Herudover gav revisionen anledning til bemærkninger vedrørende opfølgning og gennemgang af tilskudsregnskaber. Rigsrevisionen anbefalede, at de forretningsgange, der kan være med til at sikre rettidig modtagelse af tilskudsregnskaber, herunder rykkerprocedurer og forretningsgange ved gennemgang af regnskaber og udarbejdelse af regnskabsnotits, beskrives og indgår i ambassadens regnskabs håndbog.

Ministeriet har oplyst, at forretningsgangene nu er beskrevet.

Tilskudsrevisionen ved et decentralt regnskabsførende projekt, PRODECA, i Guatemala gav anledning til en række bemærkninger. Bl.a. det forhold, at ministeriet har etableret et decentralt regnskabsførende projekt, som forvalter tilskud, uden at ministeriet har sikret, at projektledelsen fra projektstart har kendskab til og følger de for tilskudsforvaltningen og administrationen nødvendige forretningsgange og retningslinjer. Rigsrevisionen kunne konstatere, at ministeriet havde ændret på standardkonteringen ved udbetaling af tilskud, så det ikke af ministeriets registreringer i til-

skudsdatabase fremgik, at der var udestående tilskudsregnskaber. Rigsrevisionen kunne konstatere, at der var mange udestående tilskudsregnskaber, og at revisionen ikke blev igangsat rettidigt. PRODECA's kontrol af tilskudsregnskaber blev ikke dokumenteret, ligesom PRODECA's revisor ikke foretog kontrol af PRODECA's tilsyn med regnskabsaflæggelsen. Endvidere blev det bemærket, at der fra ambassaden blev overført midler til PRODECA, der langt oversteg 3 måneders forbrug, der er den normale grænse for overførsler.

Rigsrevisionen anbefalede, at ministeriet sikrer, at PRODECA administrerer tilskud efter samme regler som ministeriet.

Ministeriet har taget initiativer til at løse problemerne, ligesom ministeriet vil tage skridt til at instruere repræsentationer om, at såfremt der skulle være decentrale projekter, der udbetaler tilskud, at sikre, at de bliver korrekt konteret, samt at der sker den fornødne revision og opfølgning herpå.

D. § 7. Finansministeriet, herunder § 35. Generelle reserver, § 36. Pensionsvæsenet, § 37. Renter, § 40. Genudlån mv., § 41. Beholdningsbevægelser mv. samt § 42. Afdrag på statsgælden (netto)

114. Finansministeriet bestod i 2002 af i alt 6 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Økonomistyrelsen, Finansstyrelsen, Personalestyrelsen, Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling samt Slots- og Ejendomsstyrelsen.

115. Der er på Finansministeriets område gennemført i alt 22 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

2 af de 22 revisioner blev i overensstemmelse med indgåede § 9-aftaler udført af de interne revisioner i Finansstyrelsen samt i Danmarks Nationalbank vedrørende Statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond. Rigsrevisionens tilsyn med de interne revisioner viste, at deres arbejde havde en kvalitet, som gjorde, at Rigsrevisionen kunne basere sine vurderinger på dette.

116. Finansministeriet afholdt i 2002 under finanslovens § 7 bruttoudgifter for i alt 9.451 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 628 mio. kr., øvrige driftsudgifter 3.496 mio. kr., tilskud 5.125 mio. kr. samt bygge- og anlægsudgifter 202 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 7.560 mio. kr.

Derudover afholdt Finansministeriet i 2002 under finanslovens §§ 35-37 og 40-42 bruttoudgifter for i alt 384.195 mio. kr., hvoraf afdrag på statsgælden udgjorde 272.017 mio. kr., og oppebar indtægter for i alt 306.450 mio. kr., hvoraf lånoptag udgjorde 275.250 mio. kr.

117. Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under ministerområdet og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb er gennemført ved departementet, Økonomistyrelsen, Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling samt Slots- og Ejendomsstyrelsen, som afholdt 54 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 38 % af ministerområdets driftsindtægter. Lønrevision er gennemført ved Perso-

nalestyrelsen, som afholdt 12 % af ministerområdets lønudgifter. Rigsrevisionen har endvidere gennemført pensionsrevision ved Finansstyrelsen, der foretog den centrale anvistning af statens pensionsudbetalinger.

Endvidere har Rigsrevisionen foretaget IT-revision ved departementet og Slots- og Ejendomsstyrelsen samt en udvidet gennemgang af årsrapport for Slots- og Ejendomsstyrelsen.

Den interne revision i Finansstyrelsen har revideret Finansstyrelsens eget regnskab samt de tilskud, udlån, værdipapirer, gældsposter og garantier, som Finansstyrelsen administrerer for andre ministerområder mfl. Revisionen er udført som afsluttende revision, revision i årets løb, tilskudsrevision, IT-revision og gennemgang af årsrapport.

Den interne revision i Danmarks Nationalbank har foretaget afsluttende revision og revision i årets løb ved Statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond.

118. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

119. I **tabel 5** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 5. Revisionen for 2002 på Finansministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	6					0
Afsluttende revision	5					0
Revision i årets løb	4		3	1		
Lønrevision, inkl. pensionsrevision	2		2			
IT-revision	2		2			
Udvidet gennemgang af årsrapporter	1		1			
Revision udført af interne revisioner	2	1	1			
Revisioner i alt	22	1	9	1	0	0

120. 10 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, mens 1 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav ikke anledning til bemærkninger, som var så væsentlige, at de vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Finansministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Finansministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

121. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 2 af de udførte revisioner samt 2 andre sager på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige væsentlighed:

- Revision i årets løb ved Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling
- Revision af Statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond udført af den interne revision i Danmarks Nationalbank
- Forbehold for den fortsatte drift af Orange Holding A/S
- Finansministeriets orientering af Folketinget om budgetteringen af finanslovens hovedkonto 37.21.02. Overskud fra Danmarks Nationalbank.

122. *Revisionen i årets løb ved Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK)* viste, at forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder ikke var helt tilfredsstillende. Det fremgik således ikke tydeligt af SCKK's regnskabsinstruks, hvilke personer der var disponerings- og godkendelsesberettigede. Derudover havde Økonomistyrelsen ikke – som forudsat i en administrationsaftale med SCKK – løbende afstemt beholdningskontiene, og SCKK havde ikke fulgt op på, om Økonomistyrelsen foretog afstemningerne.

Rigsrevisionen anbefalede bl.a., at regnskabsinstruksen bliver tilrettet, samt at der ved fremtidige indgåelser af administrationsaftaler bliver stillet mere specifikke krav til

ydelserne, og at det bliver præciseret, at SCKK har det endelige ansvar, uanset administrators opgavevaretagelse.

SCKK har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning.

Det var Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen var rigtig, og at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen var i overensstemmelse med meddelte bevillinger og love mv.

123. Den interne revision i Danmarks Nationalbank – samt bankens 2 statsautoriserede revisorer – gennemførte i overensstemmelse med den indgåede § 9-aftale *revision af Statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond*. Den interne revision vurderede, at regnskabsaflæggelsen vedrørende Statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond var meget tilfredsstillende. Den interne revision konstaterede således, at disse finansteknisk komplekse områder, der administreres ved hjælp af specialudviklede IT-systemer, havde en klar ansvars- og arbejdsdeling, en stærk funktionsadskillelse, forretningsgangsbeskrivelser med gode og velfungerende interne kontroller samt en velskrevet og informativ regnskabsinstruks. Det er den interne revisions vurdering, at disse elementer har været medvirkende til en god administration af områderne og en regnskabsaflæggelse, der alene har givet anledning til mindre bemærkninger uden væsentlig betydning for regnskabsaflæggelsen.

124. Staten ejer ved Finansministeriet ca. 10 % af aktierne i *Orange Holding A/S*. Aktierne stod ultimo 2002 bogført til 270 mio. kr. Rigsrevisionen omtalte i beretning nr. 18/01 om revisionen af statsregnskabet for 2001, pkt. 583-584, vedrørende Orange Holding A/S bl.a. en voldgiftssag samt et forbehold i revisionspåtegningen for 2001 for, om selskabets drift kunne fortsætte (going concern).

Der er den 31. marts 2003 afsagt kendelse i voldgiftssagen, og Rigsrevisionen vil som oplyst i notat til statsrevisorerne af 17. marts 2003 orientere statsrevisorerne om udfaldet af voldgiftssagen i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2002. Spørgsmålet om forbeholdet for going concern er omtalt nedenfor.

Finansministeriets repræsentant i bestyrelsen tog sammen med et mindretal af bestyrelsen og selskabets statsautoriserede revisorer ved regnskabsaflæggelsen for 2002 for-

behold for, om selskabet havde tilstrækkelig likviditet til at fortsætte driften i mindst 12 måneder fra godkendelsen af regnskabet. Begrundelsen herfor var bl.a., at usikkerheden om finansieringen af selskabets kapitalbehov ikke var blevet løst tilfredsstillende.

Det har gennem en periode været planlagt at foretage en kapitalforhøjelse for at afhjælpe selskabets likviditetsbehov. Finansministeriet oplyste, at mindretalsaktionærerne grundet uenighed om vilkårene for kapitaludvidelsen afviste hovedaktionærens udspil, men erklærede sig villige til at forhandle om en proces for kapitalforhøjelse. Der blev ikke opnået enighed herom, og ministeriet ønskede af forskellige årsager ikke at indskyde yderligere midler i selskabet.

Finansministeriet fandt, at usikkerheden vedrørende finansieringen måtte tilskrives hovedaktionæren. Ministeriets repræsentant i bestyrelsen valgte bl.a. som følge af denne usikkerhed at udtræde af bestyrelsen, og ministeriet valgte ikke at udpege en ny repræsentant. De øvrige mindretalsaktionærer er efterfølgende ligeledes udtrådt af bestyrelsen.

Finansministeriet orienterede i september 2003 Finansudvalget om, at ministeriet sammen med de øvrige mindretalsaktionærer havde anlagt dels en ny voldgiftssag mod hovedaktionæren om brud på aktionæroverenskomsten, dels en retssag mod Orange Holding A/S om ulovlig kapitalforhøjelse.

Voldgiftssagen blev anlagt i juli 2003 med påstand om brud på den gældende aktionæroverenskomst og krav om, at hovedaktionæren købte mindretalsaktionærerne ud til en pris, der var fastsat i aktionæroverenskomsten. Baggrunden var, at selskabet i december 2001 uden at have konsulteret bestyrelsen/mindretalsaktionærerne havde ændret forretningsstrategi bl.a. ved at holde op med at tilbyde nye kunder visse fastnetjenester.

Retssagen blev anlagt i august 2003 med påstand om, at beslutningen om at forhøje kapitalen med 95 mio. kr. til kurs 100, der blev truffet på en ekstraordinær generalforsamling den 4. juni 2003, var ugyldig, idet den stred mod aktionæroverenskomsten og aktieselskabsloven.

Finansministeriet er medsagsøger i begge sager for at håndhæve statens rettigheder som aktionær, og ministeriet anser det som nødvendige skridt som led i bevarelsen af det statsaktiv, som aktieposten udgør.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansministeriet under de beskrevne forhold har forvaltet statens ejerskab af aktieposten i Orange Holding A/S tilfredsstillende.

Finansministeriets orientering af Folketinget om budgetteringen af finanslovens hovedkonto 37.21.02. Overskud fra Danmarks Nationalbank

Indledning

125. Rigsrevisionen har ved revisionen konstateret, at der havde været meget betydelige udsving i de beløb, som staten modtog fra Danmarks Nationalbank, og som blev indtægtsført på finanslovens hovedkonto 37.21.02. Overskud fra Danmarks Nationalbank, navnlig i årene forud for 1996. Kontoen hører under Finansministeriets ressort, og Finansministeriet varetager således budgetteringen af kontoen.

Formålet med dette bidrag er at beskrive og vurdere dels omfanget af oplysningerne i anmærkningerne til finansloven vedrørende budgettering af hovedkonto 37.21.02, dels Finansministeriets øvrige orientering om grundlaget for budgetteringen af kontoen over for Folketinget.

Nationalbankens årlige overskud udbetales til staten i finansåret efter bankens regnskabsår og påvirker direkte DAU-resultatet. Fra og med 1996 havde det indbetalte beløb stabiliseret sig til i overkanten af 3 mia. kr. årligt. I de seneste 5 finansår har det til staten udbetalte beløb således udgjort 3,2 mia. kr. (1998), 3,1 mia. kr. (1999), 3,2 mia. kr. (2000), 3,1 mia. kr. (2001) og 3,3 mia. kr. (2002). Der er i finansåret 2003 udbetalt 3,6 mia. kr. til staten. Beløbet vedrører Nationalbankens regnskab for 2002, som er det senest aflagte regnskab. For dette år blev det til staten udbetalte overskud således noget større end det hidtidige gennemsnit.

Disponering af Nationalbankens overskud

Lovgrundlag

126. Danmarks Nationalbank, der er et selvstændigt forvaltningssubjekt, blev oprettet ved lov nr. 116 af 7. april 1936 om Danmarks Nationalbank og skal som centralbank opretholde et sikkert pengevæsen samt lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning. Rigsrevisionen reviderer ikke Nationalbanken i dens egenskab af centralbank, jf. rigsrevisorlovens § 2, stk. 3. Nationalbanken revideres således af private revisorer.

Staten skal i henhold til nationalbankloven have udbetalt et mindre beløb (1 mio. kr.) af bankens regnskabsmæssige overskud. Restoverskuddet tilgår også staten, medmindre repræsentantskabet med den kongelige bankkommissionærs godkendelse beslutter at henlægge en del af beløbet til sikring af banken.

Praksis indtil 1995

127. Indtil 1995 havde staten modtaget hele Nationalbankens resultat af driften (overskuddet), opgjort uden positive kursreguleringer mv., idet de samlede positive reguleringer var blevet henlagt til en sikringsfond under bankens egenkapital. Hvis de samlede kursreguleringer for et regnskabsår var negative, blev de fratrasket i driftsoverskuddet, så udbetalingen til staten herved blev formindsket eller eventuelt udgjorde 0 kr. En eventuel negativ kursregulering ud over driftsoverskuddet var blevet fratrasket i bankens sikringsfond. Sådanne situationer havde været aktuelle i årene forud for 1995.

Praksis efter 1995

128. I 1995 blev der gennemført en ændret henlæggelses- og overskudsbetalingsmodel. Baggrunden herfor var bl.a. store udsving i kursreguleringerne i 1993 og 1994. Overførslerne til staten var under den hidtidige praksis afhængige af tilfældige udsving i valuta- og børskurserne og disses fordeling på de enkelte kalenderår. Finansministeriet fandt det desuden budgetmæssigt vanskeligt at håndtere store variationer i overskudsbetalingen til staten, som i høj grad afhang af kursreguleringer, når disse var negative. Nationalbanken fandt, at den hidtidige praksis foruden at være asymmetrisk også medførte, at bankens konsolidering primært afhang af positive kursreguleringer. Den nye fordelingsmodel skulle derfor også tilgodese en fortsat konsolidering af Nationalbanken. Der blev samtidig i september 1995 indledt overvejelser hos Finansministeriet og Nationalbanken om, hvordan risikoen for kursreguleringer kunne reduceres bl.a. ved hjælp af swap-aftaler.

Den nye fordelingsmodel medførte, at Nationalbankens resultat før kursreguleringer fortsat var udgangspunkt for overskudsudbetalingen til staten, idet alle kursreguleringer – såvel positive som negative – skulle henlægges til respek-

tive fradrag i en nyopført kursreguleringsfond i Nationalbankens balance. Dog var det yderligere forudsat, at hvis der opstod negative kursreguleringer, der oversteg kursreguleringsfondens saldo, skulle disse fradrag i årets resultat. Årets resultat (herefter) skulle i øvrigt fordeles efter en vedtaget "tommelfingerregel" med 70 % til staten og 30 % til Nationalbanken, idet bankens andel skulle overføres til en sikringsfond.

Negative kursreguleringer fradrages som nævnt i kursreguleringsfonden og vil derfor – så længe kursreguleringsfondens saldo overstiger de negative kursreguleringer – ikke have indflydelse på Nationalbankens resultat efter kursreguleringer og dermed heller ikke på grundlaget for fordelingen af overskuddet mellem Nationalbanken og staten. Kursreguleringsfondens saldo er således ikke udtryk for en permanent konsolidering.

Ændringen trådte i kraft med virkning for bankens regnskabsår 1995 og dermed for indbetalinger på statens regnskab fra og med 1996.

I forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 2002 besluttede Nationalbankens repræsentantskab med tilslutning fra den kongelige bankkommissær at ændre fordelingen mellem staten og bankens sikringsfond, så staten herefter modtager 80 % og sikringsfonden 20 % af årets resultat opgjort som foran nævnt.

Finansministeriets grundlag for budgettering og oplysning herom i anmærkningerne på bevillingslovene

129. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet fra Nationalbanken modtager et skøn over det forventede overskud som grundlag for budgetteringen af konto 37.21.02. Endvidere har ministeriet oplyst, at grundlaget for udbetalingen af overskud til staten beskrives i finanslovforslagets anmærkninger til kontoen med henvisning til nationalbanklovens regler.

Rigsrevisionen har bemærket, at der siden finanslovforslaget for 1997 tillige i anmærkningerne er henvist til aftalt praksis mellem Nationalbanken og staten, dog alene med angivelse af, at den del af overskuddet, der ikke henlægges til kursreguleringsfonde eller særlige sikringsfonde, tilfalder staten.

Den nye fordelingsmodel fra 1995, herunder den ovenfor nævnte "tommelfingerregel", som udgjorde det fakti-

ske grundlag for beregningen af statens andel af Nationalbankens overskud, har således ikke været nærmere belyst i anmærkningerne til bevillingslovene.

Henvisning til aftalt praksis mellem Nationalbanken og staten er ikke medtaget i anmærkningerne til finansloven for 2003 og finanslovforslaget for 2004.

Finansministeriets orientering af Folketingets Finansudvalg

130. Folketinget har fra Finansministeriet – foruden de foran omtalte oplysninger i anmærkningerne til bevillingslovene – inden for de sidste 7-8 år 2 gange modtaget oplysninger om budgetteringen af konto 37.21.02. I begge tilfælde skete dette i forbindelse med svarene på spørgsmål stillet af Finansudvalget. Udvalget stillede den 30. august 1995 ved behandlingen af finanslovforslaget for 1996 spørgsmål til finansministeren om, hvorledes overskuddet fra Nationalbanken fremkom, og i september 2000 spurgte Finansudvalget ved behandlingen af finanslovforslaget for 2001 om, hvad årsagen var til det betydelige fald i det forventede overskud fra Nationalbanken.

Der blev i finansministerens svar i september 1995 bl.a. omtalt de store kurssvingninger i 1993 og 1994 og herudover beskrevet den dagældende praksis, dvs. den foran beskrevne praksis indtil 1995.

Svaret på udvalgets spørgsmål fra 2000 koncentrerede sig om en kort beskrivelse af konsekvenserne for finansåret 2001 af den aktuelle model for fordelingen af Nationalbankens overskud samt det særlige forhold, at kursreguleringsfonden ultimo 1999 næsten var tom.

Finansministeriets fremtidige orientering af Folketinget

131. Rigsrevisionen gennemgik i efteråret 2002 Finansministeriets grundlag for budgettering af konto 37.21.02, herunder hvilken orientering der var givet Folketinget herom. I den forbindelse indhentede Rigsrevisionen materiale til belysning af sagen fra ministeriet. Efterfølgende blev der i september 2003 afholdt et møde mellem Finansministeriet og Rigsrevisionen, hvor ministeriets orientering af Folketinget om væsentlige ændringer i forudsætningerne for budget-

tering af den nævnte finanslovkonto – bl.a. på baggrund af de foran omtalte praksisændringer – blev drøftet.

Finansministeriet og Rigsrevisionen er enige om, at der i anmærkningerne til den her omtalte konto på finansloven – på samme måde som det gælder for finanslovens øvrige konti – er anledning til fx at redegøre for begrundelsen for afvigelser i budgetteringen i forhold til tidligere år. Det samme gælder væsentlige ændringer i budgetteringsforudsætningerne, herunder væsentlige ændringer i de principper, som ligger til grund for opgørelsen af statens del af overskuddet, i det omfang de er kendte på budgetterings-tidspunktet.

Finansministeriet har endvidere oplyst, at man på næste finanslovforslag vil tilstræbe en udbygning af anmærkningerne til kontoen vedrørende grundlaget for budgetteringen.

Rigsrevisionen finder dette initiativ tilfredsstillende.

E. § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet

132. Økonomi- og Erhvervsministeriet bestod i 2002 af 11 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Konkurrencestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Patent- og Varemærkestyrelsen, Forbrugerstyrelsen, Finanstilsynet, Erhvervs- og Boligstyrelsen, Statens Byggeforskningsinstitut – By og Byg, Danmarks Statistik, Energistyrelsen og Søfartsstyrelsen.

133. Der blev på Økonomi- og Erhvervsministeriets område gennemført i alt 38 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

134. Økonomi- og Erhvervsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 10.058 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 1.102 mio. kr., øvrige driftsudgifter 991 mio. kr., tilskud 7.553 mio. kr., bygge- og anlægsudgifter 1 mio. kr., lån og garantier mv. 122 mio. kr. samt overførsler til og fra kommuner 289 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 7.922 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder.

Rigsrevisionen har foretaget revision i årets løb ved departementet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, By og Byg samt Søfartsstyrelsen, som afholdt 31 % af ministerområdets driftsudgifter og oppebar 8 % af ministerområdets driftsindtægter. Lønrevision blev gennemført ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Danmarks Statistik, som afholdt 26 % af ministerområdets lønudgifter. IT-revision blev foretaget ved departementet, Finanstilsynet samt By og Byg.

Rigsrevisionen har foretaget en udvidet gennemgang af årsrapporterne for Konkurrencestyrelsen, Patent- og Varemærkestyrelsen samt Forbrugerstyrelsen.

Rigsrevisionen har udført tilskudsrevision ved departementet, som administrerede 3 % af ministerområdets tilskud.

Rigsrevisionen har revideret departementets forvaltning af lån og garantier mv., som omfattede 35 % af ministerområdets udgifter til lån og garantier mv. og 48 % af ind-

tægterne. Rigsrevisionen har gennemgået den kommunale afregning i ministeriet på området byfornyelse omfattende ministeriets tilsynsforpligtelse i forhold til kommunernes administration.

Rigsrevisionen har gennemgået departementets forvaltning og tilsyn med fonde, idet forretningsgange og interne kontroller vedrørende Vækstfonden blev vurderet.

135. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

136. I **tabel 6** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 6. Revisionen for 2002 på Økonomi- og Erhvervsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	11					1
Afsluttende revision	11					1
Revision i årets løb	4		3	1		
Lønrevision	2	1			1	
IT-revision	3		2	1		
Udvidet gennemgang af årsrapporter	3		3			
Tilskudsrevision	1		1			
Revision af lån og garantier mv.	1		1			
Gennemgang af kommunal afregning	1		1			
Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	1		1			
Revisioner i alt	38	1	12	2	1	2

137. I alt 13 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, mens 3 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende eller som ikke tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision

gav anledning til i alt 2 bemærkninger, som var så væsentlige, at de vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Økonomi- og Erhvervsministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Økonomi- og Erhvervsministeriets område generelt er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

138. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 6 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- Revision i året løb og afsluttende revision ved Søfartsstyrelsen
- Lønrevision ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
- Lønrevision ved Danmarks Statistik
- IT-revision ved By og Byg
- Bevillingskontrol af Erhvervs- og Boligstyrelsen vedrørende DANAK.

139. Rigsrevisionen har foretaget *revision i årets løb og afsluttende revision ved Søfartsstyrelsen*.

Revisionen i årets løb viste, at forretningsgange og interne kontroller ved Søfartsstyrelsen samlet set ikke fungerede helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen konstaterede allerede i forbindelse med den afsluttende revision for finansåret 2001, at styrelsen ikke kunne foretage en afstemning af statuskonti, herunder de likvide konti i forbindelse med Statens Koncernbetalingssystem (SKB). Revisionen i årets løb viste, at styrelsen fortsat ikke havde etableret en fast afstemningsprocedure i forbindelse med styrelsens SKB-konti, ligesom der var mange åbentstående statusposter helt tilbage fra 1999. Det drejede sig bl.a. om posteringer, som indgik i åbningsbalancen ved Søfartsstyrelsens overgang til Navision Stat. Rigsrevisionen er bekendt med, at Søfartsstyrelsen har søgt at styrke regnskabsfunktionen netop med henblik på bl.a. at rette op på de manglende afstemninger af statuskonti.

Revisionen viste endvidere, at der i 2002 blev udbetalt et samlet beløb på 158 mio. kr. i driftstilskud til de maritime uddannelsesinstitutioner under Søfartsstyrelsen. Kontrollen med udbetalingerne samt det økonomiske tilsyn med skolerne blev foretaget af den samme medarbejder, der godkendte udbetalingerne. Rigsrevisionen fandt, at det af sikkerhedsmæssige grunde var vigtigt, at styrelsen ved fastsættelsen af ansvars- og kompetencefordeling generelt tilstræbte en fordeling af arbejdsopgaverne på styrelsens medarbejdere, der sikrede en betryggende intern kontrol med de enkelte opgaver samt en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af forretningsgangene. Dette gjaldt ikke mindst på tilskudsområdet, hvor der blev forvaltet meget væsentlige beløb. Søfartsstyrelsen oplyste, at styrelsen på baggrund af Rigsrevisionens anbefalinger ændrede sine forretningsgange på dette område, så kontrollen og godkendelsen af udbetalingerne fremover varetages af mindst 2 medarbejdere.

Den *afsluttende revision for 2002* viste, at der endnu forrestod et større udredningsarbejde med at afdække styrelsens likvide konti (kasse, bank og giro), udvalgte statuskonti samt relevante anlægskonti. Ligeledes henstod der stadig saldi på registreringsregnskaber vedrørende de maritime uddannelsesinstitutioner, som burde være nulstillet i forbindelse med disse institutioners overgang til selvejende uddannelsesinstitutioner pr. 1. januar 2001. Styrelsen oplyste, at man på kort sigt allokerede de ressourcer, der overhovedet har været mulige til afstemningsarbejdet og forbedringer af arbejdsgangen. For at løse afstemningsproblemet udarbejdede styrelsen en handlingsplan for afvikling af det udestående afstemningsarbejde. Styrelsen beklagede endvidere, at skoleregnskaberne ikke var blevet lukket i forbindelse med skolernes overgang til selvejende institutioner pr. 1. januar 2001. Styrelsen var i dialog med Økonomistyrelsen om sagen, og regnskaberne ville blive lukket senest den 30. november 2003.

Med hensyn til Søfartsstyrelsens debitoradministration konstaterede Rigsrevisionen, at der ikke havde været en tilstrækkelig opfølgning på området, eksempelvis henstod der flere åbne poster fra 2000, som burde være overdraget til Finansstyrelsen til retslig inkasso. Der var tillige åbne poster, der ikke umiddelbart kunne forklares, og fejlposter, der tilsvarende ikke kunne afklares. Søfarts-

styrelsen beklagede, at der ikke havde været tilstrækkelig ledelsesmæssig opmærksomhed omkring overholdelse af gældende regelsæt. Styrelsen oversendte herefter en række sager til inkasso og indførte en fast rykkerprocedure.

Den afsluttende revision viste endvidere, at der forekom flere fejlposterings i forbindelse med kreditoradministrationen. Eksempelvis blev et provenu vedrørende salg af Fanø Søfartsskole på 9,6 mio. kr. posteret på en forkert statuskonto, hvilket var medvirkende til, at regnskabet ikke udviste et retvisende billede af styrelsens samlede tilgodehavender og gældsforpligtelser. Styrelsen oplyste, at beløbet var udlignet i 2003. Vedrørende anlægsaktiver kunne Søfartsstyrelsen ikke umiddelbart redegøre for 2 saldi på henholdsvis 3,3 mio. kr. og 7,7 mio. kr. Dette indebar, at rigtigheden af de samlede anlægsaktiver, som de fremgik af styrelsens regnskab, ikke kunne verificeres.

På den baggrund var det Rigsrevisionens samlede vurdering, at Søfartsstyrelsens regnskabsmæssige afstemninger og kontroller ikke havde en tilfredsstillende karakter. Rigsrevisionen fandt det uheldigt, at Søfartsstyrelsen ikke kunne foretage afstemninger af relevante konti, og at der i styrelsens regnskab stadig henstod væsentlige åbne poster og fejlposterings, der ikke kunne forklares. Rigsrevisionen bemærkede, at det var et ledelsesansvar at sikre, at de regnskabsmæssige opgaver til enhver tid blev løst tilfredsstillende, herunder at der blev foretaget regelmæssige afstemninger af likvide konti, tillige med periodevise afstemninger af status- og anlægskonti, og at de foretagne afstemninger kunne dokumenteres.

140. *Lønrevisionen ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen* viste, at løn- og personaleforvaltningen ikke var tilfredsstillende. Forretningsgangene på løn- og personaleområdet fungerede dårligt, og de interne kontroller var ikke tilstrækkeligt effektive. Det drejede sig fx om manglende personalskilt kontrol ved ansættelse og indplacering, manglende dokumentation for tidligere beskæftigelse samt upræcist og mangelfuldt formulerede lønskrivelser. Ved den stikprøvevise gennemgang af lønninger blev der dog ikke konstateret beløbsmæssige fejl.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning.

141. *Lønrevisionen i Danmarks Statistik* viste, at løn- og personaleforvaltningen var meget tilfredsstillende. Forretningsgangene på løn- og personaleområdet var velfungerende. Der blev konstateret en hensigtsmæssig og veltilrettelagt løn- og personaleforvaltning på væsentlige delområder som forvaltningen af overenskomster og aftaler, ansættelse og indplacering samt statusændringer. Danmarks Statistik havde endvidere en skriftlig personalepolitik (personalehåndbog), som efter Rigsrevisionens opfattelse på udmærket vis levede op til Personalestyrelsens retningslinjer.

142. *IT-revisionen ved By og Byg* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse ikke var helt tilfredsstillende. By og Byg havde ikke en tilstrækkelig IT-sikkerhedspolitik og dokumenterede ikke sin brugeradministration samt overvågning. Desuden var By og Bygs opfølgning på driftsaftalen om Navision Stat samt By og Bygs backupkvalitet utilstrækkelig.

By og Byg har taget Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning.

143. Ved *bevillingskontrollen* af Erhvervs- og Boligstyrelsen konstaterede Rigsrevisionen, at styrelsens indtægtsdækkede virksomhed *Dansk Akkreditering (DANAK)* fra den 1. januar 2002 var oprettet som en erhvervsdrivende fond. DANAK varetager statslige myndighedsopgaver vedrørende akkreditering og metrologi. DANAK blev oprindeligt oprettet som indtægtsdækket virksomhed i 1993, jf. Akt 360 11/8 1993. Regnskaberne for perioden 1994-2001 viste store resultatudsving. Indtægterne i perioden udgjorde 135 mio. kr. og udgifterne 134,5 mio. kr., hvilket gav et akkumuleret overskud på 0,5 mio. kr. I det følgende redegøres for problemer vedrørende fondens revisionsforhold, vederlagsfri overdragelse af aktiver til fonden samt gebyropkrævning og prisfastsættelse.

Fondens revisionsforhold

144. Ved lov nr. 425 af 6. juni 2002 om ophævelse af lov om erhvervsudvikling og ændring af lov om erhvervsfremme fik økonomi- og erhvervsministeren bemyndigelse til at henlægge administrationen af akkreditering og metrologi helt eller delvis til en anden offentlig myndighed eller

en privat organisation. På baggrund af loven med de i lov-bemærkningerne indeholdte beskrivelser af opgaven for en privat organisation foranledigede Erhvervs- og Boligstyrelsen DANAK oprettet som en erhvervsdrivende fond sammen med en kreds af private stiftere. Efter høring i forbindelse med lovforslagets fremsættelse foretog Erhvervs- og Boligstyrelsen ikke efterfølgende yderligere høring af Rigsrevisionen om selve oprettelsen af DANAK som en erhvervsdrivende fond eller om regnskabs- og revisionsbestemmelserne.

Rigsrevisionen blev som nævnt ikke hørt om oprettelsen af DANAK som en erhvervsdrivende fond eller om regnskabs- og revisionsbestemmelserne for fonden. Efter Rigsrevisionens opfattelse udøver fonden myndighedsopgaver, jf. pkt. 146, og fondens indtægtsgrundlag stammer fra stats-tilskud og fra bidrag i henhold til lov, hvorfor fonden vil være omfattet af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2. I medfør af denne bestemmelse varetager Rigsrevisionen revisionen af fonden. Økonomi- og Erhvervsministeriet var ikke enig heri.

Ministeriet fandt endvidere, at efter ikrafttrædelsen i 2004 af lov nr. 458 af 10. juni 2003 om ændring af lov om gasinstallationer og installationer i forbindelse med vand- og afløbsledninger mv. og forskellige andre love (samling af en række sikkerhedsopgaver i Sikkerhedsstyrelsen) faldt fonden ikke ind under institutionerne i rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2.

Ministeriet har beklaget, at Rigsrevisionen ikke blev orienteret om den påtænkte nedlæggelse af den indtægtsdækkede virksomhed i 2002, da denne disposition var af betydning for revisionen af Erhvervs- og Boligstyrelsens regnskaber, og at ministeriet ikke rådførte sig med rigsrevisor før oprettelsen af DANAK som erhvervsdrivende fond.

Lov nr. 458 af 10. juni 2003 indeholder ikke specifikke revisions- og regnskabsbestemmelser for fonden, og fonden er derfor omfattet af Rigsrevisionens revisionskompetence. Dette er ministeriet ikke enig i med henvisning til, at fonden er oprettet som en erhvervsdrivende fond, der er underlagt reglerne om revision i lov om erhvervsdrivende fonde.

Hertil skal Rigsrevisionen bemærke, at erhvervsdrivende fonde, der er undergivet statslig revision, ikke omfattes af reglerne om revision i lov om erhvervsdrivende fonde.

Der er mellem Erhvervs- og Boligstyrelsen og DANAK indgået samarbejdsaftaler og resultatkontrakter om varetagelse af administrationen af akkreditering og metrologi. Ifølge samarbejdsaftalerne skal DANAK hvert år udarbejde et regnskab, der revideres af en statsautoriseret revisor, og som attesterer, at resultatkontraktmidlerne er anvendt i overensstemmelse med resultatkontrakten. Ministeriet har oplyst, at den statsautoriserede revisor har til opgave at revidere fondens regnskab for så vidt angår resultatkontraktmidlernes anvendelse, hvilket udgør ca. 25 % af fondens samlede omsætning.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at fondens revisionsforhold fra oprettelsen i 2002 til ikrafttrædelsen af lov nr. 458 af 10. juni 2003 er tilrettelagt i strid med rigsrevisorloven. Efter Rigsrevisionens opfattelse ændrer ikrafttrædelsen af lov nr. 458 ikke på Rigsrevisionens revisionskompetence. Rigsrevisionen finder også, at samarbejdsaftalen med hensyn til revisionsforhold er uhensigtsmæssig, idet revisionen kun omfatter ca. 25 % af fondens omsætning. Rigsrevisionen fastholder med henvisning til fondens indtægtsgrundlag, at fonden også fremover er undergivet statslig revision. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet tager initiativ til en afklaring af DANAK's revisions- og regnskabsforhold.

Vederlagsfri overdragelse af aktiver til fonden

145. Som nævnt etablerede Erhvervs- og Boligstyrelsen DANAK som en erhvervsdrivende fond fra 2002. Grundkapitalen var på 300.000 kr., hvoraf 160.000 kr. blev indbetalt af styrelsen og 140.000 kr. af en række private organisationer. I forbindelse med fondens stiftelse blev der foretaget en gennemgang af alle overtagne aktiver, rettigheder og forpligtelser, der blev vurderet til godt 4,3 mio. kr., og som blev overdraget til fonden for 0 kr.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde ministeriet inden oprettelsen have tilvejebragt den fornødne bevillingsmæssige hjemmel til at overdrage værdier for godt 4,3 mio. kr. vederlagsfrit til en erhvervsdrivende fond. Ministeriet er enig i, at den bevillingsmæssige formalisering af dispositionerne også burde have omfattet dette spørgsmål.

Gebyrokrævning og prisfastsættelse

146. Der er med hjemmel i lov om erhvervsfremme udstedt bekendtgørelser om DANAK's gebyrer for akkredi-

tering og metrologi. I forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 458 af 10. juni 2003 blev der foretaget en ændring i lov om erhvervsfremme vedrørende hjemlen til opkrævning af gebyrer. Det fremgår af loven og bemærkningerne hertil, at fastsættelsen af priser for fondens ydelser gøres til et aftalespørgsmål mellem fonden og Sikkerhedsstyrelsen, der oprettes pr. 1. januar 2004 ved en sammenlægning af eksisterende institutioner. Baggrunden er en målsætning om at skabe en markedsbaseret løsning, hvor en privat organisation med størst mulige frihedsgrader varetager opgaver inden for området.

Det er Rigsrevisionen opfattelse, at DANAK udøver statslige myndighedsopgaver vedrørende akkreditering og metrologi. Rammerne for prisudviklingen for fondens ydelser efter 1. januar 2004 skal aftales mellem Sikkerhedsstyrelsen og fonden. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det foreliggende hjemmelsgrundlag til at fastsætte gebyrer med enten under- eller overdækning i forhold til udgifterne med at løse myndighedsopgaven ikke er tilstrækkelig klart, og at de statslige kalkulationsregler derfor også gælder for gebyrfastsættelsen for fondens ydelser fra 2004.

Ministeriet har hertil anført, at akkreditering og metrologi ikke er en myndighedsopgave, og at fonden ikke udøver statslige myndighedsopgaver. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at økonomi- og erhvervsministeren i notat af 2. april 2002 til Folketingets Erhvervsudvalg om høring om forslag til ophævelse af erhvervsudviklingsloven og ændring af erhvervsfremmeloven har oplyst, at lovforslaget ikke ændrer på, at akkreditering og metrologi fortsat er en myndighedsopgave. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at DANAK udøver statslige myndighedsopgaver og er omfattet af de statslige kalkulationsregler for gebyrfastsættelse.

Rigsrevisionen forventer at blive holdt orienteret om Erhvervs- og Boligstyrelsens initiativer i forbindelse med fondens overdragelse til Sikkerhedsstyrelsen og om fondens kalkulation af gebyrer. Rigsrevisionen forventer i øvrigt, at ministeriet snarest får tydeliggjort hjemlen til gebyropkrævning og tillige afklarer de øvrige udestående forhold omkring DANAK.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Økonomi- og Erhvervsministeriets håndtering af sagen ikke har været tilfredsstillende.

F. § 9. Skatteministeriet, herunder § 34. Arbejdsmarkedsfond og § 38. Skatter og afgifter

147. Skatteministeriets område bestod i 2002 af i alt 3 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Landskatteretten og ToldSkat. ToldSkat omfattede dels selve styrelsen, dels 29 told- og skatteregioner, der pr. 1. juli 2002 blev omorganiseret og opdelt i 8 regionale told- og skattemyndigheder (områderne) og 26 underliggende regioner.

148. Der blev på Skatteministeriets område gennemført i alt 11 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

1 af de 11 revisioner blev udført af den interne revision i ToldSkat, der i overensstemmelse med en indgået § 9-af-tale udførte de væsentligste dele af revisionen af ToldSkats bidrag til § 9, § 34 og § 38. Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gjorde, at Rigsrevisionen kunne basere sine vurderinger på dens arbejde.

149. Skatteministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 3.684 mio. kr. på finanslovens § 9. Skatteministeriet. Heraf udgjorde lønudgifter 2.071 mio. kr., øvrige driftsudgifter 1.423 mio. kr., tilskud 150 mio. kr. samt lån og garantier mv. 40 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 268 mio. kr.

Indtægterne og udgifterne på § 34. Arbejdsmarkedsfond udgjorde henholdsvis 81.582 mio. kr. og 1 mio. kr.

Indtægterne og udgifterne vedrørende § 38. Skatter og afgifter udgjorde henholdsvis 343.693 mio. kr. og 25.701 mio. kr. Ifølge Danmarks Statistik og Finansministeriet opkrævede ToldSkat i alt i 2002 ca. 667.000 mio. kr. i samlede skatter og afgifter. Forskellen mellem de samlede opkrævede skatter og statens andel heraf udgjorde ca. 349.000 mio. kr. og bestod af kommunale og amtskommunale skatter.

150. Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision af Skatteministeriets departement og Landsskatteretten. Revision i årets løb blev foretaget ved Skatteministeriets departement, der vedrørende finanslovens § 9 af-

holdt 5 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 14 % af ministerområdets driftsindtægter. Lønrevision blev gennemført ved ToldSkat, der afholdt 95 % af ministerområdets lønudgifter. Lønrevisionen blev udført ved Told- og Skattestyrelsen samt Told- og Skatteregion Vejle. IT-revision blev udført ved Skatteministeriets departement. Endvidere foretog Rigsrevisionen en udvidet gennemgang af årsrapporten for ToldSkat og en tilskudsrevision af betalinger af Danmarks bidrag til EU vedrørende 2001, herunder en vurdering af departementets forretningsgang vedrørende EU's egne indtægter.

§ 34 og § 38 samt 41 % af de samlede udgifter og 87 % af de samlede indtægter vedrørende finanslovens § 9 blev dækket af intern revision. Den interne revision i ToldSkat foretog afsluttende revision af ToldSkat, 43 revisioner i årets løb, 8 revisioner vedrørende skatter og afgifter, 6 IT-revisioner, 6 enkeltsagsrevisioner samt 5 revisioner af større anskaffelser. De nævnte revisioner blev gennemført ved Told- og Skattestyrelsen, told- og skatteregionerne og toldcentre.

151. Rigsrevisionen og den interne revision har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har taget revisionens anbefalinger til efterretning.

152. I [tabel 7](#) er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 7. Revisionen for 2002 på Skatteministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	3					0
Afsluttende revision	2					0
Revision i årets løb	1		1			
Lønrevision	1		1			
IT-revision	1	1				
Udvidet gennemgang af årsrapporter	1		1			
Tilskudsrevision	1		1			
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	11	1	5	0	0	0

153. Et område blev ved revisionen bedømt som meget tilfredsstillende, mens 5 blev bedømt som tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav ikke anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Skatteministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Skatteministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

154. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve følgende 3 sager på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- IT-revision ved Skatteministeriets departement
- Udvidet gennemgang af ToldSkats årsrapport
- Revision af området udbytte- og royaltyskat og IT-revision ved ToldSkat (intern revision).

155. *IT-revisionen ved Skatteministeriets departement* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse var meget tilfredsstillende. Vurderingen var primært begrundet i, at der forelå en IT-strategi og en IT-sikkerhedspolitik, som ledelsen havde taget stilling til. Herudover konstaterede Rigsrevisionen generelt, at forretningsgangene på IT-området var gode og blev efterlevet, samt at de udførte kontroller var dokumenterede.

156. Ved *den udvidede gennemgang af årsrapport for ToldSkat* blev årsrapporten samlet set vurderet som tilfredsstillende.

Til supplement af ToldSkats årsrapport havde departementet udarbejdet en årsberetning, der omfattede hele Skatteministeriets ressortområde. Rigsrevisionen gennemgik i forbindelse med gennemgangen af ToldSkats årsrapport yderligere de elementer, som relaterede sig til ToldSkat i departementets årsberetning. Rigsrevisionen skal fremhæve denne beretning, der indeholdt oplysninger om de væsentligste hændelser, som påvirkede hele Skatteministeriets område, ligesom beretningen gav et godt overblik over ”koncernten”. Beretningen supplerede på udmærket måde ToldSkats årsrapport.

157. Den *interne revision* vurderede, at *ToldSkats* forretningsgange og interne kontroller i al væsentlighed var tilfredsstillende. På delområderne udbytte- og royaltyskat samt IT-sikkerhed var forretningsgange og interne kontroller dog ikke helt tilfredsstillende.

På området udbytte- og royaltyskat var der problemer med ajourføring af renteberegning og rykkergebyrer, ligesom uopklarede konteringer på diverse konti ikke blev behandlet løbende. Endvidere var der ikke etableret tilstrækkelige interne kontroller på området. Disse forhold medførte en risiko for, at personer/selskaber ikke blev rykket for indbetaling af skat, hvorved der var risiko for forældelse af skattekrav.

Sikkerheden i den oprindelige opsætning af ToldSkats samlede økonomi- og regnskabssystem SAP R/3 var fastlagt, så kun én person hos leverandøren og én person i ToldSkat skulle være tildelt ubegrænsede brugerrettigheder. Koden måtte kun bringes i anvendelse i tilfælde af sy-

stemnedbrud. Såvel Rigsrevisionen som Told- og Skatterevisionen havde tilsluttet sig denne løsning.

I forbindelse med den interne revisions gennemgang i 2002 af opsætningen af systemet SAP R/3 blev det konstateret, at 11 personer i styrelsen var tildelt ubegrænsede brugerrettigheder. Disse personer havde således kunnet foretage ændringer i regnskabsregistreringerne samt foretage omfattende ødelæggelser af produktionsmiljøet. Endvidere ville personer med stor edb-indsigt have kunnet slettet sporerne efter sig.

Derudover havde 25 personer adgang til brugeradministrationen, dvs. at disse personer selv kunne oprette (fiktive) personer og tildele dem (ubegrænsede) brugerrettigheder, overskrive password og således give sig selv ikke-autoriserede rettigheder. Endelig havde 29 personer adgang til at slette en klient, dvs. disse personer havde kunnet slette samtlige regnskabsmæssige registreringer i § 38.

Forholdene blev bragt på plads, straks disse blev afdækket, med medvirken af systemleverandøren. Den interne revision har siden været særlig opmærksom på uregelmæssigheder på dette område, men har ikke konstateret sådanne.

Rigsrevisionen finder ikke de nævnte forhold tilfredsstillende.

G. § 11. Justitsministeriet

158. Justitsministeriet bestod i 2002 af 9 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Civilretsdirektoratet, Sekretariatet for Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser, Retslægerådet, Sekretariatet for Retsinformation, Datatilsynet, Rigspolitichefen, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Domstolsstyrelsen.

159. Der er på Justitsministeriets område gennemført i alt 26 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

1 af de 26 revisioner er udført af den interne revision i Rigspolitiet, der i overensstemmelse med en indgået § 9-aftale har udført revisionen af regnskaberne for Rigspolitiet og de 56 politikredse. Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gør, at Rigsrevisionen kan basere sine vurderinger på dens arbejde.

160. Justitsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 11.224 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 7.557 mio. kr., øvrige driftsudgifter 2.835 mio. kr., tilskud 669 mio. kr. samt bygge- og anlægsudgifter 152 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 3.003 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for 8 virksomheder. Revision i årets løb er foretaget ved departementet, Direktoratet for Kriminalforsorgen (4 fængsler) samt Domstolsstyrelsen (16 retter). De 3 virksomheder afholdt samlet 32 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 29 % af ministerområdets driftsindtægter. Lønrevision er gennemført ved Datatilsynet og Domstolsstyrelsen (herunder 3 retter), der afholdt 13 % af ministerområdets lønudgifter. Der er foretaget IT-revision ved departementet.

Rigsrevisionen har foretaget en udvidet gennemgang af årsrapporten for Civilretsdirektoratet.

Tilskudsrevision er udført ved Domstolsstyrelsen (4 retter), der administrerede 44 % af ministerområdets tilskud.

Rigspolitichefen afholdt i 2002 66 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 70 % af ministerom-

rådets driftsindtægter samt administrerede 54 % af ministerområdets tilskud. Den interne revision i Rigspolitiet har i 2002 revideret samtlige politikredse, Rigspolitiet og anklagemyndigheden enten i form af revision af et eller flere månedsregnskaber, en eller flere tværgående undersøgelser (horisontale revisioner), inspektionsbesøg eller en kombination heraf.

161. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

162. I **tabel 8** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 8. Revisionen for 2002 på Justitsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	9					0
Afsluttende revision	8					0
Revision i årets løb	3	2	1			
Lønrevision	2	2				
IT-revision	1		1			
Udvidet gennemgang af årsrapporter	1		1			
Tilskudsrevision	1		1			
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	26	4	5	0	0	0

163. 5 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende og 4 områder som meget tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav ikke anledning til væsentlige bemærkninger.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Justitsministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Justitsministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

164. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 4 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- Lønrevision ved Datatilsynet
- Lønrevision ved Domstolsstyrelsen
- Revision i årets løb ved Justitsministeriets departement
- Revision i årets løb ved Domstolsstyrelsen.

165. *Lønrevisionen ved Datatilsynet* viste, at forretningsgangene på løn- og personaleområdet var meget tilfredsstillende. Dette gjaldt de væsentlige delområder inden for løn- og personaleadministrationen som forvaltning af overenskomster og aftaler samt variable ydelser. Områderne registrering, frigivelse og uddatabehandling blev i henhold til en aftale med Justitsministeriet varetaget af ministeriet. Også denne ordning fungerede meget tilfredsstillende.

166. *Lønrevisionen ved Domstolsstyrelsen* blev udført i Domstolsstyrelsen, Vestre Landsret, Retten i Tåstrup og Retten i Næstved.

Revisionen viste, at forretningsgangene på løn- og personaleområdet var meget tilfredsstillende. Rigsrevisionen har ved den samlede vurdering af Domstolsstyrelsen især lagt vægt på, at der blev konstateret en hensigtsmæssig og veltilrettelagt løn- og personaleforvaltning på væsentlige delområder som forvaltning af overenskomster og aftaler, statusændringer, registrering og frigivelse samt uddatabehandling.

167. *Revisionen i årets løb ved Justitsministeriets departement* viste, at de undersøgte forretningsgange og interne kontroller på områderne forvaltning af udgifter, forvaltning af interne bilag og diverse regnskabsopgaver fungerede meget tilfredsstillende. Den stikprøvevise gennemgang af

bilag viste, at der var disponeret i overensstemmelse med gældende regler.

På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsvæsenets tilrettelæggelse ved Justitsministeriets departement var meget tilfredsstillende.

168. *Revisionen i årets løb ved Domstolsstyrelsen* omfattede 16 retter. Ved 12 retter var forvaltningen meget tilfredsstillende. Ved 3 retter blev der konstateret enkelte mangler, dog ikke af væsentlig karakter, og forvaltningen blev samlet vurderet som tilfredsstillende. Ved en enkelt ret blev der konstateret nogle mangler, bl.a. manglende godkendelse af bilag, og vurderingen af forvaltningen blev derfor ikke helt tilfredsstillende. Retten har taget Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning.

På den baggrund er det Rigsrevisionens samlede vurdering, at regnskabsaflæggelsen for Domstolsstyrelsen har været meget tilfredsstillende.

H. § 12. Forsvarsministeriet

169. Forsvarsministeriet bestod i 2002 af i alt 9 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Forsvarsministeriet, Regnskabssekretariatet, Forsvarets Interne Revision, Forsvarskommandoen, Hjemmeværnet, Forsvarets Bygningstjeneste, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, Farvandsvæsenet samt Forsvarsministeriets særstatusområder.

170. Der blev på Forsvarsministeriets område gennemført i alt 24 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflægelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

Forsvarets Interne Revision udførte i overensstemmelse med en indgået § 9-aftale revision af regnskaberne for Forsvarskommandoen, Hjemmeværnet, Forsvarets Bygningstjeneste og Farvandsvæsenet. 4 af de 24 revisioner blev således udført af Forsvarets Interne Revision. Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gjorde, at Rigsrevisionen kunne basere sine vurderinger på dens arbejde.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør rapporteringen dog forbedres, så intern revisions vurdering af de reviderede områder kommer bedre til udtryk.

Forsvarsministeriet og Forsvarets Interne Revision har erklæret sig enige heri og oplyst, at der bliver arbejdet på en forbedring af rapporteringen.

171. Forsvarsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 19.537 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 9.768 mio. kr., øvrige driftsudgifter 8.471 mio. kr., tilskud 325 mio. kr. samt bygge- og anlægsudgifter 973 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 1.080 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne. Afsluttende revision er gennemført for departementet, Forsvarsministeriet, Regnskabssekretariatet, Forsvarets Interne Revision, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste samt Forsvarsministeriets særstatusområder. Revision i årets løb blev foretaget ved Forsvarsministeriets departement og Forsvarets Interne Revision, der tilsammen afholdt 1 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter. Lønrevision er gennemført ved Forsvars-

kommandoen, Hjemmeværnet og Farvandsvæsenet, som tilsammen afholdt 98 % af ministerområdets lønudgifter. Lønrevisionen ved Forsvarskommandoen blev udført ved Det Danske Internationale Logistik Center og Dronningens Artilleriregiment. IT-revision blev gennemført ved Forsvarsministeriets departement.

Forsvarets Interne Revision foretog inden for Forsvarskommandoens, Hjemmeværnets, Forsvarets Bygningstjenestes og Farvandsvæsenets områder afsluttende revision for alle relevante myndigheder, revision i årets løb ved 16 myndigheder, 7 revisioner af større anskaffelser ved 2 materielkommandoer, byggerevision ved Forsvarets Bygningstjeneste samt IT-revision ved 14 myndigheder. De 4 virksomheder afholdt tilsammen 99 % af ministerområdets samlede udgifter og oppebar 99 % af ministerområdets samlede indtægter.

172. Rigsrevisionen og den interne revision har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på revisionens bemærkninger oplyst, at bemærkningerne er taget til efterretning.

173. I **tabel 9** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner gav anledning til.

Tabel 9. Revisionen for 2002 på Forsvarsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	9					0
Afsluttende revision	5					0
Revision i årets løb	2		2			
Lønrevision	3	1	2			
IT-revision	1		1			
Revision udført af interne revisioner	4		4			
Revisioner i alt	24	1	9	0	0	0

174. 1 område blev ved revisionen bedømt som meget tilfredsstillende, mens 9 blev bedømt tilfredsstillende. Bevilningskontrollen og den afsluttende revision gav ikke anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionen har ud over de nævnte revisioner gennemført en undersøgelse, jf. statsrevisorernes beretning nr. 17/02 af 10. september 2003 om forsvarets forvaltning af lønbevilling og årsværk.

Undersøgelsen viste, at en række forhold havde haft indflydelse på forsvarets problemer i 2002 med at overholde lønbevillingen. Der var tale om bl.a. svagheder og fejl i forbindelse med forsvarets rammeudmelding til underliggende myndigheder, budgetlægning samt kontrol og opfølgning. Endvidere viste undersøgelsen, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret, at Forsvarskommandoen havde etableret det nødvendige grundlag for styring og opfølgning på området.

Undersøgelsen viste desuden, at gennemførelsen af forsvarsforliget generelt forløber tilfredsstillende, og at forsvaret forventer at opnå den planlagte besparelse ved fuld gennemførelse.

Forløbet i 2002 indikerede som helhed, at der ikke havde været tilstrækkeligt ledelsesfokus på lønsums- og årsværksstyring på alle niveauer i forsvaret. Det var Rigsrevisionens samlede vurdering, at forsvarets forvaltning af lønbevillingen var mindre tilfredsstillende, og at Forsvarsministeriet ikke havde ført tilstrækkeligt tilsyn.

Det var dog Rigsrevisionens vurdering, at de omtalte problemer, der primært vedrørte budgettering og opfølgning på lønområdet, ikke har forårsaget fejl i regnskabsaflæggelsen. Opfølgningen på disse forhold vil foregå i forbindelse med Rigsrevisionens viderebehandling af beretningssagen.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Forsvarsministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Forsvarsministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

175. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- Lønrevision ved Hjemmeværnet
- Regnskabskontrol ved Forsvarskommandoen (intern revision)
- Informatikdriften ved Forsvarskommandoen, Hjemmeværnet, Forsvarets Bygningstjeneste og Farvandsvæsenet (intern revision).

176. *Lønrevisionen ved Hjemmeværnet* blev udført ved Hjemmeværnets Centrale Regnskabsmyndighed, der fra 1. juli 2001 har varetaget en central lønfunktion for hele Hjemmeværnet. Revisionen viste, at løn- og personaleforvaltningen var meget tilfredsstillende.

Forretningsgangene på løn- og personaleområdet var velfungerende, og der blev konstateret en sikker og hensigtsmæssig løn- og personaleadministration på væsentlige delområder som forvaltning af overenskomster og aftaler, registrering og frigivelse, uddatabehandling samt variable ydelser.

177. *Forsvarets Interne Revision* konstaterede ved *Forsvarskommandoens Centrale Regnskabsmyndighed*, at regnskabskontrollen med underliggende myndigheders månedsregnskaber ikke var helt tilfredsstillende, selv om der i forhold til tidligere var sket en styrkelse af personalesituationen. Det var fortsat den interne revisions opfattelse, at der ikke var tilstrækkelig kapacitet, idet der ikke blev udøvet egentlig systematisk kontrol med myndighedernes månedsregnskaber.

Den interne revision fandt, at der hermed ikke skete en tilstrækkelig understøttelse af de iværksatte bestræbelser på, at alle underliggende myndigheder aflægger månedsregnskaber i overensstemmelse med fælles rapporteringskrav.

Forsvarskommandoen oplyste, at den systematiske kontrol ved Forsvarskommandoens Centrale Regnskabsmyndighed bliver øget i takt med, at ressourcer bliver frigivet fra DeMars-implementeringsopgaver. Forsvarskommandoen forventer, at kontrollen vil være dækkende ultimo 2003.

178. Den *interne revision* konstaterede, at der ved en række myndigheder i *Forsvarskommandoen*, *Hjemmeværnet*, *Forsvarets Bygningstjeneste* og *Farvandsvæsenet* fortsat

ikke var udarbejdet tilstrækkelige nød- og katastrofeplaner for IT-driften. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at utilstrækkelige nød- og katastrofeplaner ved nedbrud o.l. kan medføre uoverskuelige problemer ikke bare hos den enkelte myndighed, men også for større områder af forsvarets aktiviteter.

Udarbejdelse af nød- og katastrofeplaner ved myndighederne samt implementering af procedurerne finder sted og er tilendebragt i flere myndigheder.

Forsvarets Interne Revision konstaterede endvidere, at der ved enkelte myndigheder manglede omhu ved administrationen af brugeradgange og persondata. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at IT-sikkerheden fremmes med en fornuftig brugeradministration og nødvendige funktionsadskillelser.

Forsvarskommandoen har oplyst, at der i juli 2003 blev udsendt bestemmelser for autorisationsstyring, og at disse vil blive fulgt op af en autorisationshåndbog, der forventes udsendt ultimo oktober 2003. Endvidere oplyste Forsvarskommandoen, at den manglende omhu med brugeradgange er blevet påtalt over for de pågældende brugere.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

I. § 15. Socialministeriet

179. Socialministeriet bestod i 2002 af i alt 12 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Den Sociale Ankestyrelse, John F. Kennedy Instituttet, Den Sociale Sikringsstyrelse, Socialforskningsinstituttet, Børnerådet, Narkotikarådet, ÆldreForum, Psykolognævnet, Institut for Pensions- og Ældrepolitik, Statens Øjenklinik og Kofoeds Skole.

180. Der er på Socialministeriets område gennemført i alt 38 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

1 af de 38 revisioner er udført af et privatpraktiserende revisionsfirma (den interne revision), der i overensstemmelse med en indgået § 9-aftale har udført revisionen af regnskabet for Kofoeds Skole, som er en selvejende institution.

Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gør, at Rigsrevisionen kan basere sine vurderinger på dens arbejde.

181. Socialministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 101.528 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 354 mio. kr., øvrige driftsudgifter 524 mio. kr., tilskud 1.758 mio. kr. samt overførsler til og fra kommuner 98.892 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for 8.136 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb er gennemført ved Socialministeriets departement, Børnerådet og Den Sociale Sikringsstyrelse, som afholdt 42 % af ministeriets øvrige driftsudgifter. Lønrevision er gennemført ved Den Sociale Sikringsstyrelse, Socialforskningsinstituttet og Den Sociale Ankestyrelse, som afholdt 61 % af ministerområdets lønudgifter. IT-revision blev udført ved Socialministeriets departement, John F. Kennedy Instituttet samt Den Sociale Ankestyrelse. Endvidere har Rigsrevisionen foretaget en udvidet gennemgang af årsrapporter for John F. Kennedy Instituttet og Kofoeds Skole, mens tilskudsrevision er udført ved Den Sociale Sikringsstyrelse, som afholdt 99 % af ministeriets udgifter til tilskud.

Størstedelen af udgifterne på Socialministeriets område vedrører overførsler til og fra kommuner. Rigsrevisionen har foretaget gennemgang af kommunal afregning. Rigsrevisionen har i 2002 aflagt besøg i 10 kommuner samt i Socialministeriets departement.

Rigsrevisionen har herudover, som led i gennemgang af regnskaber for fonde mv., gennemgået regnskabet for Grundejernes Investeringsfond.

Den interne revision ved Kofoeds Skole gennemførte afsluttende revision, revision i årets løb, revision af årsrapport samt IT-revision. Skolen afholdt mindre end 1 % af ministeriets udgifter.

182. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

183. I **tabel 10** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 10. Revisionen for 2002 på Socialministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	11					1
Afsluttende revision	12					0
Revision i årets løb	3		3			
Lønrevision	3	1	2			
IT-revision	3		2	1		
Udvidet gennemgang af årsrapporter	2		2			
Tilskudsrevision	1		1			
Gennemgang af kommunal afregning	1		1			
Gennemgang af regnskaber for fonde mv.	1		1			
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	38	1	13	1	0	1

184. 14 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, mens 1 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav anledning til 1 bemærkning, som var så væsentlig, at den vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Socialministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Socialministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

185. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 5 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- Bevillingskontrol af Den Sociale Sikringsstyrelse
- Lønrevision ved Den Sociale Sikringsstyrelse
- Tilskudsrevision ved Den Sociale Sikringsstyrelse
- IT-revision ved Den Sociale Ankestyrelse.

186. Ved bevillingskontrollen af § 15.11.28. Den Sociale Sikringsstyrelse konstaterede Rigsrevisionen, at styrelsen havde et merforbrug på 10,7 mio. kr. Styrelsens akkumulerede overskud ultimo 2001 udgjorde 8,6 mio. kr., hvorefter styrelsens samlede akkumulerede underskud til videreførsel ultimo 2002 i alt udgjorde 2,1 mio. kr.

Bevillingsoverskridelsen på 2,1 mio. kr. var sammensat af en overskridelse af lønbevillingen på 2,6 mio. kr. og et mindreforbrug på bevillingen til øvrige driftsudgifter på 0,5 mio. kr.

Merforbruget udgjorde 3,1 % af bruttoudgiftsbevillingen på 68,4 mio. kr. Styrelsen overholdt således ikke Budgetvejledningens bestemmelse om, at driftsbevillinger maksimalt må overskrides med 2 % af bruttodriftsudgifterne.

Den Sociale Sikringsstyrelse har oplyst, at overskridelsen skyldtes en mangelfuld og fejlagtig økonomistyring. Overskridelsen af lønbevillingen kunne henhøres til manglende bogføring af lønrefusion vedrørende finansåret 2002 på 1,1 mio. kr., fejl og mangler i styrelsens månedlige løn- og produktivitetsopfølgning på 0,7 mio. kr. samt ændrede

bevillingsmæssige forudsætninger med 0,8 mio. kr. i forbindelse med overflytningen af administrationen af Socialministeriets puljer og institutioner fra styrelsen til departementet medio 2002.

Socialministeriet oplyste supplerende, at styrelsen be fandt sig i en vanskelig økonomisk situation på grund af en stadig stigende sagstilgang. Det er i resultatkontrakten for Den Sociale Sikringsstyrelse fastsat, at bevillingen bliver fastsat på grundlag af opfyldelsen af en række mål vedrørende produktivitet, sagsbehandlingstid, kvalitet i sagsbe handlingen mv. Bevillingstildelingen sker efter et taxameterprincip, hvor grundlaget er antal afsluttede standardsager multipliceret med en standardpris pr. sag. Når styrelsens produktion overstiger det antal sager, der er forudsat inden for grundbevillingen, bliver der på tillægsbevillingsloven overført yderligere bevilling fra konto 15.11.10. Reserve vedrørende Den Sociale Sikringsstyrelse.

Socialministeriet har oplyst, at den samlede bevilling afsat på konto 15.11.28. Den Sociale Sikringsstyrelse og konto 15.11.10. Reserve vedrørende Den Sociale Sikringsstyrelse sammenholdt med det aktuelle niveau i antal indkomne sager ikke var tilstrækkelig til at sikre opfyldelsen af de grundlæggende produktionsmål i resultatkontrakten. I det omfang der ikke tilføres de fornødne bevillinger, forlænges sagsbehandlingstiden ud over det i resultatkontrakten fastsatte.

Det fremgik af Den Sociale Sikringsstyrelses årsrapport, at styrelsen forventer en betydelig stigning i antallet af sager fra 2003 til 2004, bl.a. på grund af nedsættelsen af pensionsalderen, samt en stigende sagstilgang på det internationale pensionsområde. Styrelsen mangler derfor yderligere bevilling, for at resultatkravene i 2004 kan overholdes. Tilsvarende forventes et yderligere bevillingsbehov i 2005-2007.

Socialministeriet har derfor indledt forhandlinger med Finansministeriet om styrelsens bevilling.

I styrelsen blev der samtidig iværksat en række tiltag for at sikre og stabilisere den fremtidige interne økonomistyring. Endvidere har Socialministeriet bedt styrelsen om kvartalsvise statusrapporter af budgetopfølgningen vedrørende løn mv.

Rigsrevisionen finder den gennemførte opfølgningsindsats i henholdsvis styrelsen og ministeriet tilfredsstillende.

187. *Lønrevisionen ved Den Sociale Sikringsstyrelse* viste, at forretningsgangene på løn- og personaleområdet var meget tilfredsstillende.

Der blev konstateret en sikker og hensigtsmæssig løn- og personaleadministration på væsentlige delområder som forvaltning af overenskomster og aftaler, ansættelse og indplacering, registrering og frigivelse samt variable ydelser.

188. *Tilskudsrevisionen ved Den Sociale Sikringsstyrelse* omfattede 4 tilskudsordninger: Pulje til handicaporganisationer på det sociale område, Udvikling af den sociale indsats på det rummelige arbejdsmarked, Udbygning af socialpsykiatriske tilskud og Fremrykning og udbygning af anbringelsessteder for børn og unge. Rigsrevisionen vurderede, at administrationen på de undersøgte områder generelt var tilfredsstillende.

Denne vurdering var bl.a. begrundet i, at styrelsen har udarbejdet en vejledning om administration af puljemidlerne, ligesom administrationen af puljemidlerne blev tilfredsstillende understøttet af et puljeadministrativt edb-system, og at hensigtsmæssigheden heraf løbende blev vurderet. Rigsrevisionen fandt det tillige meget tilfredsstillende, at styrelsen havde foretaget kvalitetsmåling af konto-rets puljeadministration.

Rigsrevisionen fandt dog anledning til at anbefale, at der blev udarbejdet korte resuméer vedrørende flerårige bevillinger, samt at dokumentationsskemaerne for regnskabs-gennemgangen tilrettes afhængig af bevillingens størrelse. Endvidere anbefalede Rigsrevisionen, at styrelsen overvejede en forhøjelse af den nuværende minimumsgrænse på 50.000 kr. i revisionsinstruksen for, hvornår der bliver stillet krav om udførelse af forvaltningsrevision.

Den Sociale Sikringsstyrelse tog Rigsrevisionens anbefalinger og bemærkninger til efterretning.

189. *IT-revisionen ved Den Sociale Ankestyrelse* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse ikke var helt tilfredsstillende.

Styrelsens IT-medarbejdere udførte systemadministration ved anvendelse af fælles bruger-id. Systemadministratorer er kendetegnet ved at have så store beføjelser i systemerne, at fx funktionsadskillelse i regnskabssystemet kan omgås uden større vanskeligheder. Det er derfor vigtigt, at

hver enkelt systemadministrator kan identificeres med henblik på ansvarsplacering. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at systemadministrator-kontiene blev gjort personlige.

Desuden var der afvigelser mellem sikkerhedsinstruksen og de faktiske forretningsgange. Styrelsen havde dog etableret procedurer for ledelsens deltagelse i udviklingen på IT-området.

Den Sociale Ankestyrelse har meddelt, at man vil følge Rigsrevisionens anbefalinger.

J. § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet

190. Indenrigs- og Sundhedsministeriet bestod i 2002 af i alt 12 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Militærnægteradministrationen, Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelstyrelsen, Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, Patientskadeankenævnet, Det Ethiske Råd, Statsamterne, Statens Institut for Folkesundhed, Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling, Statens Serum Institut og Beredskabsstyrelsen.

191. Der blev på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område gennemført i alt 39 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

192. Indenrigs- og Sundhedsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 58.039 mio. kr. Heraf udgjorde løn-udgifter 1.393 mio. kr., øvrige driftsudgifter 1.244 mio. kr., tilskud 2.923 mio. kr., bygge- og anlægsudgifter 26 mio. kr. samt overførsler til og fra kommuner (bloktilskud) 52.451 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 18.600 mio. kr.

Rigsrevisionen foretog bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb blev foretaget ved departementet, Militærnægteradministrationen, Lægemiddelstyrelsen, Det Ethiske Råd, Statsamterne (2 amter), Statens Serum Institut og Beredskabsstyrelsen (1 afdeling og 1 center). Disse 7 virksomheder afholdt 87 % af ministerområdets driftsudgifter og oppebar 95 % af driftsindtægterne. Lønrevision blev gennemført ved Sundhedsstyrelsen og Statsamterne (2 amter), som afholdt 30 % af ministerområdets lønudgifter. Der blev foretaget udvidet gennemgang af årsrapporterne for Det Ethiske Råd og Embedslægevæsenet. Tilskudsrevision blev udført ved Beredskabsstyrelsen og af partistøtten ved Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement. Disse revisioner omfattede 3 % af ministerområdets tilskud. Revision af større anskaffelser blev gennemført ved Lægemiddelstyrelsen.

193. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

194. I **tabel 11** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 11. Revisionen for 2002 på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	12					1
Afsluttende revision	12					0
Revision i årets løb	7		7			
Lønrevision	2		2			
Udvidet gennemgang af årsrapporter	2		2			
Tilskudsrevision	2	1	1			
Revision af større anskaffelser	2		2			
Revisioner i alt	39	1	14	0	0	1

195. 1 område blev ved revisionen bedømt som meget tilfredsstillende, mens 14 blev bedømt som tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav anledning til i alt 1 bemærkning, som var så væsentlig, at den vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har ud over de nævnt revisioner gennemført et forsøg med statistisk stikprøverevision for det samlede ministerområde, jf. pkt. 46. Forsøget har omfattet driftsudgifter ekskl. løn. Resultatet af stikprøverevisionen og den øvrige revision på ministerområdet viste samlet set, at oplysningerne om driftsudgifter ekskl. løn i ministeriets regnskab er rigtige.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det var samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område var rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

196. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 2 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter.

- Tilskudsrevision ved Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement
- Sundhedsstyrelsens akkumulerede overskud.

197. *Tilskudsrevisionen ved Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement*, der omfattede partistøtten til Folketingets partier, viste, at ministeriet på betryggende måde havde påset, at vilkårene for tilskuddene var opfyldt, og at administrationen på de undersøgte områder generelt var meget tilfredsstillende. Ministeriet havde modtaget partiregnskaberne indeholdende de oplysninger, der var krævet i loven. Ministeriet havde modtaget erklæringerne fra formændene for det enkelte partis landsorganisation om tilskuddets anvendelse, og ministeriet havde modtaget ansøgningen om tilskud, partiregnskabet og erklæringen inden for de fastsatte tidsfrister.

Sundhedsstyrelsens akkumulerede overskud

Indledning

198. I maj 2003 fremkom der i pressen oplysninger om Sundhedsstyrelsens opsparring. Der blev i den anledning rejst kritik af Sundhedsstyrelsens manglende evne til at afvikle opsparringen.

Ultimo 2002 havde Sundhedsstyrelsen opsparet 114 mio. kr. i medfør af ordningen for videreførsel af uforbrugte dele af driftsbevillingen. Herudover var videreført ikke-forbrugte reservationsbevillinger vedrørende tilskud til sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse samt videreuddannelse af medicinsk personale på i alt 87,5 mio. kr., hvoraf 33,6 mio. kr. vedrørte ordninger administreret af Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement.

199. Rigsrevisionen har konstateret, at opsparingen er sket i overensstemmelse med de gældende bevillingsretlige regler, ligesom Sundhedsstyrelsen i de årlige finanslove har redegjort for udviklingen i opsparingen. Opsparingen har generelt været på et meget højt niveau i forhold til de samlede bevillinger.

200. Rigsrevisionen har undersøgt baggrunden for de seneste års stigning i de videreførte beløb, herunder:

- Årsagerne til opsparingens opståen og vækst.
- Sundhedsstyrelsens faglige og økonomiske styring af de enkelte enheder.
- Sundhedsstyrelsens planer for anvendelse af opsparingen.

201. I **tabel 12** er vist udviklingen i Sundhedsstyrelsens videreførselsbeløb i perioden 1997-2002.

Tabel 12. Udvikling i Sundhedsstyrelsens videreførselsbeholdning i perioden 1997-2002 fordelt på underkontoniveau

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	----- Mio. kr. -----					
§ 16.11.11. Sundhedsstyrelsen (Driftsbevilling)						
10. Almindelig virksomhed.....	23,0	15,6	13,3	18,6	31,9	24,7
20. Forebyggelse (Center for Forebyggelse).....	-	-	-	-	38,8	53,3
30. Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering	-	-	-	-	12,9	20,4
40. Strålehygiejne.....	0,6	2,2	2,0	2,3	3,0	2,8
50. Statens Institut for Medicinsk Teknologivurdering	21,2	31,8	38,0	27,6	-	-
90-97. Indtægtsdækket virksomhed ¹⁾	2,6	2,1	4,1	6,9	7,0	12,8
I alt	47,4	51,7	57,4	55,3	93,6	114,0
Årets bruttoudgifter	113,8	140,4	138,9	142,6	290,6	251,3
Videreførselsbeholdning i % af årets bruttoudgifter.....	41,7	36,8	41,3	38,8	32,2	45,4
§ 16.21.02. Sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse (Reservationsbev.)						
10. Sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse	46,5	53,3	79,5	83,2	15,9	43,9
20. Folkesundhed ²⁾	-	-	-	-	13,8	32,9
30. Forebyggelse og behandling af sindslidelser ²⁾	-	-	-	-	7,3	0,7
I alt	46,5	53,3	79,5	83,2	36,9	77,5
§ 16.31.03. Videreuddannelse af medicinsk personale (Reservationsbev.)						
10. Videreuddannelse af læger og tandlæger	21,6	21,3	17,6	12,3	9,8	10,0
20. Videreuddannelse til specialtandlæge ²⁾	-	0,0	0,0	÷2,1	1,2	0,0
I alt	21,6	21,3	17,6	10,2	10,9	10,0
¹⁾ 90. Indtægtsdækket virksomhed, 95. Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed, 97. Andre tilskudsfinansierede aktiviteter.						
²⁾ Kontoen administreres af Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement.						

202. Det fremgår af tabel 12, at det samlede akkumulerede videreførselsbeløb for Sundhedsstyrelsens driftsbevilling steg fra 47,4 mio. kr. i 1997 til 114,0 mio. kr. i 2002.

Sundhedsstyrelsens videreførselsbeholdning udgjorde mellem 32 og 45 % af årets bruttoudgifter.

Det fremgår videre, at opsparingen i perioden 1997-2000 var på et relativt stabilt niveau. Den væsentligste del af stigningen fandt sted i 2001 og 2002, hvor der samtidig blev gennemført en række organisatoriske ændringer.

Årsagerne til opsparingens opståen og vækst

203. Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet skyldtes stigningen bl.a., at sammenlægningen i april 2001 af Tobaksskaderådet, Alkoholpolitisk Kontaktudvalg mfl. til Center for Forebyggelse medførte en midlertidig opbremsning i de aktiviteter, som er omfattet af det nye center. Sammenlægningen medførte umiddelbart en forøgelse af Sundhedsstyrelsens bevillingsniveau, hvorimod aktivitetssiden først kunne øges tilsvarende efter samlokalisering, strategiudvikling og rekruttering samt indkøring af medarbejdere og organisation.

I Center for Forebyggelses samlede opsparing på 53,3 mio. kr. indgik ca. 15 mio. kr., der blev tilført ved oprettelsen af Forebyggelsescentret. Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet skyldes stigningen, at Sundhedsstyrelsen ved etableringen af centrene ikke havde en operationaliseret strategi med handlingsplaner for den fremtidige udvikling. Der blev således først efter etableringen af centrene udarbejdet mål og opgaver inden for rammerne af Sundhedsstyrelsens overordnede strategi for forebyggelse. Herudover førte rekrutteringsproblemer i det nyetablerede Center for Evaluering og Medicinsk Teknologivurdering og Sundhedsstyrelsen til en opsparing af løn- og driftsmidler, idet projekter, som involverer eksempelvis konsulentbistand eller tilskud til eksterne, er blevet forsinket.

204. Undersøgelsen har vist, at de organisatoriske omlægninger i Sundhedsstyrelsen har bidraget til stigningen i opsparingen.

Sundhedsstyrelsens faglige og økonomiske styring af de enkelte enheder

205. Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet var udgangspunktet for Sundhedsstyrelsens styring af de enkelte enheder indtil medio 2003, at de faglige enheder under Almindelig virksomhed blev tildelt bevillinger på baggrund af budgetudkast, som enheden udarbejdede. Udkastet blev vurderet og prioriteret ud fra den overordnede ramme fastlagt i finansloven, styrelsens resultatkontrakt, forventninger og krav i øvrigt fra centralt hold samt nye opgaver. På baggrund af denne prioritering blev budgetterne herefter meldt ud til de faglige enheder.

Begrundelsen for den decentrale økonomistyringsmodel var, ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at de faglige enheder i kraft af deres særlige ekspertise var de rette til at disponere og til at stille til ansvar for dispositionerne.

Sundhedsstyrelsen iværksatte i løbet af 2003 en række tiltag til forbedring af den hidtidige decentrale økonomistyringsmodel, herunder en mere tidstro budgettering, der samtidig skal sikre en hurtigere opfølgning på såvel mindre- som merforbrug, en udvikling af økonomistyringen af projekter, en styrkelse af lønstyringen samt ved en intensivring af resultatopfølgningen, hvorefter hver enkelt enhed månedsvis skal oplyse status og risikovurdering for de aktivitetsområder, som indgår i resultatkontrakten.

Det er Sundhedsstyrelsens forventning, at disse tiltag får virkning fra starten af 2004, og at de vil styrke sammenhængen mellem økonomi og faglighed og mellem budget og forbrug.

206. Rigsrevisionen har konstateret, at Sundhedsstyrelsen med den hidtidige styringsmodel har haft vanskeligheder med at styre aktivitetsniveauet og hermed forbruget. En gennemgang af Sundhedsstyrelsens virksomhedsregnskaber viste, at der i de senere år har været væsentlige afvigelser mellem forventningerne til årets resultat og de faktiske regnskabstal.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der har været problemer med at sikre, at nødvendige informationer blev kommunikeret til de relevante enheder i organisationen. Rigsrevisionen har således konstateret, at enkelte enheder har forhandlet budgetændringer direkte med departementet, og at regnskabsenheden ikke er blevet infor-

meret om ændringerne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der internt i Sundhedsstyrelsen ikke har været den nødvendige opfølgning på de opstillede budgetter.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Sundhedsstyrelsens tiltag vil bidrage til at afhjælpe de styringsmæssige problemer.

Sundhedsstyrelsens planer for anvendelse af opsparingen

207. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at Sundhedsstyrelsen i løbet af 2003 forventer et forbrug af opsparingen på ca. 7 mio. kr. på driftsbevillingen, således at den samlede opsparring ultimo 2003 er forventet reduceret til ca. 107 mio. kr. Merforbruget knytter sig til nye opgaver samt et øget forbrug i relation til varetagelsen af eksisterende opgaver som følge af aftalen om amternes økonomi for 2004. Sundhedsstyrelsens forventer tillige, at opsparingen med et uændret aktivitetsniveau vil være opbrugt på driftsbevillingskontiene i løbet af 2005.

Med hensyn til de 2 reservationsbevillinger har Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyst, at for Sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse er der i 2003 forventet forbrugt ca. 28 mio. kr. af opsparingen, svarende til en reduktion af denne på ca. 64 %, mens opsparingen på Videreuddannelse af medicinsk personale vil blive nulstillet ved udgangen af 2003, idet de 10 mio. kr. på tillægsbevillingslovforslaget for 2003 vil blive overført til konto 16.31.05. Uddannelse af praksisreservelæger til finansiering af et merforbrug på denne konto.

208. Rigsrevisionens vil følge udviklingen i videreførselsbeløbene.

Konklusion

209. Undersøgelsen har vist, at Sundhedsstyrelsens opsparing er sket i overensstemmelse med de gældende bevillingsretlige regler. Opsparingen har i hele perioden generelt været på et højt niveau i forhold til de samlede bevillinger. En medvirkende årsag til den væsentlige stigning sidst i perioden var de organisatoriske omlægninger i 2001.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at Sundhedsstyrelsens økonomistyring har været ikke helt til-

fredsstillende. Styrelsen har haft vanskeligheder med at styre aktivitetsniveauet og dermed forbruget, hvilket har resulteret i opsparing og problemer med styringen af dens anvendelse.

Budgetopfølgningen har ikke været tilstrækkelig, og der har ikke været langsigtede mål for anvendelsen af opsparingen til at styre, at denne blev anvendt til formål, der var relevante for løsningen af styrelsens opgaver.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Sundhedsstyrelsen med nye styringstiltag i 2003 vil sikre en mere tidstro budgettering i forbindelse med budgetlægningen og en intensiveret resultatopfølgning.

K. § 17. Beskæftigelsesministeriet

210. Beskæftigelsesministeriet bestod i 2002 af i alt 7 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Arbejdstilsynet, Arbejdsmiljøinstituttet, Arbejdsmiljørådets Service Center, Arbejdsskadestyrelsen, Arbejdsdirektoratet og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

211. Der er på Beskæftigelsesministeriets område gennemført i alt 27 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

1 af de 27 revisioner er udført af den interne revision i Arbejdsmarkedsstyrelsen. Den interne revision udfører i overensstemmelse med en indgået § 9-aftale revision af regnskaberne for Arbejdsformidlingen, som hører under Arbejdsmarkedsstyrelsen. Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gør, at Rigsrevisionen kan basere sine vurderinger på dens arbejde.

212. Beskæftigelsesministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 80.439 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 1.417 mio. kr., øvrige driftsudgifter 3.218 mio. kr., tilskud 49.459 mio. kr. samt overførsler til og fra kommuner 26.345 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 2.496 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb er gennemført ved Beskæftigelsesministeriets departement, Arbejdsmiljørådets Service Center, Arbejdsdirektoratet og Arbejdsmarkedsstyrelsen (ekskl. Arbejdsformidlingen), der tilsammen afholdt 12 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 68 % af ministerområdets indtægter.

IT-revision er gennemført ved Beskæftigelsesministeriets departement og Arbejdsdirektoratet, mens en udvidet gennemgang af årsrapporter er foretaget for Arbejdsmiljøinstituttet, Arbejdsmiljørådets Service Center og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Tilskudsrevision er udført ved Arbejdsdirektoratet, der administrerede 84 % af ministerområdets tilskud. Gennemgang af kommunal afregning er foretaget

ved Beskæftigelsesministeriets departement, som forvaltede 100 % af ministerområdets overførsler til og fra kommuner.

Rigsrevisionen har under produktet gennemgang af regnskaber for fonde mv. gennemgået regnskaberne for 2002 for Lønmodtagernes Garantifond, Lønmodtagernes Dyrtdsfond og Arbejdsmarkedets Feriefond, som hører under departementets ressort.

Den interne revision i Arbejdsmarkedsstyrelsen dækkede 14 % af ministerområdets samlede udgifter og 2 % af ministerområdets samlede indtægter. Den interne revision har foretaget afsluttende revision af alle AF-regionerne. Den interne revision har herudover udført revision i årets løb ved AF-region Storkøbenhavn, AF-region Frederiksborg, AF-region Roskilde, AF-region Vestsjælland, AF-region Storstrøm samt AF-region Ribe. Endelig har den interne revision udført forvaltningsrevision ved AF-region Storkøbenhavn, AF-region Ribe og AF-region Vejle.

213. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

214. I [tabel 13](#) er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 13. Revisionen for 2002 på Beskæftigelsesministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	7					0
Afsluttende revision	7					2
Revision i årets løb	4		2	2		
IT-revision	2		2			
Udvidet gennemgang af årsrapporter	3		3			
Tilskudsrevision	1		1			
Gennemgang af kommunal afregning	1		1			
Gennemgang af regnskab for fonde mv.	1		1			
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	27	0	11	2	0	2

215. 11 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende, mens 2 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav anledning til i alt 2 bemærkninger, som var så væsentlige, at de vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Beskæftigelsesministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Beskæftigelsesministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

216. Rigsrevisionen har valgt at fremhæve resultatet af følgende 5 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller som følge af væsentlige/vedvarende mangler vedrørende regnskabsforvaltningen:

- Revision i årets løb og afsluttende revision ved Arbejdsdirektoratet

- Revision i årets løb og afsluttende revision ved Arbejdsmarkedsstyrelsen
- Afsluttende revision af AF-region Bornholm (intern revision).

217. *Revisionen i årets løb* viste, at *Arbejdsdirektoratets* regnskabsaflæggelse generelt ikke var helt tilfredsstillende. Det var Rigsrevisionens vurdering, at dispositionerne var i overensstemmelse med bevillinger og love mv. Derimod fandt Rigsrevisionen, at direktoratets forretningsgange og interne kontroller, især vedrørende regnskabsmæssig registrering og betalingsforretninger, burde styrkes.

Den regnskabsmæssige registrering var forsinket, og der blev ikke regelmæssigt foretaget afstemninger af debitor- og kreditorkonti. Rigsrevisionen har tidligere i forbindelse med den afsluttende revision for 2000 gjort opmærksom på mangler i direktoratets regnskabsmæssige afstemninger.

En række likvidkonti vedrørende ud- og indbetalinger under fleksydelsesordningen, som direktoratet havde overtaget fra Socialministeriet ved ressortændringen i november 2001, stemte ikke ved overdragelsen og var indtil revisionstidspunktet (oktober 2002) ikke blevet afstemt på grund af manglende oplysninger fra Socialministeriet. Direktoratet har efterfølgende bragt bogføringen ajour, så det er blevet muligt at afstemme kontiene. Afstemningen gav ikke anledning til bemærkninger.

De interne kontroller i forbindelse med SORDA-systemet, som direktoratet ligeledes havde overtaget fra Socialministeriet til administration af sygedagpengelovens forsikringsordninger, var utilstrækkelige, idet der bl.a. manglede kontrol med udbetalingerne fra systemet. Derudover konstaterede Rigsrevisionen, at checks udstedt via SORDA-systemet først blev bogført i Navision Stat, når checkene blev indløst. Direktoratet har meddelt, at man har nedsat en arbejdsgruppe, der skal afklare problemerne vedrørende SORDA-systemet.

Ved den *afsluttende revision* konstaterede Rigsrevisionen, at hovedkonto 17.39.21. Fleksydelse indeholdt en væsentlig fejl. Således var indtægter på ca. 15 mio. kr., der vedrørte fleksydelsesbidrag for 2003, registreret i regnskabet for 2002. Ministeriet oplyste, at det af tekniske grunde

ikke var muligt at foretage en korrekt periodisering i det IT-system, hvori fleksydelsesordningen håndteres, og fejlen var ikke blevet opdaget i forbindelse med regnskabsgodkendelsen. Ved årsafslutningen for 2003 vil man sikre, at der sker en korrekt periodisering, bl.a. ved tilretning af systemet.

218. *Revisionen i årets løb ved Arbejdsmarkedsstyrelsen* viste, at regnskabsaflæggelsen generelt ikke var helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderede, at dispositionerne var i overensstemmelse med bevillinger, love mv. Derimod fandt Rigsrevisionen, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller ikke var helt tilfredsstillende, navnlig for så vidt angik edb-anvendelse og regnskabsmæssig registrering.

Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at styrelsen ikke havde etableret den fornødne funktionsadskillelse ved anvendelse af Navision Stat, idet 3 superbrugere hver for sig havde fuld kontrol over styrelsens regnskabssystem. Endvidere havde styrelsen ikke løbende foretaget afstemning af beholdningskontiene, og der henstod på en lang række af styrelsens beholdningskonti gamle poster, der burde have været udlignet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen oplyste, at man ville arbejde videre med at finde en løsning i relation til den manglende funktionsadskillelse. Styrelsen oplyste desuden, at man efterfølgende havde indført månedlige afstemninger af beholdningskontiene, og at man i forbindelse med årsafslutningen for 2002 havde udlignet alle de poster, der kunne udlignes.

I forbindelse med den *afsluttende revision ved Arbejdsmarkedsstyrelsen* konstaterede Rigsrevisionen, at styrelsen ikke umiddelbart kunne fremlægge de basale regnskabsmæssige afstemninger, som bør være gennemført, inden regnskabet bliver godkendt. Styrelsen oplyste efterfølgende, at der var foretaget afstemning af alle væsentlige beholdningskonti, inden det afsluttende regnskab for 2002 blev godkendt i marts 2003. Afstemningerne var udskrevet i april og maj 2003, men udskriftsdatoen var ifølge styrelsen ikke sigende for, hvornår afstemningerne var foretaget. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at styrelsen først var i stand til at forelægge afstemningerne for Rigsrevisionen sidst i maj 2003, dvs. mere end 2 måneder efter regnskabsgodkendelsen. Rigsrevisionen skal bemærke, at manglende

regnskabsmæssige afstemninger indebærer risiko for, at aktiver og passiver ikke er opgjort korrekt. Rigsrevisionen konstaterede imidlertid ikke ved revisionen væsentlige helt åbenlyse fejl og mangler i styrelsens regnskab.

219. Ved den *afsluttende revision* af Arbejdsformidlingen konstaterede den interne revision i Arbejdsmarkedsstyrelsen, at der i *AF-region Bornholm* i ganske betydeligt omfang henstod åbentstående poster vedrørende tjenesterejser. De ældste af disse poster vedrørte tjenesterejser, der havde fundet sted knap 12 måneder tidligere end den afsluttende revision. Forholdet blev af den interne revision skarpt påtalt over for regionen med bemærkning om, at det blev betragtet som en skærpende omstændighed, at tilsvarende påtaler var afgivet i tidligere finansår. De pågældende tjenesterejser blev afregnet i forbindelse med den interne revisions påtale.

Den interne revision fandt forholdet så alvorligt, at Arbejdsmarkedsstyrelsens direktion blev orienteret om sagen. Arbejdsmarkedsstyrelsen har herefter foretaget tiltag over for regionen med henblik på, at tjenesterejser fremover afregnes i overensstemmelse med regionens regnskabsinstruks.

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

220. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) bestod i 2002 af i alt 5 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet, Nævnet for Etnisk Ligestilling og Dansk Røde Kors' Asylafdeling.

221. Der er på Integrationsministeriets område gennemført i alt 17 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

I overensstemmelse med en aftale indgået i henhold til rigsrevisorlovens § 9 har et privatpraktiserende revisionsfirma (den interne revision) udført revisionen af regnskabet for Dansk Røde Kors' Asylafdeling. 1 af de 17 revisioner er således udført af den interne revision. Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gør, at Rigsrevisionen kan basere sine vurderinger på dens arbejde.

222. Integrationsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 5.598 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 259 mio. kr., øvrige driftsudgifter 1.118 mio. kr., bygge- og anlægsudgifter 7 mio. kr., tilskud 476 mio. kr. samt overførsler til og fra kommuner 3.738 mio. kr. Herudover havde ministeriet i 2002 indtægter for i alt 21 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb er udført ved departementet og Udlændingestyrelsen, der tilsammen afholdt 97 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 100 % af ministeriets driftsindtægter.

Endvidere har Rigsrevisionen foretaget lønrevision ved Dansk Røde Kors' Asylafdeling, IT-revision og gennemgang af kommunal afregning ved departementet samt uvidet gennemgang af årsrapporter for Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet.

Den interne revision har udført revision i årets løb, afsluttende revision, revision af årsrapport samt forvaltningsrevision af regnskabet for Dansk Røde Kors' Asylafdeling. Dette regnskab indgår ikke i statsregnskabet.

223. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

224. I **tabel 14** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 14. Revisionen for 2002 på Integrationsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	5					1
Afsluttende revision	4					0
Revision i årets løb	2		2			
Lønrevision	1		1			
IT-revision	1				1	
Udvidet gennemgang af årsrapporter	2		2			
Gennemgang af kommunal afregning	1		1			
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	17	0	7	0	1	1

225. 7 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende, mens 1 blev bedømt som ikke tilfredsstillende. Den afsluttende revision gav ikke anledning til bemærkninger, mens bevillingskontrollen gav anledning til 1 bemærkning, som var så væsentlig, at den vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har ud over de nævnt revisioner gennemført et forsøg med statistisk stikprøverevision for det samlede ministerområde, jf. pkt. 46. Forsøget har omfattet driftsudgifter ekskl. løn. Resultatet af stikprøverevisionen og den øvrige udførte revision viste samlet set, at oplysningerne om driftsudgifter ekskl. løn i ministerområdets regnskab er rigtige.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Integrationsministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Integrationsministeriets område er rigtige, og at dispositionerne generelt har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

226. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 2 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse:

- IT-revision ved Integrationsministeriets departement
- Bevillingskontrol af Dansk Røde Kors' Asylafdeling.

227. *IT-revisionen ved Integrationsministeriets departement* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte aflæggelsen af et korrekt regnskab på revisionstidspunktet ikke var tilfredsstillende. Dette skyldtes, at ansvar og kompetence vedrørende økonomisystemet og de faglige systemer ikke var entydigt afklaret mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Integrationsministeriet i en periode efter ressortomlægningen, hvor en række områder blev flyttet fra det daværende Indenrigsministerium til det nyoprettede Integrationsministerium. Flere forretningsgange havde derfor ikke fundet sin endelige form, hvorfor der var væsentlig risiko for system-, data- og driftssikkerheden. Den manglende afklaring af ansvars- og kompetenceforholdene skyldtes efter Rigsrevisionens opfattelse utilstrækkelig kommunikation mellem de 2 ministerier.

Rigsrevisionen har ved en IT-revision i Integrationsministeriet ultimo 2003 konstateret, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte aflæggelsen af et korrekt regnskab er forbedret.

228. Rigsrevisionen konstaterede ved *bevillingskontrollen*, at en kaution for *Dansk Røde Kors' Asylafdelings* kassekredit og en garanti for dækning af underskud i forbindelse med Dansk Røde Kors' indkvarteringsvirksomhed ifølge statsregnskabets fortegnelse over de af ministerierne ydede garantiforpligtelser mv., s. 167, var hjemlet i anmærkningerne til § 18.21.03.10 på finansloven for 2002. Rigsrevisionen konstaterede, at det alene var kautionsfor-

pligtelsen og dermed ikke underskudsgarantien, der var beskrevet i anmærkningerne til § 18.21.03.10.

Rigsrevisionen fandt det uheldigt, at hverken kautionen eller garantien, som forudsat i Budgetvejledning 2001, pkt. 2.2.9, havde den fornødne hjemmel i form af særlig lov eller tekstanmærkning på finanslovene for 2002 og 2003.

Ministeriet har taget Rigsrevisionens synspunkt om, at der burde have foreligget en klar hjemmel for underskudsgarantien og kautionen for kassekreditte til efterretning. Med baggrund heri har ministeriet på forslag til finansloven for 2004 indarbejdet en tekstanmærkning, der præciserer hjemlen til at stille underskudsgaranti og kaution.

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

229. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (Videnskabsministeriet) bestod i 2002 af 28 virksomheder, jf. bilag 1, herunder de selvejende universiteter Danmarks Tekniske Universitet og Danmarks Pædagogiske Universitet, hvis regnskaber ikke indgår i statsregnskabet.

230. Der er på ministeriets område udført i alt 79 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

I oktober 2002 blev der indgået en § 9-aftale mellem rigsrevisor og ministeren for videnskab, teknologi og udvikling om intern revision (institutionsrevision) ved Danmarks Tekniske Universitet for regnskabsåret 2002. 1 af de 79 revisioner er således udført af den interne revision på Danmarks Tekniske Universitet. Tilsynet med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gjorde, at Rigsrevisionen kunne basere sine vurderinger på dens arbejde.

231. Videnskabsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 23.537 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 7.041 mio. kr., øvrige driftsudgifter 9.939 mio. kr., tilskud 3.569 mio. kr., bygge- og anlægsudgifter 806 mio. kr. samt lån og garantier mv. 2.180 mio. kr. Ministeriet havde indtægter for i alt 12.771 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder.

Revision i årets løb er udført ved departementet, Forskningsstyrelsen, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, Københavns Universitet, Syddansk Universitet og Dansk Polarcenter, der samlet afholdt 78 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 42 % af driftsindtægterne. Endvidere har Rigsrevisionen udført revision i årets løb ved Danmarks Pædagogiske Universitet.

Lønrevision er gennemført ved Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, Aalborg Universitet og Forskningscenter Risø, som afholdt 15 % af ministerområdets lønud-

gifter. Endvidere har Rigsrevisionen udført lønrevision ved Danmarks Tekniske Universitet.

IT-revision er udført ved departementet, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, Handelshøjskolen i København og Forskningscenter Risø. Rigsrevisionen har foretaget en udvidet gennemgang af årsrapporterne for Syddansk Universitet, Roskilde Universitetscenter, Dansk Rumforskningsinstitut og Dansk Polarcenter.

Tilskudsrevision er foretaget ved departementet, der administrerede 68 % af ministerområdets tilskud.

Bygge- og anlægsrevision er udført ved Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, der afholdt 89 % af ministerområdets bygge- og anlægsudgifter.

Revision af større anskaffelser er udført ved IT- og Telestyrelsen.

Den interne revision ved Danmarks Tekniske Universitet har udført revision i årets løb, afsluttende revision samt forvaltningsrevision.

232. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

Departementets øverste ledelse har oplyst, at der er fulgt op på Rigsrevisionens anbefalinger, bl.a. med hensyn til:

- Regelret forvaltning af andre aktiver
- Implementering af den nye universitetslov
- Opkrævning og afregning af gebyrer mellem Danmarks Pædagogiske Universitet og Centre for Videregående Uddannelse
- IT-anvendelse og -sikkerhed.

Dette er nærmere omtalt i det efterfølgende under de enkelte sager.

233. I **tabel 15** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 15. Revisionen for 2002 på Videnskabsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	28					0
Afsluttende revision	28					2
Revision i årets løb	7		5	2		
Lønrevision	4	1	3			
IT-revision	4		1	3		
Udvidet gennemgang af årsrapporter	4		1	3		
Tilskudsrevision	1		1			
Bygge- og anlægsrevision	1	1				
Revision af større anskaffelser	1			1		
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	79	2	12	9	0	2

234. I alt 14 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, mens 9 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende. Bevillingskontrollen gav ikke anledning til bemærkninger, mens den afsluttede revision gav anledning til 2 bemærkninger, som var så væsentlige, at de vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Videnskabsministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Videnskabsministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

235. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 14 af de udførte revisioner:

- Afsluttende revision af regnskaberne for Dansk Rumforskningsinstitut og Danmarks Pædagogiske Universitet

- Revision i årets løb ved Danmarks Pædagogiske Universitet og Dansk Polarcenter
- Lønrevision ved Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger
- IT-revision ved departementet, Handelshøjskolen i København og Forskningscenter Risø
- Bygge- og anlægsrevision ved Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger
- Revision af større anskaffelser ved IT- og Telestyrelsen
- Udvidet gennemgang af årsrapporter for Syddansk Universitet, Roskilde Universitetscenter og Dansk Polarcenter
- Tilsyn med intern revision ved Danmarks Tekniske Universitet.

236. Den afsluttende revision af Dansk Rumforskningsinstituts regnskab for 2002 viste, at der ikke siden instituttets overgang til Navision Stat i juli 2001 var foretaget afstemninger af statuskonti, herunder afstemning af likvide konti. Herved blev fejl opstået i 2001 og 2002 først opdaget i forbindelse med afstemninger, som instituttet foretog i juni 2003 efter henvendelse fra Rigsrevisionen. Der blev konstateret flere fejl i forbindelse med afstemning af bankkontiene. Beløb på i alt 8,9 mio. kr. indsat og hævet i 2001 af Økonomistyrelsen blev ikke bogført i instituttets regnskab. Indsætninger og hævnings foretaget af Økonomistyrelsen fra januar til september 2002 blev bogført forkert. Det drejede sig om nettotømning af 8,0 mio. kr., der fejlagtigt blev bogført i debet som en indsætning. En tilbagebetaling af 12,5 mio. kr. fra Økonomistyrelsen i forbindelse med en manuel udført tømning var indsat i banken, men ikke bogført i regnskabet. Ovenstående posteringer havde ingen driftsmæssig virkning.

I forbindelse med instituttets bankafstemninger blev det også konstateret, at der i enkelte tilfælde i perioden september 2001 - februar 2002 var sket dobbeltbetaling af kreditorer, og at enkelte kreditorer ikke var blevet betalt. Fejlene blev først opdaget og rettet medio 2003.

Rigsrevisionen finder ikke instituttets kreditorstyring tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder det endvidere ikke

acceptabelt, at instituttet ikke har foretaget regelmæssige afstemninger.

Ministeriet har oplyst, at der nu foretages korrekt kontrol/afstemning af relevante drifts- og statuskonti, samt at kreditorstyringen fremover foretages via Navisions kreditormodul, så dobbeltbetaling og manglende kreditorbetaling undgås.

237. Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU) blev den 1. juli 2000 oprettet som en selvejende institution ved sammenlægning af 3 statsinstitutioner og en selvejende institution. Samtidig blev reglerne for bevillingstildeling og regnskabsaflæggelse ændret. Universitetet bliver nu alene finansieret ved tilskud og ikke som tidligere delvist ved driftsbevillinger, mens regnskabsaflæggelsen i vidt omfang følger årsregnskabsloven.

Rigsrevisionen omtalte DPU's regnskabsaflæggelse i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2000, s. 123-124, og i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2000, s. 162-164. I notat af 26. februar 2003 til statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i 6 sager i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2000, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2001, s. 87, tilkendegav Rigsrevisionen, at Rigsrevisionen ville følge op på universitetets regnskabsaflæggelse i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2002.

Denne opfølgning skete i forbindelse med revision i årets løb og den afsluttende revision for 2002.

238. Ved *revisionen i årets løb* fulgte Rigsrevisionen op på DPU's regnskabsaflæggelse, herunder forretningsgange vedrørende debitorforvaltning samt projekter under indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

Det var Rigsrevisionens samlede vurdering, at DPU på flere områder havde forbedret forretningsgange og kontroller, men at de undersøgte forretningsgange og interne kontroller samlet set fortsat ikke fungerede helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen konstaterede vedrørende debitorforvaltningen, at der nu var overensstemmelse mellem debitorsystemet og finanssystemet, mens det vedrørende forvaltningen af projekterne blev konstateret, at mange ældre projek-

ter nu var blevet afsluttet. Blandt de forhold, der fortsat ikke var helt tilfredsstillende, var udeståender mellem universitetet og Centrene for Videregående Uddannelse (CVU) vedrørende deltagergebyrer mv., ligesom projektregistreringen i en del tilfælde havde været mangelfuld, især vedrørende registrering af lønudgifter.

Departementet oplyste efterfølgende, at problemerne med opkrævning og afregning af deltagergebyrer mellem DPU og CVU'erne havde været drøftet mellem Undervisningsministeriet, DPU og CVU'erne. De udestående beløb er nu i det væsentligste afregnet.

239. Ved revisionen fulgte Rigsrevisionen endvidere op på status for udarbejdelsen af regnskabsinstruksen. Rigsrevisionen konstaterede, at denne fortsat ikke var ajourført og godkendt af DPU's ledelse.

Rigsrevisionen og ministeriet modtog efterfølgende i marts 2003 en af ledelsen godkendt regnskabsinstruks, hvori bl.a. indgik et revideret afsnit om edb-behandling. Det blev samtidig oplyst, at de resterende punkter ville blive ajourført i løbet af foråret. DPU oplyste senest i august 2003, at ajourføringen af regnskabsinstruksen var blevet forsinket på grund af ekstraordinært tidskrævende arbejde i forbindelse med udfasningen af CVU'erne. Rigsrevisionen bemærker, at den udestående ajourføring vedrører enkelte mindre områder.

Ministeriet har bemærket, at DPU løbende ajourfører regnskabsinstruksen til ændringer i organisation og systemer.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at universitetet først 3 år efter etableringen havde en underskrevet regnskabsinstruks og forventer, at instruksen bliver ajourført på de resterende mindre punkter.

240. Ifølge Videnskabsministeriets instruks om årsregnskab for DPU af maj 2002 skal bestyrelsen indsende den godkendte årsrapport sammen med bestyrelsens bemærkninger til den rådgivende revisors erklæring til Rigsrevisionen og ministeriet inden den 1. april efter regnskabsårets afslutning. Rigsrevisionen modtog ved brev af 18. august 2003 den underskrevne årsrapport, der var dateret den 17. juni 2003. Ministeriet havde som følge af, at DPU's regnskabsorganisation havde været stærkt belastet af udfasnin-

gen af CVU'erne, og fordi bestyrelsen først kunne behandle og underskrive regnskabet på et bestyrelsesmøde den 17. juni 2003, givet universitetet udsættelse indtil begyndelsen af juli måned med indsendelse af årsrapporten.

I tilknytning til DPU er etableret et forsknings- og udviklingscenter, Learning Lab Denmark (LLD), som har egen ledelse og bestyrelse og som skal aflægge egen årsrapport med tilhørende regnskab. Rigsrevisionen modtog ved brev af 2. oktober 2003 den underskrevne årsrapport dateret den 25. juni 2003 for LLD. Årsrapporten var dog ikke underskrevet af det japanske bestyrelsesmedlem.

Rigsrevisionen fandt ikke forløbet ved regnskabsaflæggelsen tilfredsstillende og henstillede, at regnskabsaflæggelsen fremover sker efter gældende regler.

Ministeriet er enig i, at det tidsmæssige forløb omkring regnskabsaflæggelsen ikke havde været tilfredsstillende, og oplyste, at DPU for fremtiden forventer at aflevere årsrapporten til tiden. Vedrørende LLD bemærker ministeriet, at der ikke er et direkte krav om, at DPU skal indsende LLD's årsrapport til Rigsrevisionen eller ministeriet, men at årsrapporten nu på den givne foranledning er indsendt.

Rigsrevisionen finder det naturligt, at årsrapporten for LLD indsendes til Rigsrevisionen, da Rigsrevisionen i henhold til § 12, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 240 af 26. marts 2001 om vedtægt for Learning Lab Denmark, jf. § 17 i lov om Danmarks Pædagogiske Universitet, er revisor for institutionen, og LLD i øvrigt skal følge de regler for regnskabsførelse og -aflæggelse, som er fastsat i og i henhold til lov om Danmarks Pædagogiske Universitet.

241. Den *afsluttende revision* blev udført på grundlag af det af bestyrelsen underskrevne regnskab af 17. juni 2003. Dette var nødvendigt, da DPU er tilskudsfinansieret, og da DPU's løbende regnskabsmæssige registreringer ikke foretages i de statslige regnskabssystemer. Det fremgik af supplerende oplysninger til den rådgivende revisors erklæring, at denne var enig i årsberetningens beskrivelse af usikkerhederne i årsregnskabet om endelig opgørelse af mellemværender (udgifter afholdt af DPU) med CVU'er, om periodisering af projekter i regnskabet, om korrekt opgørelse af moms og usikkerhed om beløb vedrørende LLD, idet det særskilte regnskab for LLD endnu ikke var færdigt, da er-

klæringen blev afgivet. Der kunne således fortsat konstateres usikkerhed i universitetets regnskabsaflæggelse for 2002.

Ministeriet har oplyst, at usikkerheden i opgørelsen af mellemværendet med CVU'erne alene skyldtes det forhold, at forhandlingerne om størrelsen af det endelige mellemværende ikke var afsluttet ved regnskabs aflæggelse, og at behandlingen af moms vil blive søgt fuldstændig af dækket og rettet i 2003.

Ved revisionen og gennemgangen af årsrapporten bemærkede Rigsrevisionen bl.a., at saldoen vedrørende tilgodehavender hos andre institutioner var steget fra 3,3 mio. kr. ultimo 2001 til 45,5 mio. kr. ultimo 2002. Beløbene vedrørte især de nævnte mellemværender med CVU'erne, hvortil universitetets Efter- og VidereUddannelsesenheder var udlagt med tilbagevirkende kraft pr. 1. januar 2002.

Ifølge DPU beroede stigningen især på de udarbejdede refusionsopgørelser knyttet til udfasningen af DPU's Efter- og VidereUddannelsesenheder. Tilgodehavendernes samlede størrelse blev fortsat drøftet med et par CVU'er, og da CVU'erne samtidig under ét havde besluttet først at afregne med DPU, når samtlige udestående punkter var afklaret, var der derfor ultimo august 2003 endnu ikke sket væsentlige indbetalinger til trods for adskillige anmodninger fra både DPU og Undervisningsministeriet om indbetaling af acontobeløb. DPU forventede, at der kunne ske en endelig afregning af mellemværenderne i 3. kvartal 2003, idet der kun udestod få uafklarede punkter. Mellemværenderne med CVU'erne pr. 30. august 2003 udgjorde i alt 35,9 mio. kr.

Ministeriet har oplyst, at selv om det ifølge aftalen knyttet til ressortomlægningen i november 2001 mellem Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet primært er Undervisningsministeriet, som har ansvaret for udlægningen af Efter- og VidereUddannelsesenhederne til CVU'erne, har ministeriet foranlediget, at DPU endnu engang har rykket de berørte CVU'er for en afklaring af de udestående mellemværender.

242. Ved gennemgangen af status bemærkede Rigsrevisionen endvidere 2 passivposter på henholdsvis 1,0 og 1,6 mio. kr., der begge vedrørte statstilskud ydet til den tidligere selvejende institution Danmarks Pædagogiske Højskole. Ifølge universitetet var beløbene en del af DPU's åbningsbalance pr. 1. juli 2000.

Rigsrevisionen bemærkede over for DPU, at universitetet burde få afklaret, hvem beløbene tilhører, og foretage de hermed forbundne handlinger og registreringer. DPU tog Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning.

243. Rigsrevisionen konstaterede således, at der fortsat mere end 3 år efter etableringen af DPU var problemer med regnskabsaflæggelsen, ligesom der fortsat udestod en endelig afklaring af økonomiske mellemværender afledt af universitetets etablering.

Rigsrevisionen er enig i, som oplyst i universitetets årsberetning og anført af universitetets rådgivende revisor, at der fortsat er usikkerhed i universitetets regnskabsaflægelse og dermed, om regnskabet er rigtigt.

Rigsrevisionen har henstillet, at DPU's ledelse opprioriterede løsningen af problemerne, og forventede, at ministeriet i nødvendigt omfang bistod DPU hermed.

Ministeriet har erklæret sig enig i, at der hersker usikkerhed om de regnskabsmæssige opgørelser på de nævnte områder, og har oplyst, at ministeriet har anmodet DPU om et møde inden for den nærmeste fremtid om bl.a. disse spørgsmål. Ved mødet forventes det tillige afklaret, på hvilken måde ministeriet kan yde bistand til universitetet.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

244. *Revisionen i årets løb ved Dansk Polarcenter* viste, at forretningsgange og interne kontroller samlet set ikke var helt tilfredsstillende.

Flere af centrets forretningsgange blev ikke udført i overensstemmelse med regnskabsinstruksen, fx visse kasseforretninger, godkendelse af rejseafregninger og udbetaling af rejseforsbud.

Rigsrevisionen konstaterede også, at der var problemer med forretningsgange og kontroller vedrørende kontantsalgs- og kreditnotaer, at bogføringsbilag manglede basale oplysninger, og at håndteringen af omposteringsbilag var mangelfuld. Tillige var der problemer med funktionsadskillelse mellem dispositions- og godkendelsesberettigede. Centret førte heller ikke et kartotek over de ca. 20.000 bøger, som centret sælger. Rigsrevisionen fandt på grund af centrets størrelse, at der var behov for departementets støtte og supervision.

Centret tog Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning. Ministeriet har oplyst, at der er gennemført de nødvendige ændringer for alle de påtalte forhold.

245. *Lønrevisionen ved Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger* viste, at løn- og personaleforvaltningen var meget tilfredsstillende. Forretningsgangene på løn- og personaleområdet var velfungerende, og der var etableret en hensigtsmæssig og sikker forretningsgang på området. Dette gjaldt væsentlige delområder inden for løn- og personaleadministrationen som forvaltning af overenskomster og aftaler, variable ydelser og statusændringer. Forvaltningen af delområderne registrering og frigivelse samt uddatabehandling blev på revisionstidspunktet varetaget af Undervisningsministeriet. Disse delområder indgik ikke i vurderingen.

246. *IT-revisionen ved departementet* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflægning ikke var helt tilfredsstillende. Ministeriet manglede en firewall, der var begrænset tilsyn med de underliggende institutioners IT-anvendelse samt en begrænset opfølgning på outsourcing af IT-driften.

Departementet tog Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning. Ministeriet har bl.a. oplyst, at der er etableret en firewall samt fulgt op på den outsourcete IT-drift.

247. *IT-revisionen ved Handelshøjskolen i København* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflægning ikke var helt tilfredsstillende. Der manglede en systematisk risikovurdering og en politik for firewallbeskyttelse, herunder for omfang af overvågningen. Desuden manglede der en procedure for adgang til sikkerhedskopierne.

Handelshøjskolen i København tog Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning.

248. *IT-revisionen ved Forskningscenter Risø* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at understøtte korrekt regnskabsaflægning ikke var helt tilfredsstillende. Det generelt meget åbne og forskerprægede miljø havde været medvirkende årsag til, at der ikke i tilstrækkeligt omfang var etableret begrænsninger i den eksterne adgang til IT-ressour-

cer via firewall og modemmer. Konsekvensen heraf var bl.a., at ansvar for IT-opgaver i betydeligt omfang var uddelegeret til medarbejdere i organisationen uden de nødvendige kompetencer og værktøjer, fx vedrørende backup og adgange via modemmer og firewall. Der var dog udført et godt og velkvalificeret arbejde inden for de givne rammer med betydeligt fokus på muligheder og holdninger til at sikre en effektiv og sikker IT-drift.

Forskningscenter Risø tog anbefalingerne til efterretning og har fremsendt en opfølgende handlingsplan til Rigsrevisionen.

249. *Bygge- og anlægsrevisionen ved Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger* vedrørte projektrevision af bygningen af Københavns Universitet, Amager, 1. byggeafsnit, etape 1.1 og 1.2, hvor udgiften tilsammen var på ca. 650 mio. kr. ud af den samlede budgetterede totaludgift på ca. 1.830 mio. kr.

Rigsrevisionen konstaterede ved revisionen, at byggeprojektet var organiseret hensigtsmæssigt, og at der var et byggeregnskab for hver etape. Revisionen af byggeregnskaber og regnskabsbilag gav ikke anledning til bemærkninger, og det kunne konstateres, at den økonomiske styring af byggesagen var velfungerende, samt at totaludgiften blev holdt inden for bevillingen. Yderligere viste gennemgangen, at den tidsmæssige styring af byggesagen bl.a. medførte, at en forsinkelse i projektførløbets start blev indhentet under projektets gennemførelse. Herved blev byggeriet afsluttet før det planlagte afleveringstidspunkt.

Det var Rigsrevisionens vurdering, at projektet var tilrettelagt og gennemført på en meget tilfredsstillende måde.

250. *Revisionen af større anskaffelser ved IT- og Telestyrelsen* vedrørte projekterne "Selvbetjeningssystemer for studerende", hvor projekthåndteringen blev vurderet tilfredsstillende, og "Øresunddirekt", hvor Rigsrevisionen vurderede, at håndteringen af projektet samlet set ikke var helt tilfredsstillende. "Selvbetjeningssystemer for studerende" er decentrale løsninger i form af hjemmesider på de enkelte uddannelsesinstitutioner, hvorfra de studerende kan gennemføre selvbetjening i det studieadministrative system. "Øresunddirekt" er en informationsindsats i Øresundsregionen, som bl.a. omfatter etablering af dansk/svensk informa-

tionsportal, telefonoplysning samt netværk mellem ministerier, styrelser og organisationer mv.

Grundlaget for vurderingen af ”Øresunddirekt” var en gennemgang af tilgængeligt materiale, herunder mødereferater, organisatorisk set-up, udbuds-, tilbuds- og kontraktmateriale, projektrengnskaber og underliggende bogføring samt interviews med nøglepersoner i IT- og Telestyrelsen og departementet.

Revisionen viste, at der i væsentligt omfang manglede skriftlig dokumentation for styring og kontrol med projektet samt for væsentlige beslutninger, afgørelser og godkendelser. Der var ikke i tilstrækkelig grad foretaget markedsanalyse af potentielle leverandører, og der var i flere tilfælde udbetalt et ikke rimeligt forskud. Det var også Rigsrevisionens vurdering, at projektrengnskabet og budgetkontrollen var mangelfuld. Rigsrevisionen hæftede sig i særlig grad ved, at transaktionssporet for 2000 ikke var intakt, og at der var anvendt en ukorrekt momsmetode. Rigsrevisionen konstaterede dog, at projektet var gennemført til tiden og inden for de givne projektbevillinger.

IT- og Telestyrelsen har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning. Styrelsen har oplyst, at de kritisable forhold fandt sted før sammenslutningen af Statens Information og Telestyrelsen, og at procedurerne i den nye IT- og Telestyrelse er ændret, så et tilsvarende sagsforløb ikke vil finde sted igen.

251. Ved den *udvidede gennemgang af årsrapporten for Syddansk Universitet* blev den samlet set vurderet som ikke helt tilfredsstillende. Ved denne vurdering lagde Rigsrevisionen særlig vægt på, at målopstilling og afrapportering ikke var helt tilfredsstillende, da målene for universitetets virksomhed, der fremgik af udviklingskontrakten, var overordnede, strategiske målsætninger, men ikke tilstrækkeligt operationelle. Hertil kom, at universitetet generelt kunne forbedre analyser og vurderinger.

252. Ved den *udvidede gennemgang af årsrapporten for Roskilde Universitetscenter* blev den samlet set vurderet som ikke helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen lagde ved denne vurdering vægt på, at rapporteringen om mål, aktiviteter og resultater kunne have været mere fyldestgørende, at tilrettelæggelsen af målinger og registreringer ikke

var helt tilfredsstillende, samt at dokumentationen for de udvalgte oplysninger var ufuldstændig.

253. Ministeriet har oplyst, at man er opmærksom på, at målene i universiteternes årsrapporter ikke er tilstrækkeligt operationelle, og at man har taget fat i problemstillingen i forbindelse med den nye universitetslov. Ministeriet agter i overensstemmelse med bemærkningerne til loven at indgå udviklingskontrakter med universiteterne, som indeholder kvantitative og målbare resultater for universiteternes virke og resultater, herunder operative målsætninger for arbejdet med intern kvalitetssikring.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

254. Ved den *udvidede gennemgang af årsrapporten for Dansk Polarcenter* blev rapporten samlet set vurderet som ikke helt tilfredsstillende. Gennemgangen viste, at årsrapporten ikke havde en vurdering af årets regnskabsresultat. Rapporteringen om mål, aktiviteter og resultater kunne forbedres med sammenhængende redegørelser i årsrapporten for centrets økonomiske og faglige resultater og med oplysning om metoden til fastsættelse af årets samlede mål-opnåelse. Gennemgangen viste også, at tilrettelæggelsen af målinger og registreringer samt anvendt regnskabspraksis havde svagheder, idet der ikke for løn og tidsregistrering var fastsatte og nedskrevne retningslinjer for årsrapportens registreringer, ligesom der ikke var udført intern kontrol og afstemning af personaleoplysningerne. Årsrapporten indeholdt heller ikke oplysninger om anvendte fordelingsnøgler og regnskabspraksis.

Gennemgangen viste videre, at centrets styringsgrundlag og dokumentation af årsrapportens oplysninger var tilfredsstillende.

Dansk Polarcenter tog Rigsrevisionens bemærkninger efterretning.

255. I oktober 2002 blev der indgået en § 9-aftale mellem rigsrevisor og ministeren for videnskab, teknologi og udvikling om intern revision (institutionsrevision) ved Danmarks Tekniske Universitet (DTU) for regnskabsåret 2002.

DTU afgav sin første årsrapport efter de nye regler i maj 2003. DTU har bemærket, at forud for aflæggelsen af årsrapporten har ministeriet og DTU drøftet dels værdian-

sættelse af bygningerne, dels en hensættelse til omstrukturering af bygningsmassen. DTU vurderede i samråd med institutionsrevisor, at bygningernes værdi skulle fastsættes til nytteværdien, som er god regnskabsskik efter årsregnskabsloven. Ligeledes fandt både DTU og institutionsrevisor det som god regnskabsskik at hensætte til omstrukturen af bygningsmassen.

I Videnskabsministeriets afrapportering til DTU af gennemgangen af årsrapporten blev DTU pålagt at berigtige årsrapporten, idet ministeriet anførte, at 4 regnskabsposter var retsstridige.

Nedskrivningen af værdien af bygningsmassen med 1 mia. kr. ud fra en vurdering af nytteværdien var således i strid med § 11, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 196 af 20. marts 2003 om tilskud og regnskab mv. ved Danmarks Tekniske Universitet (tilskudsbekendtgørelsen), hvorefter genanskaffelsesværdien skal lægges til grund for indregningen af fast ejendom.

En nedskrivning af bygningsmassens værdi med 82 mio. kr. som følge af myndighedskrav var også i strid med tilskudsbekendtgørelsens § 11, stk. 2, da der var taget hensyn til myndighedskravene ved den oprindelige værdiansættelse af bygningsmassen.

Med hensyn til hensættelsen af 40 mio. kr. i åbningsbalancen til omstrukturering af bygningsanvendelsen ved DTU (fortætning) anførte ministeriet, at dette var i strid med statsregnskabsbekendtgørelsens § 26, stk. 2.

Endelig blev det anført, at DTU's andel af UMTS-midlerne (hidrørende fra provenuet af auktionen over tilladelser til 3. generationsmobiltelefoni) efter statsregnskabsbekendtgørelsens § 26, stk. 2, skulle indtægtsføres på betalingstidspunktet og ikke efterhånden, som udgifterne blev afholdt.

Institutionsrevisors revisionspåtegning på årsrapporten indeholdt supplerende oplysninger om de 2 førstnævnte forhold, mens de 2 andre forhold var omtalt i revisionsprotokollatet.

Rigsrevisionen kan i det hele tilslutte sig Videnskabsministeriets opfattelse.

256. DTU's bestyrelse godkendte den 19. august 2003 det berigtede regnskab. I det berigtede regnskab var bygningsmassen optaget til genanskaffelsesværdien uden ned-

skrivninger, der var ikke foretaget hensættelser, og UMTS-midlerne var indtægtsført på betalingstidspunktet.

Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at regnskabet blev ændret. Rigsrevisionen kunne dog konstatere, at DTU's overskud på 2,8 mio. kr. i det oprindelige regnskab var vendt til et underskud på 4,5 mio. kr. i det berigtede regnskab. Dette havde især sammenhæng med de øgede afskrivninger, der fulgte af den højere værdiansættelse af bygningsmassen. Samtidig var der dog sket en forøgelse af egenkapitalen med 1,1 mia. kr.

Rigsrevisionen forventede, at der ville blive taget initiativ til, at balance mellem indtægter og udgifter i fremtiden blev sikret.

Ministeriet oplyste hertil, at man havde konstateret, at DTU's ledelse havde udfoldet stor aktivitet for at leve op til intentionerne i loven. Det var derfor med stor tilfredshed, at ministeriet havde bemærket, at optaget til uddannelserne var steget med 9 % fra 2002 til 2003. Dette vil ifølge ministeriet allerede på kort sigt medføre øgede indtægter for DTU.

På baggrund af Rigsrevisionens tilsyn og samarbejde med den interne revision (institutionsrevisor) er det Rigsrevisionens vurdering, at DTU's regnskabsaflæggelse var tilfredsstillende. Efter berigtigelsen af regnskabet er det Rigsrevisionens opfattelse, at regnskabet er rigtigt.

N. § 20. Undervisningsministeriet

257. Undervisningsministeriet bestod i 2002 af i alt 13 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om SUstyrelsen, Sorø Akademis Skole, UNI-C, Danmarks Evalueringsinstitut, Statens Pædagogiske Forsøgscenter, Danmarks Journalisthøjskole, Center for Information og Rådgivning om Internationale Uddannelses- og Samarbejdsinitiativer (CIRIUS), Dansk Center for Undervisningsmiljø, Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning, Danmarks Sygeplejerskehøjskole, De Sociale Højskoler og Skovskolen. De 3 sidste virksomheder er overgået til selveje pr. 1. januar 2003.

Revisionen har endvidere omfattet 74 selvejende institutioner, hvoraf 71 er godkendt efter lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. (CVU'er mv.).

258. Der er på Undervisningsministeriets område gennemført i alt 45 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

1 af de 45 revisioner er udført af intern revision (institutionsrevisorerne) i de selvejende CVU'er mv. Den interne revision udfører i overensstemmelse med en indgået § 9-aftale revision af regnskaberne i de selvejende CVU'er mv. Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gør, at Rigsrevisionen kan basere sine vurderinger på dens arbejde.

259. Undervisningsministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 38.092 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 759 mio. kr., øvrige driftsudgifter 1.301 mio. kr., tilskud 31.837 mio. kr., udlån mv. 4.096 mio. kr., bygge- og anlægsudgifter 49 mio. kr. samt overførsler til og fra kommuner 51 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 9.252 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb er foretaget ved Undervisningsministeriets departement, Statens Pædagogiske Forsøgscenter og CIRIUS, der tilsammen afholdt

46 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 44 % af ministerområdets indtægter (i de 46 % er indregnet SUSTyrelsens renteudgifter, der er revideret som led i revisionen af lån og garantier mv.). Desuden er der udført revision i årets løb ved Folkeuniversitetsnævnet, hvis regnskab ikke indgår i statsregnskabet. Lønrevision er gennemført ved Undervisningsministeriets departement, som afholdt 46 % af ministerområdets lønudgifter. IT-revision er udført ved Undervisningsministeriets departement, og Rigsrevisionen har desuden foretaget en udvidet gennemgang af årsrapporter for Sorø Akademis Skole, UNI-C og CIRIUS. Tilskudsrevision er udført ved Undervisningsministeriets departement, SUSTyrelsen og CIRIUS, der tilsammen administrerede 100 % af ministerområdets tilskud. Revision af lån og garantier mv. er udført ved SUSTyrelsen, der administrerede 98 % af ministerområdets udlån mv. Der er udført bygge- og anlægsrevision af et projekt vedrørende Skovskolen, ligesom Rigsrevisionen som led i produktet gennemgang af regnskaber for fonde mv. har gennemgået regnskabet for 2002 for Arbejdsgivernes Elevrefusion.

Institutionsrevisorerne har revideret og påtegnet årsregnskaberne for de 71 selvejende CVU'er mv. Disse regnskaber indgår ikke i statsregnskabet.

260. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

261. I [tabel 16](#) er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 16. Revisionen for 2002 på Undervisningsministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	13					1
Afsluttende revision	16					3
Revision i årets løb	4		1	3		
Lønrevision	1		1			
IT-revision	1		1			
Udvidet gennemgang af årsrapporter	3	1	1	1		
Tilskudsrevision	3		2	1		
Revision af lån og garantier mv.	1		1			
Bygge- og anlægsrevision	1		1			
Gennemgang af regnskab for fonde mv.	1		1			
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	45	1	10	5	0	4

262. 11 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, mens 5 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav anledning til i alt 4 bemærkninger, som var så væsentlige, at de vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Undervisningsministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Baggrunden for vurderingen er, at tilskudsforvaltningen i departementet og SUstyrelsen, som repræsenterer en meget væsentlig del af Undervisningsministeriets udgiftsområde, er vurderet som tilfredsstillende. Den afsluttende revision, bevillingskontrollen og revision i årets løb har dog vist, at regnskaberne på Undervisningsministeriets område på en række hovedkonti indeholder væsentlige fejl, mens dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

263. Rigsrevisionen har valgt at fremhæve resultatet af følgende 7 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller som følge af væsentlige/vedvarende mangler vedrørende regnskabsforvaltningen:

- Revision i årets løb, afsluttende revision og bevillingskontrol ved Undervisningsministeriets departement
- Afsluttende revision af UNI-C
- Udvidet gennemgang af årsrapport for UNI-C
- Revision i årets løb og afsluttende revision ved CIRIUS.

264. *Undervisningsministeriets departement* overgik i marts 2002 til regnskabssystemet Navision Stat, hvilket medførte en række regnskabsmæssige problemer, jf. nedenstående bemærkninger:

265. *Revisionen i årets løb*, som fandt sted i november-december 2002, viste, at ministeriets regnskabsaflæggelse ikke var helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderede, at dispositionerne var i overensstemmelse med bevillinger og love. Derimod fandt Rigsrevisionen, at de gennemgåede forretningsgange og interne kontroller generelt ikke fungerede helt tilfredsstillende, navnlig for så vidt angik områderne edb-anvendelse, regnskabsmæssig registrering og regnskabsaflæggelse.

Ved vurderingen af ministeriets anvendelse af Navision Stat lagde Rigsrevisionen især vægt på, at regnskabschefen som superbruger havde fuld kontrol over ministeriets regnskabssystem inden for flere bogføringskredse. Ministeriet oplyste efterfølgende, at regnskabschefens superbrugerrolle nu er nedlagt.

Rigsrevisionen konstaterede eksempler på dobbeltbetaling af fakturaer, som skyldtes manglende kendskab til regnskabssystemets funktion. Ministeriets budgetkontrol fungerede ikke i en lang periode, hvilket medvirkede til, at ministeriet ikke selv efterfølgende opdagede dobbeltbetalingerne. Ministeriet oplyste, at regnskabsafdelingen siden august 2002 har udsendt forbrugsrapporter til de budgetansvarlige umiddelbart efter afslutningen af de enkelte regnskabsperioder.

Revisionen viste endvidere, at ministeriets periodevise afstemninger mellem Navision Stat og NYTSCR var mangelfulde. Dertil kom, at der i 2002 ikke var udarbejdet periodevise afstemninger af debitor- og kreditorkonti, ligesom ministeriet ikke siden marts 2002 havde foretaget afstemninger af ministeriets bankkonti til Statens Koncern

Betalinger (SKB). Undervisningsministeriet oplyste efterfølgende, at de nævnte afstemninger ville blive udarbejdet i forbindelse med afslutningen af regnskabet for 2002.

266. Ved den *afsluttende revision* konstaterede Rigsrevisionen imidlertid, at Undervisningsministeriet ikke som tidligere lovet havde udarbejdet afstemninger pr. ultimo 2002 af beholdningskontiene, herunder kontiene vedrørende SKB, inden regnskabet blev afsluttet og godkendt af ministeriets ledelse. Tilsvarende forhold gjorde sig gældende ved afslutningen af regnskabet for 2001, jf. pkt. 363 i statsrevisorernes beretning nr. 18/01 om revisionen af statsregnskabet for 2001.

Rigsrevisionens *afsluttende revision* og *bevillingskontrollen* viste desuden, at de mangelfulde forretningsgange og interne kontroller i ministeriet resulterede i et stort antal fejlkonteringer i regnskabet, hvoraf kun en del blev opdaget og rettet inden regnskabsafslutningen. I sine regnskabsmæssige forklaringer til bevillingskontrollen redegjorde ministeriet således for en lang række fejl i statsregnskabet, hvoraf mange var ganske betydelige. Der var tale om registreringer på forkerte hovedkonti (ca. 102 mio. kr.), registreringer på forkerte underkonti inden for en hovedkonto (ca. 222 mio. kr.) og registreringer på forkerte standardkonti (ca. 168 mio. kr.). I enkelte tilfælde var der registreret væsentlige beløb i det forkerte finansår. I regnskabet for 2002 var således udgiftsført 29 mio. kr., som vedrørte 2003. Omvendt manglede registrering af udgifter og indtægter på henholdsvis ca. 19 og 17 mio. kr., som ved en fejl blev henført til 2003.

I de regnskabsmæssige forklaringer redegjorde ministeriet endvidere for en række fejl i registreringen af afgivne tilsagn om tilskud. Fejlene skyldtes systemfejl i ministeriets interne edb-system og mangelfulde interne kontroller. Fejlene resulterede i, at en række hovedkonti i statsregnskabet fejlagtigt viste et betydeligt mindreforbrug (i alt ca. 38 mio. kr.).

Ministeriet har på nuværende tidspunkt (medio september 2003) ikke afsluttet arbejdet med afstemning af beholdningskonti i regnskabet for 2002. Der kan derfor vise sig at være yderligere fejl i regnskabet.

Sammenfattende viste den afsluttende revision og bevillingskontrollen, at ministeriets ledelse ikke havde sikret, at

der var foretaget basale regnskabsmæssige afstemninger og kontroller, inden regnskabet blev godkendt. Desuden viste revisionen, at en række hovedkonti i ministeriets regnskab indeholdt væsentlige fejl. Dette finder Rigsrevisionen særdeles uheldigt.

267. Som det fremgår af ovenstående, gav implementeringen af Navision Stat anledning til væsentlige regnskabsmæssige problemer i Undervisningsministeriet. Ministeriet har oplyst, at overgangen til Navision Stat medførte en ændret registreringsstruktur, herunder indførelse af nye afstemningslister mv. De nye arbejdsprocedurer viste sig efterfølgende at være mere ressourcekrævende og uoverskuelige end først antaget. Dette medførte kontrolsvigt med efterfølgende fejl i statsregnskabet, som ministeriet beskrev i de regnskabsmæssige forklaringer.

Ministeriet har i foråret 2003 foretaget en række initiativer, som skal sikre, at den interne kontrolfunktion og opfølgningsprocedure styrkes, så eventuelle systemfejl, fejlkonteringer mv. løbende vil blive rettet.

Ministeriet har bl.a. iværksat et internt uddannelsesprogram i Navision Stat, ligesom der vil blive udarbejdet en beskrivelse af, hvorledes ministeriet vil anvende Navision Stat, så der sikres ensartede forretningsgange i hele regnskabsafdelingen.

Ministeriet arbejder endvidere på en mere effektiv resultatopfølgning, så der til enhver tid løbende kan produceres oversigter over forbrug med fokus på afvigelser.

Endelig har ministeriet gennemført forsøg med decentral adgang til regnskabsdata, så de attestationsberettigede medarbejdere i ministeriets styrelser hurtigere kan følge op på regnskabsposter og dermed være med til at sikre hurtig rettelse af fejl. Ministeriet vil desuden indskærpe over for medarbejderne, at ministeransvarsområderegnskaberne skal kontrolleres omhyggeligt hver måned, så godkendelsen af regnskaber sker på fuldt betryggende grundlag.

268. I foråret 2003 gennemførte Rigsrevisionen en revision i årets løb ved Undervisningsministeriets departement, der viste, at mange af de problemer, som er beskrevet ovenfor, også var gældende i den første del af 2003. Rigsrevisionen vil rapportere herom i beretning til statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2003.

269. Ved den *afsluttende revision af UNI-C* konstaterede Rigsrevisionen, at regnskabet indeholdt væsentlige fejl som følge af, at centret ikke anvendte beholdningskontiene korrekt. Der blev anvendt forkerte beholdningskonti i forbindelse med periodiseringen ved årsafslutningen, og en række beholdningskonti udviste forkerte beløb på grund af andre bogføringsfejl. Fejlene påvirkede ikke driftsregnskabet.

Rigsrevisionen har tidligere gjort opmærksom på problemer med anvendelsen af beholdningskontiene og finder det uheldigt, at UNI-C heller ikke i 2002 har sikret korrekt kontering på beholdningskontiene.

Undervisningsministeriet har oplyst, at UNI-C nu har indført nogle yderligere kontrolprocedurer i forbindelse med årsafslutningen for at sikre, at beholdningskontiene anvendes korrekt.

270. Den *udvidede gennemgang af årsrapporten for UNI-C* viste, at kvaliteten af årsrapporten samlet set var meget tilfredsstillende. Gennemgangen viste bl.a., at årsrapporten indgik som en integreret del af centrets styring og resultatopfølgning, og at der var en klar sammenhæng mellem registreringerne og regnskabets økonomi- og statistikdata. Rigsrevisionen fandt dog, at UNI-C i årsrapportens beretningsdel burde redegøre for den markedsstyrede virksomhed og for de opgaver, som Undervisningsministeriet har henlagt til UNI-C mod fuld omkostningsdækning.

Undervisningsministeriet har taget Rigsrevisionens opfordring til efterretning.

271. *Center for Information og Rådgivning om Internationale Uddannelses- og Samarbejdsinitiativer (CIRIUS)* blev oprettet som en statsinstitution pr. 1. juli 2000 ved sammenlægning af 3 centre, der havde status af selvejende institutioner. Ved den afsluttende revision af centrets regnskab for 2001 konstaterede Rigsrevisionen problemer i forbindelse med centrets afstemninger af statusposter. Disse problemer blev fulgt op ved revisionen i 2002, jf. s. 275 i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2001.

Revisionen i årets løb i 2002 ved CIRIUS viste, at forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder ikke fungerede helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at der ikke løbende blev udarbejdet do-

kumenterede afstemninger for alle statuskonti, og at der ikke blev fulgt op på ældre åbentstående poster. Der blev ikke afholdt interne kasseeftersyn, fuldmagtsforholdene for bankkonti var ikke i orden, og kontrollen med indtægter var mangelfuld. Rigsrevisionen konstaterede dog, at flere procedurer var blevet forbedret fra juni 2002, mens andre blev ændret i forbindelse med revisionsbesøget i august 2002.

Rigsrevisionen fandt desuden, at regnskabet på revisions-tidspunktet ikke gav et retvisende billede af aktiver og passiver, da der ikke var foretaget en regnskabsmæssig konsolidering ved sammenlægningen af de oprindelige 3 centre i 2000. CIRIUS havde ikke løbende fulgt op på åbentstående tilgodehavender og gældsposter, som var overtaget fra de oprindelige 3 centre. Centret kunne derfor ikke redegøre for, hvilke oprindelige tilgodehavender og gældsforpligtelser fra de tidligere centre der allerede var udlignet ved ind- og udbetalinger. Desuden var midler, som centret havde modtaget fra EU, ikke korrekt registreret i regnskabet.

CIRIUS foretog en endelig konsolidering af de tidligere centres aktiver og passiver i regnskabet for 2002. CIRIUS skønnede nettoindtægten herved til ca. 6 mio. kr. på baggrund af de oprindelige 3 centres egenkapital og hensættelser pr. 30. juni 2000.

Rigsrevisionen finder, at der burde være sket en regnskabsmæssig konsolidering allerede ved etableringen af CIRIUS i 2000.

Rigsrevisionen har ved den *afsluttende revision* ikke konstateret væsentlige, helt åbenlyse fejl i CIRIUS' regnskab. Rigsrevisionen har dog ikke noget grundlag for at vurdere rigtigheden af det beløb på 6 mio. kr., som CIRIUS indtægtsførte i forbindelse med konsolideringen, idet dokumentationen for konsolideringen var mangelfuld. Dette finder Rigsrevisionen uheldigt.

O. § 21. Kulturministeriet

272. Kulturministeriet bestod i 2002 af i alt 45 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om bl.a. Biblioteksstyrelsen, Kulturarvsstyrelsen, Det Kongelige Bibliotek, Nationalmuseet og Det Kongelige Teater og Kapel. En oversigt over samtlige virksomheder findes i bilag 1.

273. Der er på Kulturministeriets område gennemført i alt 122 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

274. Kulturministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 4.461 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 1.621 mio. kr., øvrige driftsudgifter 1.125 mio. kr., tilskud 1.601 mio. kr., bygge- og anlægsudgifter 100 mio. kr. samt lån og garantier mv. 14 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 589 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder.

Revision i årets løb er udført ved Kulturministeriets departement, Kulturministeriets Kunstsekretariat, Statens Kunstfond, Det Kongelige Akademi for de Skønne Kunster, Det Danske Filminstitut, Danmarks Natur- og Lægevidenskabelige Bibliotek, Statsbiblioteket og statens avis-samling i Århus, Statens Arkiver, Dansk Landbrugsmuseum og Kunstakademiets Konservatorskole. De 10 virksomheder administrerede tilsammen 29 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og 24 % af indtægterne.

Lønrevision er gennemført ved Det Kongelige Teater og Kapel, Statens Teaterskole og Den Danske Filmskole, som tilsammen afholdt 22 % af ministerområdets lønudgifter.

IT-revision er gennemført ved Medie- og Tilskudssekretariatet, Kulturministeriets Kunstsekretariat, Statens Kunstfond, Det Kongelige Teater og Kapel, Det Kongelige Bibliotek, Jagt- og Skovbrugsmuseet, Statens Museum for Kunst, Arkitektskolen i Aarhus, Det Kgl. Danske Musik-konservatorium og Danmarks Biblioteksskole.

Udvidet gennemgang af årsrapporter har Rigsrevisionen foretaget ved Det Kongelige Teater og Kapel, Statsbi-

blioteket og statens avissamling i Århus, Danmarks Blindbibliotek, Statens Arkiver og Rytmask Musikkonservatorium.

Tilskudsrevision har omfattet Medie- og Tilskudssekretariatet og Statens Kunstfond, som i alt afholdt 8 % af ministeriets tilskudsudgifter.

275. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

276. I **tabel 17** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 17. Revisionen for 2002 på Kulturministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	46					2
Afsluttende revision	46					1
Revision i årets løb	10		9	1		
Lønrevision	3		3			
IT-revision	10		7	3		
Udvidet gennemgang af årsrapporter	5		4	1		
Tilskudsrevision	2		1	1		
Revisioner i alt	122	0	24	6	0	3

277. 24 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende, mens 6 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav under ét anledning til 3 bemærkninger, der var så væsentlige, at de vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har ud over de nævnt revisioner gennemført et forsøg med statistisk stikprøverevision for det samlede ministerområde, jf. pkt. 46. Forsøget har omfattet

driftsudgifter ekskl. løn. Resultatet af stikprøverevisionen og den øvrige revision på ministerområdet viste samlet set, at oplysningerne om driftsudgifter ekskl. løn i ministeriets regnskab er rigtige.

Videre har Rigsrevisionen foretaget en undersøgelse af statstilskud til statsstøttede museer.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Kulturministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Kulturministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

278. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende revisioner på grund af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- Bevillingskontrol af visse konti omfattet af tilsagnsregler på tilskudsområdet
- Revision i årets løb ved Kulturministeriets Kunstsekretariat
- Revision i årets løb og bevillingskontrol ved Dansk Landbrugsmuseum
- Revision i årets løb og afsluttende revision ved Det Danske Filminstitut
- IT-revision ved Statens Kunstfond, Statens Museum for Kunst og Danmarks Biblioteksskole
- Udvidet gennemgang af årsrapport for Statsbiblioteket og statens avissamling i Århus
- Tilskudsrevision ved Medie- og Tilskudssekretariatet
- Revisionsresultatet for Danmarks Designskole som led i den statistiske stikprøverevision for det samlede ministerområde
- Undersøgelse af statstilskud til statsstøttede museer.

279. I forbindelse med *bevillingskontrollen* konstaterede Rigsrevisionen, at flere af Kulturministeriets virksomheder ikke fulgte de nye tilsagnsregler vedrørende tilskud. Tilsagn

blev ikke – som de retteligt burde – udgiftsført ved afgivelsen af tilsagnet, men først ved udbetalingen.

Kulturministeriet har oplyst, at departementet på den givne foranledning vil iværksætte en nøje gennemgang af samtlige tilskudsordninger under ministeriets ressort for at undersøge, om der i givet fald er tilsagnshjemmel, og om den foreskrevne regnskabsprocedure for tilsagnsordninger følges. Departementet vil endvidere være behjælpelig med at formidle, at de pågældende institutioner modtager fornøden regnskabsmæssig support fra Regnskabscentret og/eller Økonomistyrelsen. Endvidere har Kulturministeriet inviteret ministeriets institutioner til et møde, hvor bl.a. Økonomistyrelsen vil redegøre for principperne for regnskabsføring under tilsagnsbevillinger.

De nye budget- og regnskabsregler for statslige tilsagnsordninger på tilskudsområdet trådte i kraft 1. januar 2001. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der i 2002 er institutioner, der ikke har fulgt det gældende regelsæt. Rigsrevisionen skal bemærke, at man også ved bevillingskontrollen for 2001 påpegede problemer med tilsagnsregistrering på Kulturministeriets område.

De initiativer til forbedringer på området, som Kulturministeriet har anført, finder Rigsrevisionen i øvrigt tilfredsstillende.

280. *Revisionen i årets løb ved Kulturministeriets Kunstsektariat* viste, at forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder fungerede tilfredsstillende. Den stikprøvevise gennemgang af bilag viste, at der var disponeret i overensstemmelse med gældende regler. På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen var tilfredsstillende.

I flere ministerier tages der for tiden initiativer til etablering af administrative fællesskaber. På Kulturministeriets område varetager Kunstsektariatet (nu Kunststyrelsen) således ud over sine almindelige driftsopgaver regnskabsopgaver for virksomheder under Kulturministeriet. Mellem sekretariatet og de enkelte virksomheder er der blevet indgået aftaler om regnskabsforvaltningen. Rigsrevisionen gennemgik i forbindelse med revisionen en ny skabelon for samarbejdsaftale mellem Kunstsektariatet og virksomhederne. Rigsrevisionen fandt, at den ny skabelon tydeliggjorde opgave- og ansvarsfordelingen mellem

Kunstsekretariatet og virksomhederne i forhold til flere af de eksisterende aftaler.

281. *Revisionen i årets løb ved Dansk Landbrugsmuseum* viste, at forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder fungerede tilfredsstillende. Rigsrevisionen konstaterede dog, at der ikke forelå dokumenterede og fuldstændige afstemninger af udvalgte drifts- og statuskonti pr. 30. september 2002. Museet har forklaret de manglende afstemninger med, at der siden overgangen til Navision Stat 1. januar 2002 har været tekniske problemer med adgangen til systemet. Den stikprøvevise gennemgang af bilag viste, at der var disponeret i overensstemmelse med gældende regler. På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen var tilfredsstillende.

I forbindelse med *bevillingskontrollen* har Kulturministeriet i de regnskabsmæssige forklaringer oplyst, at der i 2003 som følge af Dansk Landbrugsmuseums problemer med adgangen til Navision Stat i 2002 vil blive registreret om- og efterposteringer vedrørende regnskabsaflæggelsen for 2002. I det videreførte beløb til 2003 indgik således bl.a. en indtægt på 1,9 mio. kr., som skulle være ført på en anden hovedkonto.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at de tekniske problemer med adgangen til Navision Stat ikke er blevet løst tidligere, og at regnskabet derfor ikke er korrekt opgjort.

Kulturministeriet har oplyst, at en fast forbindelse til Navision Stat påregnes etableret ultimo oktober 2003, og at museet indtil dette tidspunkt i et vist omfang har kunnet reducere de tekniske problemer med adgangen til Navision Stat. Videre har ministeriet oplyst, at et korrigeret driftsregnskab for 2002 er under udarbejdelse og forventes afsluttet med udgangen af oktober 2003, samt at institutionens anlægsregnskab er ajourført pr. 1. oktober 2003.

282. *Revisionen i årets løb ved Det Danske Filminstitut* viste, at forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder ikke fungerede helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen lagde særlig vægt på, at der blev konstateret en række mangler vedrørende betalingsforretningerne, at der i august 2002 stort set ikke var foretaget afstemninger af ak-

tiver og passiver siden indførelsen af Navision Stat pr. 1. august 2000, at instituttet ikke førte kontrol med beholdningerne af inventar o.l., samt at afskrivninger af debitorer og større kassedifferencer ikke altid var attesteret. Den stikprøvevise gennemgang af bilag viste, at der var disponeret i overensstemmelse med gældende regler. På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen ikke var helt tilfredsstillende.

Filminstituttet har oplyst, at forretningsgange og interne kontroller er blevet strammet op.

Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med *den afsluttende revision*, at afstemningsmaterialet fortsat ikke var af helt tilfredsstillende kvalitet, om end der var sket forbedringer i forhold til situationen på tidspunktet for gennemførelsen af revisionen i årets løb.

Kulturministeriet har oplyst, at Filminstituttet i forlængelse af den afsluttende revision har fulgt op på kritikken, så de påtalte forhold nu er bragt i orden.

283. *IT-revisionen ved Statens Kunstfond* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse ikke var helt tilfredsstillende. Der manglede en sikkerhedsinstruks, og institutionen manglede viden på IT-sikkerhedsområdet. Desuden var adgangskontrollens kvalitet ikke helt tilfredsstillende.

Statens Kunstfonds sekretariats IT-anvendelse blev i juli 2003 lagt ind under Kunststyrelsen, hvis IT-enhed skal være ansvarlig for fondens IT-sikkerhed. Statens Kunstfond har, i den udstrækning som det er rimeligt af hensyn til fusionen, taget Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning og har meddelt, at man vil følge dem.

284. *IT-revisionen ved Statens Museum for Kunst* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse ikke var helt tilfredsstillende. Museet havde ikke sikret de anvendte hjemme-pc'er tilstrækkeligt og havde ikke afprøvet sine beredskabsplaner. Herudover havde museet ikke procedurer for ændring/nedlæggelse af brugere og overvågning af firewall.

Museet har oplyst, at Rigsrevisionens kritikpunkter nu er imødekommet fuldt ud.

285. *IT-revisionen ved Danmarks Biblioteksskole* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse ikke var helt tilfredsstillende. Biblioteket havde ikke en ajourført risikovurdering, som ledelsen kunne tage stilling til. Herudover havde biblioteket ikke en klar IT-sikkerhedspolitik samt dokumentation for brugeradministration og overvågning. Rigsrevisionen konstaterede samtidig, at biblioteket endnu ikke havde realiseret sine planer om at opdele netværket af sikkerhedsmæssige hensyn.

Danmarks Biblioteksskole har taget Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning og har meddelt, at man vil følge dem.

286. Rigsrevisionen fandt ved den *udvidede gennemgang af årsrapporten for Statsbiblioteket og statens avissamling i Århus*, at årsrapporten ikke var helt tilfredsstillende. Ved den samlede vurdering lagde Rigsrevisionen særligt vægt på, at målopstillingen og afrapporteringen blev vurderet som ikke helt tilfredsstillende, fordi Statsbiblioteket ikke havde operationaliseret de 3 indsatsområder i finansloven, der udgjorde de eksterne mål. Resultatanalysen var derfor mere beskrivende end analyserende. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at institutionen selv foretager de nødvendige operationaliseringer, hvis der ikke er fastsat operationelle mål. En vurdering i beretningen af nogle af de væsentligste af årets faglige driftsresultater ville endvidere have givet et mere fyldestgørende billede af Statsbibliotekets virksomhed i 2002.

Dokumentationen blev vurderet som tilfredsstillende, fordi der var en klar sammenhæng mellem årsrapportens oplysninger og registreringerne i Statsbibliotekets økonomi- og statistiksystemer, og fordi der var en beskrivelse af de anvendte opgørelsesmetoder og de anvendte fordelingsnøgler.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at 2002 er det første år, for hvilket virksomhederne har kunnet udarbejde årsrapporter, og at bl.a. afrapporteringen ved manglende opstilling af eksterne mål skal finde sin form.

287. *Tilskudsrevisionen ved Medie- og Tilskudssekretariatet* viste, at tilskudsadministrationen ikke var helt tilfredsstillende. Den del af tilskudsadministrationen, der vedrørte kontrol af tilskudsmodtagernes reviderede regnskaber, her-

under kontrol af opfyldelse af formålet med tilskuddet, levede ikke op til de krav, der må stilles til en god statslig tilskudsforvaltning. Forhold vedrørende behandling af ansøgninger, udbetaling af tilskud mv. var tilfredsstillende.

Sekretariatet tog Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og har taget de nødvendige initiativer til forbedringer.

De lokale radio- og fjernsynsnævn har en lovbestemt tilsynsforpligtelse og skal som led heri gennemføre stikprøvekontrol af de udsendelser, der er ydet programtilskud til. Rigsrevisionen konstaterede under revisionen, at de lokale radio- og fjernsynsnævns stikprøvekontrol var mangelfuld. Rigsrevisionen anmode Kulturministeriets departement om en orientering om, hvilke initiativer ministeriet som følge heraf vil tage over for nævnene.

Departementet har oplyst, at Radio- og tv-nævnet agter at foretage undervisningsvirksomhed over for de lokale nævn, hvor nævnet bl.a. vil gøre opmærksom på de lokale nævns pligt til at føre tilsyn med programvirksomhed, herunder at der skal foretages stikprøvekontrol. Radio- og tv-nævnet har endvidere med den nye bekendtgørelses § 33 fået mulighed for i særlige tilfælde selv at foretage stikprøvekontrol. Videre har departementet anført, at der i 2002 er nedsat en arbejdsgruppe vedrørende den fremtidige lokalradio/tv-ordning, som skal vurdere fordele og ulemper ved den nuværende decentrale nævnsstruktur. Endvidere skal arbejdsgruppen overveje, om arbejdsgruppens forslag giver anledning til ændringer i hovedlinjerne i den nuværende tilskudsordning.

288. Den *statistiske stikprøve*revision for det samlede ministerområde viste, at der ved *Danmarks Designskole* var afløftet moms af huslejeudgift mv., selv om huslejen ikke var momsbelagt, idet udlejer var momsfritaget. Huslejeudgiften i designskolens regnskab blev derfor opgjort for lavt. Skolen har opgjort det for meget refunderede momsbeløb for perioden fra juli 1999, hvor skolen overgik fra selvejende institution til statsinstitution, til ultimo 2002 til 11,6 mio. kr.

Kulturministeriet har oplyst, at en korrekt kontering af huslejeudgiften vil indebære, at *Danmarks Designskole* ikke vil kunne fortsætte sine nuværende aktiviteter med en uændret bevilling. Kulturministeriet har videre oplyst, at

ministeriet for finansåret 2003 på forslag til lov om tillægsbevilling vil søge designskolens bevilling opjusteret, så den passer til det faktiske aktivitetsniveau. Endvidere overvejer Kulturministeriet i lyset af denne sag at genforhandle resultatkontrakten med designskolen. Resultatet af disse overvejelser vil blive optaget på tillægsbevillingslovforslaget og finansloven for 2004. Kulturministeriet har endelig oplyst, at man i samarbejde med Finansministeriet vil finde en løsning på de bevillingsmæssige problemer, der opstår som følge af, at den for meget bogførte moms bliver korrigeret på regnskabet for 2003.

289. Rigsrevisionen har foretaget *en undersøgelse af Kulturministeriets administration af tilskud til statsstøttede museer*. Tilskudsadministrationen varetages af Kulturministeriets departement og Kulturarvsstyrelsen (før 1. januar 2002 Statens Museumsnævn).

Indledning

290. Museer, der er statsanerkendt, er berettiget til driftstilskud i henhold til museumsloven. Tilskuddet blev ydet over finanslovkonto § 21.33.31. Tilskud til museer med almindelig tilskudsordning (almindeligt driftstilskud) til 107 museer i 2002. Til statsanerkendte museer, som udfører en virksomhed af særlig betydning, blev tilskud ydet over § 21.33.33. Tilskud til museer med særlige tilskudsordninger mv. (særligt driftstilskud). I 2002 var 16 museer omfattet af denne ordning.

Næsten alle statsanerkendte museer har i mange år modtaget et almindeligt driftstilskud i henhold til museumslovens bestemmelser, herunder også en række af de museer, der har fået særligt driftstilskud.

En række statsanerkendte museer har i nogle år været omfattet af 4-årige regionale kulturaftaler. Hensigten med de regionale kulturaftaler er at understøtte amtskommunernes og kommunernes engagement på kulturområdet. Tilskuddet ydes over § 21.11.32. Kulturel rammebevilling. I 2002 indgik 28 museer i regionale kulturaftaler.

Statsanerkendte museer kan over finanslovbevillingen § 21.33.37. Diverse tilskud søge om tilskud til bl.a. indkøb af erhvervelser og konserveringsarbejde.

Rigsrevisionens undersøgelse har omfattet de 4 nævnte finanslovkonti. Tilskuddene på kontiene ekskl. kulturel ram-

mebevilling beløb sig i 2002 til i alt 182 mio. kr. Tilskuddet til kulturel rammebevilling udgjorde samme år 71 mio. kr. For den 4-årige periode under ét udgør museernes andel af rammebevillingen ca. 40 %.

291. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse var at vurdere:

- Behandlingen af ansøgning om statsanerkendelse
- Behandlingen af ansøgning om status som museum med særligt driftstilskud
- Forvaltningen af diverse tilskud (rådighedssummen)
- Behandlingen af tilskud til museer omfattet af de regionale kulturaftaler
- Opfølgningen på regnskaber fra museer med almindeligt eller særligt driftstilskud
- Indsatsen til kvalitetssikring af museerne.

Ansøgning om statsanerkendelse

292. Statsanerkendte museer er berettiget til driftstilskud i henhold til museumsloven. Betingelserne for statsanerkendelse – der i det væsentligste har været uændret i årenes løb – fremgår først og fremmest af museumsloven, der bl.a. foreskriver, at museet skal være kommunalt, amtskommunalt eller selvejende, eller det skal ejes af en forening, hvis formål er museets drift, at det skal have en rimelig standard og et økonomisk grundlag, der gør det muligt at opretholde standarden, samt at dets leder skal være faguddannet og heltidsbeskæftiget.

Statens Museumsnævn varetog indtil 2002 behandlingen af ansøgninger om statsanerkendelse og afgav indstilling herom til ministeriet. Størstedelen af museerne har opnået statsanerkendelse for mere end 30 år siden. Kun ganske få museer har fået fratrækket statsanerkendelsen.

293. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Statens Museumsnævns afgørelser om statsanerkendelse i tilfredsstillende omfang var baseret på nævnets egne retningslinjer til supplement af lovens bestemmelser, museernes arbejdsplaner, årsregnskaber mv.

Rigsrevisionen finder dog, at resultatet af nævnets behandling af ansøgningerne ville have fremtrådt tydeligere – også til brug ved en efterfølgende kvalitetsvurdering – hvis der systematisk havde foreligget oplysninger om, hvorledes de enkelte krav i loven til anerkendelsen var vurderet, og hvilke konkrete positive forhold der havde været bestemmende for vurderingen af museet.

Ansøgning om særligt driftstilskud

294. Kulturministeriets departement behandlede indtil 1. januar 2003 ansøgninger om opnåelse af status som museum med særligt driftstilskud samt om tilskudsforhøjelser. Rigsrevisionen konstaterede, at behandlingen som hovedregel foregik uden Statens Museumsnævns faglige medvirken, og uden at departementet anvendte retningslinjer for behandlingen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de kvalitetsmæssige hensyn kunne have været bedre tilgodeset, hvis nævnet løbende var blevet inddraget med museumsfaglige vurderinger af ansøgningerne.

Nævnet medvirkede heller ikke ved departementets behandling af ansøgninger om anlægstilskud til udbygning af 2 museer. Rigsrevisionen finder, at ministeriet ikke bidrog tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten i disse projekter, idet beslutningen om at yde anlægstilskuddene alene var baseret på summariske oplysninger om projekterne, men ikke eksempelvis anlægsoverslag, tegninger, kendskab til licitationer eller resultatet heraf.

Kulturarvsstyrelsen har fra 1. januar 2003 overtaget behandlingen af ansøgningerne og afgiver indstillinger til ministeriet herom.

Forvaltningen af diverse tilskud (rådighedssummen)

295. Bevillingen til diverse tilskud benyttes bl.a. til indkøb af erhvervelser og konserveringsarbejder. I 2001 blev der indgivet 350 ansøgninger om tilskud fra rådighedssummen, hvoraf 173 blev imødekommet. Revisionen af forvaltningen af tilskuddene gav ikke Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

Tilskud til museer omfattet af de regionale kulturaftaler

296. Kulturministeriet har indgået 6 regionale kulturaftaler vedrørende musik-, teater- og museumsområdet for en 4-årig periode. De regionale kulturaftaler finansieres af den kulturelle rammebevilling. Kulturregionen kan inden for aftalernes rammer frit disponere over sin kulturelle rammebevilling, der er bevilget med hjemmel i lov nr. 1104 af 29. december 1999 om regionale kulturaftaler.

297. Det er Rigsrevisionens vurdering, at aftalerne var indgået i overensstemmelse med bestemmelserne i loven om regionale kulturaftaler, og at de sikrede Kulturministeriet den indflydelse og de kontrolmuligheder, der kan forventes opnået i lyset af loven. Rigsrevisionens undersøgelse viste dog, at de regnskabsoversigter, der i henhold til aftalerne skal udarbejdes, i en række tilfælde ikke indeholdt de specifikationer, der var fastsat i aftalerne, ligesom Kulturministeriet ikke foretog en systematisk regnskabs gennemgang.

Hermed forringes efter Rigsrevisionens vurdering ministeriets grundlag for at bedømme, om et eventuelt fald i den regionale egenfinansiering skal give anledning til en tilsvarende reduktion af den statslige finansiering.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet nu systematisk gennemgår de regnskabsoplysninger, som kulturregionerne indsender til ministeriet. Endvidere er der blevet indført en procedure for formel godkendelse af regnskabsoplysningerne. Det undersøges i den forbindelse, om regnskaberne lever op til de i aftalerne fastsatte krav om aflæggelse af regnskabsoplysninger, samt om regionerne opfylder aftalernes krav til egenfinansiering.

298. Kulturregionerne skal den 1. marts i hvert af aftalens 2 sidste år gøre status over mål- og resultatopfyldelse i form af en evaluering, der kan foretages af regionen selv eller være ekstern. Kulturministeriet har til brug herfor udsendt et vejledende paradigme. Rigsrevisionens gennemgang af nogle midtvejsevalueringer viste, at de ikke alle var aflagt efter Kulturministeriets paradigme. De endelige evalueringer forelå først efter afslutningen af Rigsrevisionens undersøgelse.

Regnskaber fra museer med almindeligt eller særligt driftstilskud

299. Revisionen af museernes regnskaber blev udført af statsautoriserede revisorer, registrerede revisorer eller Kommunernes Revisionsafdeling på grundlag af revisionsinstrukser, udstedt af Kulturministeriet. Det fremgår af anmærkningerne til finanslovene, at de almindelige driftstilskud årligt blev fastsat på grundlag af den givne finanslovbevilling i forhold til de samlede ikke-statslige tilskud, der ydes fra amter, kommuner eller fonde mv. Det er museernes reviderede årsregnskaber og nogle dertil knyttede budget- og regnskabsskemaer, der anvendes i beregningen.

Ved gennemgangen af regnskaberne efterprøvede Statens Museumsnævn/Kulturarvsstyrelsen, om der var overensstemmelse mellem regnskabets specifikationer og skemaet. Gennemgangen var navnlig baseret på, at revisor ved sin påtegning på såvel regnskabet som skemaet indestod for, at oplysningerne i skemaet var korrekte.

300. Rigsrevisionen har sammenholdt indholdet i det reviderede regnskabsmateriale, som museerne har indsendt, med kravene til indhold i henhold til ministeriets revisionsinstruks. Rigsrevisionen konstaterede, at regnskabsmaterialet i en række tilfælde ikke indeholdt protokollater vedrørende de udførte revisionshandlinger, og at det i de foreliggende protokollater i flere tilfælde ikke var oplyst, hvorvidt revisor havde vurderet, om der var taget skyldige økonomiske hensyn ved driften af museet.

Videre konstaterede Rigsrevisionen, at revisorerne i næsten alle tilfælde havde foretaget samlingsrevision, dvs. undersøgt om museumsgenstandene var blevet registreret. Nogle museer havde kun delvist foretaget registreringerne.

301. Rigsrevisionens gennemgang viste, at Kulturministeriet ikke foretog en nærmere vurdering af økonomien i de tilskudsmodtagende museer. Dette påhvilede efter ministeriets opfattelse den såkaldte hovedtilskudsyder, dvs. den lokale amtslige eller kommunale myndighed, som ydede det største tilskud. Denne praksis blev også anvendt i de få tilfælde, hvor statens driftstilskud var det største. Dette blev dog ændret med museumsbekendtgørelsen fra november 2002, hvorefter staten – dvs. Kulturarvsstyrelsen – også kan have status som hovedtilskudsyder.

302. Uanset at kommunerne eller amterne har ansvaret for det økonomiske tilsyn med museerne, bør Kulturministeriet efter Rigsrevisionens vurdering leve op til kravet om god tilskudsforvaltning.

Den statslige indsats til kvalitetssikring af museerne

303. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at ministeriet ikke havde anvendt museernes 4-årige arbejdsplaner, der blev modtaget via de amtskommunale museumsråd, og heller ikke Danmarks Statistiks besøgsstatistikker som grundlag for at tage initiativer til nærmere at vurdere museernes kvalitet. Kulturarvsstyrelsen havde ikke kendskab til kvalitetsvurderinger foretaget på lokalt niveau.

Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Statens Museumsnævn i 1997-1998 stod for et pilotprojekt med kvalitetsvurdering af 15 repræsentativt udvalgte museer, og at Statens Museumsnævn/Kulturarvsstyrelsen senere har foretaget særskilte vurderinger af 5 museer.

304. Det fremgik af kulturministerens forelæggelse af forslag til museumsloven fra 2001, at en forudsætning for en forhøjelse af den statslige bevilling fra 2001 til tilskudsformål på museumsområdet ville være skærpede krav til den museumsfaglige kvalitet og standard. Det blev videre anført, at den kommende museumsstyrelse (Kulturarvsstyrelsen) ved løbende kvalitetsvurdering ville påse, at museerne opfyldte betingelserne for statsanerkendelsen. Dette vil ifølge Kulturarvsstyrelsen ske i form af et særskilt projekt, der tillige vil følge op på pilotprojektet fra 1997-1998.

305. Størstedelen af museerne har som nævnt opnået statsanerkendelse for mere end 30 år siden. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de mange meget gamle statsanerkendelser på området ikke længere i sig selv kan tillægges vægt som garanti for, at vedkommende museer fortsat har den ønskede kvalitet med hensyn til formidling, forskning og bevaring. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at den lovede kvalitetsvurdering snarest muligt bliver gennemført.

Afslutning

306. Kulturministeriet har tilkendegivet, at Rigsrevisionens undersøgelse er et godt udgangspunkt for ministeriets

og Kulturarvsstyrelsens videre arbejde, samt at man generelt vil lægge Rigsrevisionens bemærkninger til grund for det videre arbejde. Eksempelvis vil man, for så vidt angår de museer, der modtager særlige driftstilskud, og hvor ministeriet er hovedbidragsyder, fremover sørge for, at de indsendte museumsregnskaber omfatter revisionsprotokollater, der sikrer, at der i museets administration er taget skyldige økonomiske hensyn.

Videre har Kulturministeriet oplyst, at ministeriet er ved at styrke arbejdet med kvalitetssikring af tilskudsforvaltningen på museumsområdet. Kvalitetsvurderinger indgår som en væsentlig del af Kulturarvsstyrelsens arbejdsprogram for de kommende år, og i den kommende resultatkontrakt med Kulturarvsstyrelsen vil kvalitetsvurderinger af museer indgå som en væsentlig opgave.

Endelig peger Kulturministeriet på Kulturarvsstyrelsens rapport af september 2003 om museer, der modtager eller har søgt om et særligt statsligt driftstilskud. Rapporten er ifølge ministeriet et væsentligt grundlag i sikringen af kvaliteten i tilskudsforvaltningen. Den indeholder således bl.a. analyser af forholdet mellem museernes forskningsniveau og tilskudsniveau, belysning af besøgstal og samlingernes betydning, regionalt, nationalt og internationalt.

307. Rigsrevisionen finder, at Kulturministeriet gennem de initiativer, som ministeriet allerede har taget, herunder etableringen af Kulturarvsstyrelsen, eller planlægger at gennemføre, har taget højde for de synspunkter, som Rigsrevisionen har fremsat i forbindelse med undersøgelsens gennemførelse.

P. § 22. Kirkeministeriet

308. Kirkeministeriet bestod i 2002 af departementet. Endvidere var Kirkeministeriet overordnet ansvarlig for forvaltningen af Fællesfonden, idet ministeriet har ansvaret for budgetlægningen og for udformningen af de nærmere regler for fondens drift. Fællesfondens regnskab indgår ikke i statsregnskabet.

Rigsrevisionen reviderer Fællesfondens midler efter de samme retningslinjer, som anvendes for revisionen af øvrige statslige midler under hensyn til de forhold, der gælder for fonden.

309. Der blev på Kirkeministeriets område gennemført 4 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

310. Kirkeministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 848 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 25 mio. kr., øvrige driftsudgifter 11 mio. kr. og tilskud 812 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 410 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under ministeriet. Afsluttende revision, revision i årets løb og lønrevision blev gennemført ved departementet.

311. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til departementet. Departementet har taget Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning.

312. I **tabel 18** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 18. Revisionen for 2002 på Kirkeministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	1					2
Afsluttende revision	1					0
Revision i årets løb	1		1			
Lønrevision	1		1			
Revisioner i alt	4	0	2	0	0	2

313. 2 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav anledning til i alt 2 bemærkninger, som var så væsentlige, at de vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har ud over de nævnte revisioner gennemført en større undersøgelse af folkekirkens Fællesfond, jf. statsrevisorernes beretning nr. 10/02 af 14. maj 2003. Undersøgelsen vedrørte Fællesfondens juridiske status og hjemmelsgrundlag, disponeringen af dens midler samt regnskabsaflæggelsen i tilknytning hertil. Desuden dækkede undersøgelsen Kirkeministeriets forvaltning og beregning af landskirkeskatten samt ministeriets forvaltning af Fællesfonden. Undersøgelsen gav anledning til en række bemærkninger om bevillings- og regnskabsmæssige forhold. Opfølgningen på disse forhold er foretaget i Rigsrevisionens § 18, stk. 4-notat af 15. oktober 2003.

Rigsrevisionen har udført en større undersøgelse, der viste, at Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden samlet set blev vurderet som ikke tilfredsstillende. Fællesfonden indgår ikke som en del af statsregnskabet.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Kirkeministeriets øvrige område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskabet på området vedrørende statsregnskabet var rigtigt, men at dispositionerne i enkelte tilfælde ikke var i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

314. Rigsrevisionen skal fremhæve resultatet af følgende af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller som følge af vedvarende mangler vedrørende regnskabsforvaltningen:

- Bevillingskontrol af § 22.11.01. Departementet
- Bevillingskontrol af § 22.21.03. Provster og præster
- Revision i årets løb ved departementet
- Lønrevision ved departementet.

315. I forbindelse med *bevillingskontrollen af § 22.11.01. Departementet* hæftede Rigsrevisionen sig ved, at der fortsat var et negativt akkumuleret videreførselsbeløb, der nu udgjorde 0,7 mio. kr., svarende til 2,8 % af udgiftsbevillingen for 2002. Hertil kommer et negativt videreførselsbeløb på 0,2 mio. kr. på § 22.21.01. Biskopper.

Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med bevillingskontrollen for 2001 og 2000 tilsvarende problemer, jf. beretning om revisionen af statsregnskabet for 2001 og 2000, pkt. 479 og pkt. 420. I 2001 skyldtes underskuddet på § 22.11.01 ifølge ministeriets regnskabsmæssige forklaring delvist en fejlperiodisering af en leasingudgift på 0,4 mio. kr. Fejlperiodiseringen burde have givet sig udslag i et overskud i 2002 på tilsvarende 0,4 mio. kr. Herudover overførte ministeriet på tillægsbevillingsloven for 2002 fra § 22.31.03. Istandsættelse af kirker mv. 0,2 mio. kr. til afvikling af tidligere års underskud. Disse beløb var dog, som det fremgår, ikke tilstrækkelige til at dække underskuddet. Merforbruget skyldtes ifølge ministeriets regnskabsmæssige forklaring hovedsageligt uforudsete honorarer til Kammeradvokaten og uforudsete udgifter til udlandsrejser.

Bestemmelsen i Budgetvejledning 2001, pkt. 2.6.5, hvorefter en overskridelse, der kan udgøre indtil 2 % af driftsbevillingen, skal udlignes i det efterfølgende finansår, blev således ikke efterlevet.

Ministeriet har oplyst, at man i 2003 aftalte med Finansministeriet, at merforbruget vil blive søgt afviklet i forbindelse med tillægsbevillingen for 2003.

Selv om der var tale om mindre beløb, finder Rigsrevisionen fortsat ikke Kirkeministeriets bevillingsmæssige styring helt tilfredsstillende.

316. I forbindelse med *bevillingskontrollen af § 22.21.03. Provster og præster (lovbunden bevilling)* konstaterede Rigsrevisionen et mindreforbrug på 42,5 mio. kr. på tilskud til anden virksomhed og en tilsvarende mindreindtægt på løbende overførselsindtægter på 44,0 mio. kr.

Ifølge ministeriets regnskabsmæssige forklaringer skyldtes afvigelserne, at bevillingerne på finansloven i lighed med tidligere år var opgjort brutto, mens statsregnskabets udgifter og indtægter var opgjort netto, idet bolig- og varmebidrag m.m. fra provster og præster, der efter aftale blev tilbageholdt i lønnen, også var fratrukket ved bogføringen af lønudgiften.

Kirkeministeriet burde efter Rigsrevisionens opfattelse ændre regnskabspraksis på området, så finanslov og statsregnskab udviser den samlede bruttoløn udbetalt til provster og præster før tilbageholdelse af bolig- og varmebidrag mv., og at der tilsvarende sker en ændring i opgørelsen over Fællesfondens overførselsindtægter i statsregnskabet.

Ministeriet tilkendegav, at man kunne tilslutte sig Rigsrevisionens opfattelse, og ville undersøge mulighederne for, at ændringen kan finde sted fra og med regnskabsåret 2004.

317. *Revisionen i årets løb ved departementet* viste, at forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder fungerede tilfredsstillende. Den stikprøvevise gennemgang af bilag viste, at der var disponeret i overensstemmelse med gældende regler.

På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen ved departementet var tilfredsstillende.

Denne vurdering omfattede dog ikke resultatet af Rigsrevisionens undersøgelse af folkekirkens Fællesfond, jf. statsrevisorernes beretning nr. 10/02 af 14. maj 2003, samt det forhold, at departementets ordinære edb-udgifter blev finansieret over Fællesfonden, jf. beretningens pkt. 82. I henhold til et notat fra Kirkeministeriet fra maj 2003 om finansieringen af IT-udgifter for Kirkeministeriets departement har Fællesfonden fra de første anskaffelser af edb siden starten af 1986 finansieret anskaffelser af edb-udstyr til stiftsøvrigheder og departement. I den forbindelse blev det tillagt vægt, at der var tale om en nødvendig anskaffelse for, at Kirkeministeriet kunne udføre sine service- og tilsynsopgaver i forhold til stiftsadministrationerne på for-

svarlig vis. Samtidig udgjorde ministeriets andel af den samlede anskaffelse kun en mindre del. Således disponerede Kirkeministeriet ved udgangen af 2002 ifølge notatet alene over 65 af 2.600 pc-arbejdspladser. Kirkeministeriet oplyste dog samtidig, at departementets IT-udgifter med virkning fra indeværende år og fremefter vil blive finansieret via Kirkeministeriets bevilling på finansloven.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at departementets IT-udgifter skal afholdes over finansloven, men finder, at ministeriet på et tidligere tidspunkt burde have fulgt en sådan praksis.

318. *Lønrevisionen ved departementet* viste, at forretningsgangene på løn- og personaleområdet var tilfredsstillende. Ved en tilsvarende revision i 1999 var vurderingen ikke tilfredsstillende, idet der bl.a. blev konstateret manglende interne kontroller, manglende dokumentation eller skriftlig underretning til de ansatte, jf. beretning om revisionen af statsregnskabet for 1999, pkt. 217 og 628. Der er således tale om en klar forbedring.

Q. § 23. Miljøministeriet

319. Miljøministeriet bestod i 2002 af i alt 8 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Nævn og Råd, Miljøstyrelsen, Danmarks Miljøundersøgelser, Forskningscentret for Skov & Landskab, Skov- og Naturstyrelsen, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse og Kort- og Matrikelstyrelsen.

320. Der er på Miljøministeriets område gennemført i alt 29 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

321. Miljøministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 3.368 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 1.177 mio. kr., øvrige driftsudgifter 1.050 mio. kr., tilskud 982 mio. kr. samt overførsler til og fra kommuner 116 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 1.770 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb er gennemført ved departementet, Miljøstyrelsen, Danmarks Miljøundersøgelser, Forskningscentret for Skov & Landskab og Skov- og Naturstyrelsen (herunder 4 skovdistrikter, Planteavlsstationen og Danida Forest Seed Center). Disse 5 virksomheder afholdt 83 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 87 % af driftsindtægterne. Lønrevision er gennemført ved Danmarks Miljøundersøgelser, Skov- og Naturstyrelsen (herunder 3 skovdistrikter), Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse samt Kort- og Matrikelstyrelsen. Disse 4 virksomheder afholdt 74 % af ministerområdets lønudgifter.

Endvidere har Rigsrevisionen foretaget IT-revision ved departementet og Center for Informatik ved Skov- og Naturstyrelsen samt en udvidet gennemgang af årsrapporterne for Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse og Kort- og Matrikelstyrelsen.

322. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens be-

mærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

323. I **tabel 19** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 19. Revisionen for 2002 på Miljøministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	8					0
Afsluttende revision	8					0
Revision i årets løb	5		4	1		
Lønrevision	4	2	2			
IT-revision	2			1	1	
Udvidet gennemgang af årsrapporter	2		2			
Revisioner i alt	29	2	8	2	1	0

324. 10 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, mens 2 blev bedømt som ikke helt tilfredsstillende og 1 som ikke tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav ikke anledning til væsentlige bemærkninger.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Miljøministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Miljøministeriets område er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

325. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 4 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- IT-revision ved Miljøministeriets departement

- IT-revision ved Centret for Informatik, Skov- og Naturstyrelsen
- Lønrevision ved Danmarks Miljøundersøgelser
- Lønrevision ved Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse.

326. *IT-revisionen ved Miljøministeriets departement* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflægning ikke var helt tilfredsstillende.

Der var ikke udarbejdet en risikoanalyse af IT-anvendelsen, som ledelsen havde taget stilling til. Endvidere var der væsentlige sikkerhedsmæssige svagheder vedrørende adgang fra hjemmearbejdspladser til departementets netværk og i driftspersonalets adgang til egentlige backupsæt.

Departementet har oplyst, at man vil følge Rigsrevisionens anbefalinger.

327. *IT-revisionen ved Center for Informatik, Skov- og Naturstyrelsen* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflægning ikke var tilfredsstillende.

Centret administrerede sikkerheden i Miljøministeriets internetforbindelser (firewall). Denne administration omfattede derfor også Danmarks Miljøundersøgelser, Forskningscentret for Skov & Landskab samt Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse. Ansvar for sikkerheden bag firewall'en var uklar, idet virksomhederne var indbyrdes afhængige. Center for Informatik stillede imidlertid ikke krav til de tilkoblede virksomheder, hvorfor det samlede sikkerhedsniveau var ukendt. Herudover manglede en ledelsesgodkendt risikovurdering, ligesom der ikke var udført test mod uautoriseret netadgang.

Center for Informatik tog Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning og oplyste, at man ville iværksætte en undersøgelse af forskellige løsninger, der kan sikre den fornødne kontrol med aktiviteterne inden for den fælles firewall.

328. *Lønrevisionen ved Danmarks Miljøundersøgelser og Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse* viste, at løn- og personaleforvaltningen ved de pågældende virksomheder var meget tilfredsstillende.

Forretningsgangene ved begge virksomheder var vel-fungerende. Der blev konstateret en hensigtsmæssig og sikker løn- og personaleadministration på væsentlige delområder som forvaltning af overenskomster og aftaler, registrering og frigivelse, variable ydelser, uddatabehandling samt organisation og instruks.

R. § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

329. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) bestod i 2002 af i alt 10 virksomheder. Ud over departementet drejede det sig om Direktoratet for FødevareErhverv, Plantedirektoratet, Fødevaredirektoratet, Danmarks Veterinærinstitut, Danmarks JordbrugsForskning, Fødevareøkonomisk Institut, Statens Skadedyrlaboratorium, Fiskeridirektoratet og Danmarks Fiskeriundersøgelser.

330. Der blev på Fødevareministeriets område gennemført i alt 33 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

1 af de 33 revisioner var udført af den interne revision i Direktoratet for FødevareErhverv, der i overensstemmelse med en indgået § 9-aftale udførte revision af regnskaberne for direktoratet. Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gjorde, at Rigsrevisionen kan basere sine vurderinger på dens arbejde.

331. Fødevareministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 14.508 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 2.061 mio. kr., øvrige driftsudgifter 1.368 mio. kr., tilskud 10.717 mio. kr. samt bygge- og anlægsudgifter 44 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 11.433 mio. kr.

Rigsrevisionen foretog bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Revision i årets løb blev foretaget ved departementet, Fødevaredirektoratet (herunder 2 regioner), Danmarks Veterinærinstitut, Danmarks JordbrugsForskning, Statens Skadedyrlaboratorium og Fiskeridirektoratet. Disse 6 virksomheder afholdt 73 % af ministerområdets driftsudgifter og oppebar 13 % af driftsindtægterne. Lønrevision er gennemført ved Fødevaredirektoratet, som afholdt 42 % af ministerområdets lønudgifter. IT-revision blev udført ved departementet. Bygge- og anlægsrevision blev foretaget ved Direktoratet for FødevareErhverv, som afholdt 10 % af bygge- og anlægsudgifterne. Der blev foretaget udvidet gennemgang af årsrapporterne for Fødevaredirektoratet, Danmarks JordbrugsForskning og Danmarks Fiskeriundersøgelser. Endvidere har Rigsrevisionen udført tilskudsrevi-

sion ved departementet, der administrerede mindre end 1 % af ministerområdets tilskud.

Den interne revision ved Direktoratet for FødevareErhverv har foretaget afsluttende revision, revision i årets løb og tilskudsrevision ved direktoratet. Direktoratet for FødevareErhverv afholdt 16 % af ministerområdets driftsudgifter og oppebar 85 % af driftsindtægterne. Endvidere administrerede Direktoratet for FødevareErhverv 98 % af ministerområdets tilskud.

332. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

333. I **tabel 20** er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 20. Revisionen for 2002 på Fødevareministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	10					0
Afsluttende revision	9					0
Revision i årets løb	6	1	4	1		
Lønrevision	1		1			
IT-revision	1	1				
Udvidet gennemgang af årsrapporter	3		3			
Tilskudsrevision	1		1			
Bygge- og anlægsrevision	1		1			
Revision udført af interne revisioner	1		1			
Revisioner i alt	33	2	11	1	0	0

334. 13 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, mens 1 blev bedømt

som ikke helt tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den revision gav ikke anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Fødevareministeriets område samlet set har været tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Fødevareministeriets område var rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

335. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 3 af de udførte revisioner på grundlag af deres principielle interesse eller beløbsmæssige karakter:

- Revision i årets løb ved Fødevareministeriets departement
- IT-revision ved Fødevareministeriets departement
- Revision i årets løb ved Fødevaredirektoratet.

336. *Revisionen i årets løb ved Fødevareministeriets departement* viste, at forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder fungerede meget tilfredsstillende. Det gjaldt særligt på områderne ansvar for indkøb af varer og tjenesteydelser samt anvendelse af skriftlig dokumentation. Den stikprøvevise gennemgang af bilag viste, at der var disponeret i overensstemmelse med gældende regler.

På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen ved departementet var meget tilfredsstillende.

337. *IT-revisionen ved Fødevareministeriets departement* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse var meget tilfredsstillende. Departementet havde foretaget en risikovurdering og havde en relevant IT-politik, som var godkendt af ledelsen. Herudover konstaterede Rigsrevisionen, at forretningsgangene var klare, og de udførte kontroller var dokumenterede.

338. *Revisionen i årets løb ved Fødevaredirektoratet*, som omfattede selve direktoratet og 2 regioner, viste, at forret-

ningsgangene og de interne kontroller på de undersøgte områder samlet set ikke var helt tilfredsstillende. Ved selve direktoratet skyldtes denne vurdering bl.a., at det blev konstateret, at godkendelse af bilag blev foretaget ud over bemyndigelsen, og at fortegnelsen over dispositions- og godkendelsesberettigede ikke var ajourført.

Ved *regionerne* kunne kontrollen af registrerede bilag ikke dokumenteres, og indtægtsbilag, kreditnotaer samt omposteringsbilag blev ikke godkendt. Endelig blev den regnskabsmæssige registrering og frigivelse varetaget af samme person.

Den stikprøvevise gennemgang af bilag viste, at der var disponeret i overensstemmelse med gældende regler.

Fødevarerdirektoratet og regionerne tog Rigsrevisionens anbefalinger til efterretning.

På den baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen ved direktoratet var ikke helt tilfredsstillende.

S. § 28. Trafikministeriet

339. Trafikministeriet bestod i 2002 af i alt 17 virksomheder, jf. bilag 1.

340. Der er på Trafikministeriets område gennemført i alt 56 revisioner for regnskabsåret 2002. Formålet med revisionen har været at vurdere, om regnskaberne er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

1 af de 56 revisioner er udført af den interne revision i Banestyrelsen, der i overensstemmelse med en indgået § 9-aftale har udført revisionen af Banestyrelsens regnskab. Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision viste, at revisionens arbejde havde en kvalitet, som gør, at Rigsrevisionen kan basere sine vurderinger på dens arbejde. De detaljerede konklusioner på tilsynet har Rigsrevisionen i maj 2003 anført i en evalueringsrapport til Trafikministeriets departement og Banestyrelsens ledelse.

Konklusionen i evalueringsrapporten kan sammenfattes til, at det er Rigsrevisionens opfattelse, at Banestyrelsen, Intern Revision, er velkvalificeret og udfører et efter forholdene både godt og veldokumenteret arbejde. Den interne revision mangler dog efter Rigsrevisionens opfattelse og henset til revisionsopgavens omfang og karakter de fornødne ressourcer til fuldt ud at påtage sig revisionen i det aftalte omfang. Rigsrevisionen har således måttet yde revisionsmæssig assistance som supplerende revision ved en række lejligheder. Rigsrevisionen har drøftet spørgsmålet med Banestyrelsens ledelse og Trafikministeriets departement, som er indstillet på at tilføre den interne revision flere ressourcer.

341. Trafikministeriet afholdt i 2002 bruttoudgifter for i alt 15.173 mio. kr. Heraf udgjorde lønudgifter 2.651 mio. kr., øvrige driftsudgifter 4.138 mio. kr., tilskud 5.068 mio. kr., bygge- og anlægsudgifter 2.515 mio. kr. samt overførsler til og fra kommuner 183 mio. kr. Herudover havde ministeriet indtægter for i alt 5.967 mio. kr.

Rigsrevisionen har foretaget bevillingskontrol for samtlige hovedkonti under virksomhederne og afsluttende revision for alle virksomheder. Derudover er der foretaget revision i årets løb ved Trafikministeriets departement, Jernbanetilsynet, Havarikommissionen for Civil Luftfart, Kommis-

sarius ved Statens Ekspropriationer på Øerne og i Jylland, Auditøren, Vejdirektoratet, Færdselsstyrelsen, Danmarks Transportforskning, BornholmsTrafikken, Statens Bilinspektion og Danmarks Meteorologiske Institut, som afholdt 30 % af ministerområdets øvrige driftsudgifter og oppebar 39 % af ministerområdets driftsindtægter.

Lønrevision er gennemført ved Danmarks Transport-Forskning, Statens Bilinspektion, Flyvesikringstjenesten og Banestyrelsen, som afholdt 61 % af ministerområdets lønudgifter. IT-revision er gennemført ved departementet, og der er foretaget en udvidet gennemgang af årsrapporter for Færdselsstyrelsen og Kystdirektoratet.

Tilskudsrevision er udført ved departementet, Jernbanetilsynet og Danmarks Meteorologiske Institut, der tilsammen administrerede 90 % af ministerområdets tilskud. Rigsrevisionen har herudover gennemført bygge- og anlægsrevision ved Vejdirektoratet. Banestyrelsen, Intern Revision, har gennemført revision i årets løb, anlægsrevision og afsluttende revision. Vejdirektoratet og Banestyrelsens anlægsudgifter udgør 87 % af ministerområdets anlægsudgifter.

342. Rigsrevisionen har afrapporteret resultaterne af revisionerne til de berørte virksomheder samt til departementet. Virksomhederne har som opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at man vil tage de nødvendige initiativer.

343. I [tabel 21](#) er anført de bedømmelser eller bemærkninger, som de enkelte revisioner har givet anledning til.

Tabel 21. Revisionen for 2002 på Trafikministeriets område fordelt på bedømmelser mv.

	Revisioner i alt	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke helt tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Bemærkninger
	----- Antal -----					
Bevillingskontrol	16					0
Afsluttende revision	16					2
Revision i årets løb	12		12			
Lønrevision	4	1	2		1	
IT-revision	1			1		
Udvidet gennemgang af årsrapporter	2		2			
Tilskudsrevision	3		3			
Bygge- og anlægsrevision	1		1			
Revision udført af interne revisorer	1				1	
Revisioner i alt	56	1	20	1	2	2

344. I alt 21 områder blev ved revisionen bedømt som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, mens 1 blev bedømt ikke helt tilfredsstillende og 2 som ikke tilfredsstillende. Bevillingskontrollen og den afsluttende revision gav anledning til i alt 2 bemærkninger, som var så væsentlige, at de vil blive omtalt i det følgende.

Rigsrevisionen har vurderet, at regnskabsforvaltningen på Trafikministeriets område samlet set har været ikke helt tilfredsstillende. Ved denne vurdering er der særligt taget hensyn til, at Banestyrelsen beløbsmæssigt vejer tungt på det samlede ministerområde, samtidig med at virksomheden har haft en del problemfyldte sager. Hertil kommer, at de mange initiativer, Banestyrelsen har iværksat, ikke har haft effekt fra 2002. Det er dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at regnskaberne på Trafikministeriets område generelt er rigtige, og at dispositionerne har været i overensstemmelse med bevillinger og love mv.

345. Rigsrevisionen har fundet anledning til at fremhæve resultatet af følgende 8 af de udførte revisioner:

- Opfølgning fra 2001 på departementets løbende budget- og økonomistyring
- Afsluttende revision af departementet
- Afsluttende revision af Flyvesikringstjenesten
- Lønrevision ved Flyvesikringstjenesten
- Lønrevision ved Danmarks TransportForskning
- IT-revision ved departementet
- Rigsrevisionen tilsyn med den interne revision i Banestyrelsen, revision udført af den interne revision i Banestyrelsen og opfølgning fra 2001 på Banestyrelsens økonomistyring
- Ørestadsselskabet I/S' låneramme.

346. Rigsrevisionen foretog en *opfølgning på departementets løbende budget- og økonomistyring*, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2002, s. 277, pkt. 65. Opfølgningen viste, at departementets planlagte implementering i 2003 af en løbende budgetopfølgningsprocedure med aktivitetsstyring og udarbejdelse af budgetopfølgningsrapporter til ledelsen samt et udviklingsarbejde med brugen af Balanced Score Card-modellen var delvist implementeret. Nye rapporter er ibrugtaget, men en egentlig budgetrevidering og løbende afvigelsesforklaring samt brugen af Balanced Score Card er forsinket. Departementet forventer nu at igangsætte initiativerne i løbet af 2004.

347. I forbindelse med den *afsluttende revision af Trafikministeriets departement* konstaterede Rigsrevisionen, at der på en balancekonto henstod 10,2 mio. kr. vedrørende udgifter afholdt i 2002 til konsulentbistand i forbindelse med udbuddet af sejlrufterne til og fra Bornholm. Udgifterne udgjorde ca. 10 % af departementets samlede budget for 2002.

Rigsrevisionen udbad sig departementets redegørelse for, hvorfor udgifterne ikke var udgiftsført i 2002.

Departementet har hertil oplyst, at det på et møde i Regeringens Økonomiudvalg i december 2001 blev besluttet, at færgebetjeningen til og fra Bornholm skulle udbydes, og at merudgifterne til konsulentbistand til omdannelse til

aktieselskab og til udbudsprocessen skulle modregnes i den forventede besparelse ved at udbyde sejladsen. Departementet fik derfor ikke tilført ekstra bevillinger til afholdelse af merudgifter i 2002, selv om de forventede besparelser tidligst kunne opnås om nogle år. Departementet oplyste videre, at den bevillingsmæssige dækning af udgifternes afholdelse er under drøftelse med Finansministeriet i 2003 med henblik på, at Trafikministeriets departement får tilført en særskilt bevilling til udgifternes afholdelse. Ministeriet forventer, at udgifterne vil blive endeligt udgiftsført i 2003.

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at konsulentudgifterne ikke er udgiftsført i 2002 under departementets drift. Rigsrevisionen finder det endvidere uheldigt, at Trafikministeriet ikke i 2002 fik afklaret den bevillingsmæssige dækning, og at denne afklaring fortsat ikke har fundet sted. Den manglende udgiftsføring af konsulentudgifterne medfører, at departementets resultat for 2002 uretmæssigt er forbedret med de 10,2 mio. kr.

348. Rigsrevisionen konstaterede tillige ved den *afsluttende revision af departementet*, at der henstod 4,9 mio. kr. i tilgodehavende, som ikke havde nogen værdi. Beløbet vedrørte et huslejedepositum, som oprindeligt havde tilhørt Banestyrelsens Rådgivningsdivision, der blev solgt i 2001.

Rigsrevisionen finder, at huslejedepositummet, som blev overdraget til køberen af Rådgivningsdivisionen som led i handelen, burde have været udgiftsført allerede i 2001 under Rådgivningsdivisionens hovedkonto i forbindelse med opgørelsen af salgsprovenu. Dette selv om der i Akt 273 27/6 2001 om salget af Rådgivningsdivisionen ikke er taget hensyn til udgiften for det pågældende depositum.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at såvel Banestyrelsen som departementet først i 2002 blev opmærksom på huslejedepositummet, og at det ikke blev udgiftsført i 2002. Den manglende udgiftsføring medførte, at departementets resultat for 2002 uretmæssigt er forbedret med de 4,9 mio. kr. Trafikministeriet har hertil oplyst, at beløbets udgiftsmæssige placering drøftes med Finansministeriet, og at det forventes, at udgifterne vil blive endeligt udgiftsført i 2003.

349. Rigsrevisionen konstaterede ved opfølgningen i 2002 på den afsluttende revision for 2001 vedrørende *Flyvesi-*

kringstjenestens afstemninger af statuskontiene, jf. beretning om revisionen af statsregnskabet for 2001, pkt. 574, at virksomheden gennem flere måneder i 2002 ikke havde foretaget regnskabsmæssig registrering af udstedte fakturaer, og at der gennem hele året henstod betydelige uafregnede rejseforsbud, der dog var nedbragt til ca. 25.000 kr. ultimo 2002.

Ved den *afsluttende revision for 2002* konstaterede Rigsrevisionen, at grundlaget for regnskabsaflæggelsen, herunder fuldstændigheden og kvaliteten af afstemningsmateriale mv., ikke var helt tilfredsstillende. Der henstod fortsat en række uspecificerede og ikke afstemte statuskonti, herunder bl.a. væsentlige uafstemte bankkonti, tilgodehavender og gældsposter samt en række uafklarede afvigelser mellem det interne regnskabssystem og SCR-regnskabet vedrørende statuskontiene.

I forbindelse med afstemning af statuskontiene i 2003 måtte Flyvesikringstjenesten således bl.a. tilbageføre/udgiftsføre tilgodehavende indtægter for 3,2 mio. kr. vedrørende 2002. Herudover blev det konstateret, at der i et enkelt mellemværende var indeholdt dubiøse debitorer for i alt 7,4 mio. kr., der ifølge Flyvesikringstjenesten ikke var fuldt ud dokumenteret. Flyvesikringstjenesten har oplyst, at knap halvdelen heraf skyldes en enkelt konkurs i luftfartsindustrien.

Flyvesikringstjenesten har tilkendegivet, at virksomheden ved etableringen i 2001 ikke i tilstrækkelig grad fik prioriteret tilrettelæggelsen af de regnskabsmæssige procedurer og kontrolforanstaltninger.

Rigsrevisionen anbefalede, at Flyvesikringstjenesten opprioriterede afstemnings- og kontrolprocedurer, regnskabsmæssige registrering og regnskabsaflæggelse og påså, at der løbende blev gennemført de nødvendige interne kontroller, der er forudsætningen for aflæggelsen af et retvisende regnskab. Endelig anbefalede Rigsrevisionen, at den ledelsesmæssige indsats og kontrol med regnskabsaflæggelsen blev intensiveret.

Flyvesikringstjenesten oplyste, at det er besluttet at tilføre regnskabskontoret yderligere personale med regnskabsmæssig kompetence. Endvidere vil virksomheden i væsentligt omfang inddrage eksternt ekspertise til at bistå med opretning af de manglende afstemninger. Desuden er der tilrettelagt procedurer, der skal sikre, at tilsvarende proble-

mer ikke kan opstå igen, herunder procedurer, der skal styrke ledelsens tilsyn på regnskabsområdet.

Rigsrevisionen finder omfanget og indholdet af de beskrevne tiltag tilfredsstillende.

350. *Lønrevisionen ved Flyvesikringstjenesten* viste, at forretningsgangene på løn- og personaleområdet var tilrettelagt meget tilfredsstillende.

Der blev konstateret en sikker og hensigtsmæssig løn- og personaleadministration på væsentlige delområder som forvaltning af overenskomster og aftaler, ansættelse og indplacering, registrering og frigivelse samt statusændringer.

351. *Lønrevisionen ved Danmarks TransportForskning* viste, at løn- og personaleforvaltningen ikke var tilfredsstillende. Der var væsentlige mangler i dokumentationen af forretningsgangene og interne kontroller på løn- og personaleområdet. Ved den stikprøvevise gennemgang af lønninger blev der dog ikke konstateret beløbsmæssige fejl. Danmarks TransportForskning er en mindre institution, som kan have svært ved at opretholde tilstrækkelig funktionsadskillelse og kompetence på lønområdet, så Rigsrevisionen foreslog bl.a. etablering af kompenserende kontroller. Danmarks TransportForskning har oplyst, at man er indstillet på at forbedre de administrative rutiner. Ud over de løn- og registreringsmæssige opgaver, der i dag bliver varetaget af Trafikministeriets Regnskabscenter, vil Danmarks TransportForskning etablere et samarbejde om personaleadministrative spørgsmål med andre relevante myndigheder inden for forskningsområdet, ligesom Trafikministeriets departement vil yde råd og vejledning vedrørende generelle personaleforhold.

352. *IT-revisionen ved Trafikministeriets departement* viste, at IT-anvendelsens muligheder for at kunne understøtte korrekt regnskabsaflæggelse ikke var helt tilfredsstillende. Der manglede ledelsesmæssig involvering i IT-anvendelsen, som skulle sikre, at strategi og handlingsplaner på IT-området blev implementeret, og at fremdriften blev sikret. Det var endvidere usikkert, om reglerne for adgangskontrol blev overholdt, idet der ikke var dokumentation af grundlaget for brugeroprettelse i systemerne.

Trafikministeriet tog Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og oplyste, at man dels har etableret procedu-

rer for og tilvejebragt dokumentation for grundlaget for brugeroprettelse i systemerne, dels ville følge Rigsrevisionens anbefalinger.

353. I de årlige beretninger om revisionen af statsregnskabet er løbende behandlet en række væsentlige problemer og sager om *Banestyrelsen*. Rigsrevisionen har afgivet notater til statsrevisorerne om enkeltområder og særlige spørgsmål, ligesom Rigsrevisionen i 2002 afgav beretning nr. 14/01 om *Banestyrelsen*. Rigsrevisionen omtalte senest *Banestyrelsen* i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2001, s. 200-202 samt s. 277-278.

Trafikministeriet har i foråret 2003 igennem oprettelsen af Trafikstyrelsen pr. 1. juli 2003 taget skridt til en mere klar opgavevaretagelse i *Banestyrelsen*, jf. Trafikministeriets redegørelse i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2001, s. 201, pkt. 7. Oprettelsen af Trafikstyrelsen fandt bl.a. sted ved udskillelse af en række af *Banestyrelsens* styrelsesopgaver, herunder de strategiske planlægningsopgaver. Trafikministeriet oplyste, at ministeriet i sommeren 2003 iværksatte en større undersøgelse af *Banestyrelsens* styringsproblemer. Undersøgelsen er planlagt afsluttet ultimo 2003 og forventes at resultere i en samlet prioriteret plan for løsningen af *Banestyrelsens* problemer.

Trafikministeriets initiativer skal ses i lyset af de forhold, der blev omtalt i beretning nr. 14/01 om *Banestyrelsen*, og som Trafikministeriet kommenterede i foråret 2003 i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2001. Trafikministeriet redegjorde her bl.a. for en række initiativer, som først kan forventes at få effekt i *Banestyrelsen* i 2003 og 2004.

Rigsrevisionen påpegede i foråret 2003 over for Trafikministeriets departement og *Banestyrelsen* en række forhold, som efter Rigsrevisionens opfattelse burde forbedres eller som gav anledning til bemærkninger. Bemærkningerne fremgår af det efterfølgende.

354. *Banestyrelsens* ledelsesrapportering blev i 2002 forbedret. Der manglede dog fortsat ensartede og klare modeller med flerårige sammenlignings- og nøgletal i såvel den interne som den eksterne rapportering. Rapporterne varierede ganske betydeligt i struktur, form og dybde. Den manglende konsistens i rapporteringen vanskeliggjorde må-

ling af nåede resultater i forhold til fastlagte mål samt flerårige analyser og et mere sammenhængende billede af Banestyrelsens udvikling.

Banestyrelsen er enig i, at der er behov for en mere sammenhængende ledelsesinformation.

355. Året 2002 var i alle Banestyrelsens afdelinger præget af meget betydelige afvigelser mellem løbende prognoser for året og det endelige resultat. De store afvigelser indikerede efter Rigsrevisionens opfattelse fortsat betydelig usikkerhed i økonomistyringen. Banestyrelsen har om de store interne afvigelser oplyst, at de bl.a. var et resultat af omorganiseringen pr. 1. september 2002, med deraf følgende uklarhed i forbindelse med ombrydning af budgetansvar og resultater.

356. Rigsrevisionen kunne i årsrapporten for 2002 for Banestyrelsen konstatere et betydeligt efterslæb i udførelsen af fornyelses- og vedligeholdelsesprojekterne på hovedkonto 28.63.05, hvor den akkumulerede opsparring ved årets udgang udgjorde 264 mio. kr., svarende til ca. 21 % af de budgetterede driftsudgifter. Banestyrelsen havde ellers ved Akt 64 4/12 2002 fået forhøjet den eksisterende udsvingsramme (tilladelse til opsparring) fra 9 til 16 % af årets budgetterede driftsudgifter, svarende til en forhøjelse på 70,6 mio. kr. fra 129,4 mio. kr. til 200 mio. kr. Den faktiske overskridelse blev altså på 2 måneder ca. dobbelt så stor som forventet.

Banestyrelsen fandt, at de løbende prognoser i 2002 afveg utilfredsstillende meget fra det endelige regnskab for 2002, specielt for fornyelses- og vedligeholdelsesudgifterne, hvor Banestyrelsen måtte konstatere, at regnskabsresultatet lå uden for udsvingsgrænserne. Styrelsen forventer, at kvaliteten af prognoserne forbedres væsentligt i 2003 som følge af iværksættelsen af en række styringsmæssige tiltag.

Rigsrevisionen fandt, at Banestyrelsens prognosearbejde i 2002 ikke var tilfredsstillende, og finder samtidig den manglende kvalitet i produktionsstyringen kritisk for Banestyrelsens muligheder for at leve op til rammeaftalen.

Banestyrelsen er enig heri, men oplyste supplerende, at der nu er gennemført en ændring af organisering og processer, der forventes at sikre en central koordineret prioritering

og gennemførelse af projekter. Samtidig pågår en kompetenceudvikling af projektledere via projektlederuddannelser mv., og der er etableret forbedrede projektstyringsværktøjer. Videre blev oplyst, at der fortsat er behov for forbedring af projektstyringen, herunder ikke mindst forbedring af det økonomiske overblik under projektgennemførelsen. Dette vil indgå som et hovedområde i Banestyrelsens handlingsplan for en forbedret økonomi- og projektstyring, så det konstaterede efterslæb, der svarer til ca. 2½ måneds produktion, forventes indhentet i 2003 og 2004.

357. Flere af Banestyrelsens IT-systemer er ikke integrerede og understøtter ikke i tilstrækkelig grad styringsprocesserne. Rigsrevisionen omtalte tidligere i bl.a. beretningen om Banestyrelsen de kritiske styringsprocesser. Banestyrelsen forventer problemerne omkring styringsprocesserne løst i 2003 og 2004 i forbindelse med ibrugtagning af nye systemer og processer. Det drejer sig primært om:

- Etablering af et Asset Management system for totalregistrering af Banestyrelsens anlægsmasse for så vidt angår spor, sikring og kørestrøm med tilhørende tilstandsvurdering inden for disse områder. Systemet påtænkes ibrugtaget ultimo 2004.
- Systematisk registrering af fornyelsesprojekter (i PIA systemet) og vedligeholdelsesprojekter (i SAP) samt i relevante fagdatabaser.
- Etablering af et procesorienteret ledelsessystem til dokumentation af Banestyrelsens forretningsgange og processer, der bl.a. omfatter et kvalitetsstyringssystem gældende for anlægs-, fornyelses og vedligeholdelsesopgaver.
- Etablering af et lagerstyringssystem. Ansvar for lagerstyringen blev i 2002 samlet i Logistikafdelingen.
- Etablering af et tilbuds- og entreprisstyringssystem.
- Nyt eget lønsystem.

358. *Banestyrelsen, Intern Revision*, rapporterede løbende om resultatet af revisionen for 2002 til Trafikministeriets

departement og Banestyrelsens ledelse. Revisionen gav bl.a. anledning til omtale af følgende forhold:

- Mangelfulde og i flere tilfælde direkte fejlagtige rejseafregninger vedrørende udlandsrejser. Manglende kontrol i personaleafdelingen af rejseafregningerne.
- Manglende kontrol af adgangsrettigheder i SAP-produktionsmiljøet, herunder svagheder i forretningsgangene som følge af omorganiseringen 1. september.
- Honorering af flere eksterne ”Konsulenter/ressourcepersoner” til meget høje ”honorarer/lønninger” Vilkårene for modtagne ydelser minder om almindelige ansættelsesforhold med fast kontor og kontorfaciliteter, fast mødetid, længerevarende kontraktforhold med 37 timers arbejdsuge etc.
- Mangelfuld registrering af ibrugtagne anlægsaktiver, hvilket var en gentagelse af tidligere fremført kritik.
- Mangelfuld registrering af IT-udstyr og mobiltelefoner i Banehuset.
- Svage og mangelfulde forretningsgange og kontroller på lønområdet, hvilket var en gentagelse af tidligere fremført kritik.
- Manglende færdiggørelse og godkendelse af en række væsentlige forretningsgangsbeskrivelser på økonomiområdet, hvilket var en gentagelse af tidligere fremført kritik.
- Fortsat enkelte uafregnede betydelige tilgodehavender af ældre dato.

Banestyrelsen oplyste hertil, at flere af de påpegede problemer, herunder navnlig SAP-sikkerheden, er løst eller forventes løst i 2003. Herudover aftalte styrelsens økonomiafdeling med den interne revision en plan for afhjælpning af de regnskabsmæssige kritikpunkter for 2002. Styrelsen oplyste endvidere, at en ledig stilling i Banestyrelsen, Intern Revision, ville blive genbesat straks, og at yderligere 2 velkvalificerede medarbejdere ville blive rekrutteret til den interne revision.

359. Trods de styringsmæssige problemer i Banestyrelsen er Trafikministeriet og Rigsrevisionen enige i, at virksomheden på væsentlige områder nåede betydelige resultater. Det gælder effektiviseringen, hvor Banestyrelsen følger sigtemålet på 705 mio. kr. i rammeperioden 2000-2004, og det gælder udbudsstrategien, hvor såvel fornyelses- som vedligeholdelsesopgaver udbydes i den forudsatte takt.

Når Rigsrevisionen fortsat vurderer Banestyrelsens tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet og økonomistyringen i 2002 for ikke tilfredsstillende, baserer vurderingen sig ud over ovennævnte problemkreds også på fremkomsten i 2002 af den såkaldte ”skattesag”, om skattefrie rejsegodtgørelser mv. ved Banestyrelsens Servicedivision. Sagen, der har et ganske betydeligt omfang, er omtalt i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2001, s. 278, pkt. 71. Visse aspekter af sagen vil indgå i en kommende beretning om Trafikministeriets koncernstyring, som statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at udarbejde. Vurderingen baserer sig herudover på, at de mange initiativer, Banestyrelsen har iværksat, ikke har haft effekt fra 2002.

Ørestadsselskabet I/S' låneramme

360. Ørestadsselskabet I/S ejes af Københavns Kommune og staten ved Trafikministeriet med henholdsvis 55 % og 45 %. Sammen med Frederiksberg Kommune og Københavns Amt har Ørestadsselskabet stiftet henholdsvis Frederiksbergbaneselskabet I/S og Østamagerbaneselskabet I/S. Ørestadsselskabets ejerandele i de 2 datterselskaber er henholdsvis 70 % og 55 %.

Interessentskabsformen indebærer, at de involverede ejere hæfter solidarisk for selskabernes gæld. Det betyder endvidere, at selskabernes låneoptagelse sker med de facto garanti fra såvel staten som Københavns Kommune samt henholdsvis Frederiksberg Kommune og Københavns Amt.

361. Ørestadsselskabet havde pr. 31. december 2002 optaget lån på nominelt i alt 13,2 mia. kr. Selskabets låneramme blev ved Akt 135 8/5 2002 fastsat til 12,6 mia. kr. i 2002-priser. Lånerammen er således overskredet med ca. 0,6 mia. kr.

Ørestadsselskabet har hertil anført, at det i spørgsmålet om lånerammens udnyttelse skal tages i betragtning, at Ørestadsselskabet har finansieret Frederiksberg Kommunes an-

del på 1,4 mia. kr. af de hidtil afholdte anlægsomkostningerne ved Frederiksbergbanen. Ørestadsselskabet har endvidere finansieret Københavns Amts andel på ca. 0,2 mia. kr. af afholdte omkostninger vedrørende Østamagerbanen.

362. Ørestadsselskabets låneramme blev i henhold til bemærkningerne til lov om Ørestaden mv. (lov nr. 477 af 24. juni 1992) oprindelig opgjort til 4 mia. kr. i 1990-prisniveau. Til grund for beløbet lå ifølge lovbemærkningerne en beregning foretaget af Udvalget om Hovedstadsområdets Trafikinvesteringer, som viste, at de i lovforslaget nævnte trafikanlæg ville koste 3.885 mio. kr. Med de i lovforslaget forudsatte ejerandele i de 3 interessentskaber ville fordelingen af det økonomiske ansvar ifølge bemærkningerne være følgende:

	Mio. kr.
Københavns Kommune	1.920
Finansministeren	1.570
Frederiksberg Kommune.....	195
Københavns Amtskommune	200
I alt	3.885

Selskaberne ville ifølge lovbemærkningerne kunne låne til de i lovforslaget omhandlede trafikprojekter inden for en ramme på 4 mia. kr. i 1990-prisniveau.

363. Lånerammen er med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg blevet forhøjet flere gange siden. I de for Finansudvalget forelagte aktstykker er vedrørende lånerammen indledningsvis henvist til lovbemærkningerne og senere til forudgående aktstykker. Der har i den forbindelse udviklet sig en mere ubestemt afgrænsning af lånerammen.

Med udgangspunkt i lovbemærkningerne fremgår det imidlertid efter Rigsrevisionens opfattelse, at der ved sammenholdelse af Ørestadsselskabets låneoptagelse med den bevilgede låneramme ikke kan bortses fra genudlånene til Frederiksberg Kommune og Københavns Amt. Rigsrevisionen har derfor i revisionsprotokollatet vedrørende revisionen af Ørestadsselskabets årsrapport for 2002 anmodet Ørestadsselskabet om at informere Trafikministeriet om selskabets overskridelse af den fastsatte låneramme.

364. Rigsrevisionen udbad sig den 14. maj 2003 Trafikministeriets bemærkninger vedrørende Ørestadsselskabets låneramme. Ministeriet svarede den 2. september 2003, at man foranlediget af Rigsrevisionen ville sikre, at videreudlånsordningen, hvorefter lånene til de kommunale parter optages i og videreudlånes fra Ørestadsselskabet I/S, tydeliggøres over for Folketingets Finansudvalg samtidig med, at definitionen og anvendelsen af Ørestadsselskabet I/S' låneramme nærmere forklares.

Rigsrevisionen har efterfølgende haft flere drøftelser med Trafikministeriet med henblik på udformningen af et aktstykke om lånerammen. Rigsrevisionen har herunder anført, at man ikke finder ministeriets fremstilling af sagen dækkende. Ministeriets fortolkninger af lovbemærkninger og tidligere aktstykker har ikke givet Rigsrevisionen grundlag for at ændre sin opfattelse af, at genudlånene bør medregnes ved opgørelsen af "Ørestadsselskabets låneramme", så den umiddelbart kan sammenholdes med selskabernes samlede låneoptagelse. Trafikministeriet har fremhævet, at man af styringsmæssige årsager foretrækker en nettoramme.

En afklaring af lånerammens anvendelsesområde opnås efter Rigsrevisionens opfattelse bedst ved, at der med henblik på tilslutning fra Folketingets Finansudvalg forelægges udvalget et aktstykke, der indeholder en præcisering af det ønskede anvendelsesområde for Ørestadsselskabets låneramme i forhold til selskabets låneoptagelse.

365. Selskabets låneramme på 12,6 mia. kr. var pr. 31. december 2002 overskredet med 0,6 mia. kr. Rigsrevisionen gjorde i april 2003 opmærksom herpå i revisionsprotokollet vedrørende årsrapporten for 2002. Departementet blev via Ørestadsselskabet orienteret herom.

På den baggrund finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at Trafikministeriet ikke straks herefter sikrede en klar hjemmel omkring forholdet.

IV. Tværgående emner

A. Finansministeriets stillingskontrol

Indledning

366. Med Budgetvejledning 1996 ophørte den bevillingsmæssige styring af årsværk, dvs. det samlede antal fuldtidsstillinger, en institution kan disponere over. Styringen på det samlede beløb til lønudgifter blev videreført og suppleret med en styring på antallet af tilladte stillinger i de højeste lønrammer – lønramme 37-42 (stillingskontrol). Indførelsen af stillingskontrollen indebærer, at Finansministeriet skal godkende oprettelsen af chefstillinger i staten i lønramme 37 og derover. Lønramme 37 svarer til kontorchefniveau, og den årlige grundløn for en sådan stilling udgør ca. 450.000 kr. ekskl. pension og tillæg eller i gennemsnit ca. 550.000 kr. inkl. tillæg, men ekskl. pension.

Godkendte stillinger får tildelt et stillingsnummer, der bliver optaget i et særligt stillingsregister, som nærmere specificerer stillingens indhold og anvendelsesområde. Det samlede antal godkendte chefstillinger er ca. 4.500.

367. Formålet med stillingskontrollen er dobbelt. Dels ønsker Finansministeriet at hindre en u hensigtsmæssig vækst i normeringerne i de øverste lønrammer, dels har ministeriet ud fra overordnede lønpolitiske hensyn et ønske om at undgå en lønglidning og at undgå, at staten bliver lønførende. Idéen bag dette styringskoncept er, at lønnen i de øverste lønrammer bør danne en overgrænse i de statslige lønninger, og ved at foretage en styring af dette niveau opnås automatisk en regulering af de lavere lønninger.

368. Rigsrevisionen har i beretning om sammenholdelse af bevillinger og regnskabstal i statsregnskabet for finansåret 1996, pkt. 107, omtalt og vurderet stillingskontrollinstrumentet, som netop var indført på det tidspunkt. Rigsrevisionen fandt, at der med Finansministeriets nye metode til stillingskontrol var etableret en ordning, der var betydelig enklere end den hidtidige. Rigsrevisionen fandt desuden, at den nye ordning opfyldte formålet med en stillingskontrol, herunder at hindre en u hensigtsmæssig vækst i normeringerne i de højere lønrammer. Rigsrevisionen bemærkede dog, at Finansministeriet burde sikre, at der ikke

i institutionerne blev oprettet stillinger, der ikke var godkendt, og at Finansministeriet burde sikre, at data i stillingsregistret var korrekte.

Nu hvor stillingskontrollen har fungeret i nogle år, har Rigsrevisionen foretaget en ny undersøgelse af området. Rigsrevisionen har undersøgt følgende punkter:

- Er stillingskontrollsystemet effektivt, herunder er regelsættet tilstrækkeligt klart og overholdt, og er oplysningerne i stillingsregistret korrekte?
- Har indførelsen af ny løn konsekvenser for stillingskontrollen?

Rigsrevisionen har ikke undersøgt, om selve hovedformålet med stillingskontrollen er opfyldt, idet det falder uden for undersøgelsens rammer at drage konklusioner om stillingskontrollens betydning for lønudviklingen og udviklingen i personaleforbruget i de øverste lønrammer.

Undersøgelsen er gennemført dels ved interviews og gennemgang af reglerne mv., dels ved en konkret undersøgelse baseret på data fra lønsystemet og stillingsregistret.

Regler og procedurer

369. Reglerne om stillingskontrollen er beskrevet i Budgetvejledning 2001 og i en særlig vejledning udsendt af Personalestyrelsen. Stillingskontrollen omfatter:

- Tjenestemandstillinger eller tjenestemandslignende stillinger klassificeret i lønramme 37 og derover.
- Overenskomststillinger klassificeret i lønramme 37 og derover (jf. klassificeringsreglerne).
- Stillinger på individuelle lønvilkår, der er henført til lønramme 37 eller derover.

Desuden skal lønnen godkendes af Personalestyrelsen ved ansættelse på individuelle lønvilkår, såsom kontraktansættelse, hvis lønsummen overstiger en løn svarende til lønramme 37.

For overenskomstansatte på ny løn kan der uden hensyn til stillingskontrollen ydes tillæg, der bringer den samlede løn over lønnen i lønramme 37. Der er ikke nogen øvre

grænse for lokale tillægsstørrelser, dog forudsættes det ifølge Personalestyrelsens vejledning om ny løn, at den lokale løn- og personalepolitik sikrer en sammenhængende lønstruktur.

Personalestyrelsen har i konkrete tilfælde tilkendegivet, at generelle tillægsordninger, der bringer lønnen over niveauet for lønramme 37, må vurderes at have karakter af en omgåelse af stillingskontrollen, medmindre de er godkendt af Personalestyrelsen. Det samme gælder lønninger, der bredt og systematisk ligger over lønramme 37-niveauet.

Rigsrevisionen skal bemærke, at denne tilkendegivelse, som Rigsrevisionen betragter som principiel, hovedsageligt er udmeldt i specifikke sager. Videre skal det bemærkes, at hvorvidt lønninger ”bredt og systematisk” ligger over lønramme 37-niveauet er et fortolkningsspørgsmål, der kan være svært at håndtere i praksis.

Personalestyrelsen har oplyst, at et nyt kapitel i Personale Administrativ Vejledning vil behandle forholdet mellem ny løn og stillingskontrollen. Finansministeriet har i øvrigt anført, at Personalestyrelsen i vejledning om nye lønsystemer i staten, der er udsendt i 2000, generelt har udmeldt styrelsens opfattelse af forholdet mellem ny løn og stillingskontrollen.

370. Finansministeriet har det overordnede ansvar for stillingskontrollen, og administrationen heraf foregår i et samspil mellem Finansministeriets departement, Personalestyrelsen, Økonomistyrelsen, de enkelte institutioner og deres ressortministerier.

Kompetencen til at oprette og nedlægge stillinger ligger i Finansministeriets departement. Personalestyrelsen administrerer stillingsregistret, og Økonomistyrelsen, som har ansvaret for statens lønsystemer (SCL og SLS), behandler visse uddata fra lønsystemet til brug ved kontrollen. Den enkelte statsinstitution har til opgave at påse, at oplysningerne i stillingsregistret er korrekte og at reagere på konstaterede fejl, fx manglende overensstemmelse mellem stillingsregistret og lønsystemet.

Hvis en institution ønsker at få oprettet en ny stilling, skal det ske via den pågældende institutions eget ressortministerium. Finansministeriet overvejer derefter, om en ny stilling er i overensstemmelse med budgetmæssige hensyn og er nødvendig for at gennemføre hensigtsmæssige refor-

mer eller omorganiseringer. Kan ønsket imødekommes, overgår sagen til Personalestyrelsen, der klassificerer stillingen, tildeler et stillingsnummer og ajourfører stillingsregistret. Den pågældende institution skal selv registrere stillingsnummeret i lønsystemet.

Det er indbygget som funktion i lønsystemet, at der udskrives en advarselsliste, hvis der ikke er registreret et stillingsnummer til en stilling, hvor et sådant ifølge reglerne er påkrævet. Advarselslisterne sendes automatisk til institutionerne via Økonomistyrelsen, der som nævnt er ansvarlig for lønsystemet. Hverken Personalestyrelsen eller Økonomistyrelsen foretager nogen kontrol med, om institutionerne reagerer på advarselslisterne, men Personalestyrelsen har oplyst, at styrelsen efter en konkret skønsmæssig vurdering – når et forhold ”springer i øjnene” – sender en påmindelse til institutionen.

Stillingskontrollen for Forsvarsministeriet og Justitsministeriet fungerer i princippet på samme måde som i andre ministerier, dog opretter de selv deres stillingsnumre inden for egne serier og indrapporterer disse til stillingsregistret og til eget lønsystem.

371. Spørgsmålet om Personalestyrelsens ansvar for, at oplysningerne i stillingsregistret er korrekte, og at institutionerne anvender stillingsnumrene korrekt, blev allerede omtalt i forbindelse med bevillingskontrolberetningen for 1996. Finansministeriet oplyste på daværende tidspunkt, at ministeriet ikke opfattede stillingskontrollen som en kontrol i snæver forstand – dvs. som en kontrol af reglernes overholdelse – men som en stillingsgodkendelse, idet stillingskontrollen var en forudgående kontrol i forbindelse med oprettelsen af visse stillinger. Kontrollen tog ifølge Finansministeriet alene sigte på stillingens berettigelse. Finansministeriet så det ikke traditionelt som sin opgave at udføre kontrol af ministeriernes regeloverholdelse. Ifølge Finansministeriet påhvilede den interne kontrol det enkelte ministerium og den eksterne kontrol Rigsrevisionen. Finansministeriet havde dog et systemansvar, og i den sammenhæng blev der indhentet informationer. Finansministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at man fortsat finder, at institutionerne – sammen med det pågældende ressortministerium – har det formelle ansvar for, at oplysningerne i stillingsregistret er korrekte, og bør give besked til Personale-

styrelsen, når der er behov for rettelser. Personalestyrelsen finder det desuden vanskeligt at gennemføre en kontrol uden kendskab til lokale forhold på institutionerne. For at tydeliggøre ansvarsforholdene vil Personalestyrelsen udarbejde en ny vejledning, hvori institutionernes ansvar bliver fremhævet mere klart.

Ifølge Personalestyrelsen kan institutionernes kontrol med, at stillingsnumrene er godkendt og registreret korrekt i lønsystemet baseres på dels advarselslisterne, dels opslag i stillingsregistret, og derudover har institutionerne adgang til i det særlige system ISOLA at trække en kvartalsvis opdateret oversigt over aktuelt besatte stillinger.

372. Korrekte oplysninger i stillingsregistret er en forudsætning for, at ministeriets kontrolsystem kan fungere. Rigsrevisionen er enig med Finansministeriet i, at ministeriet har et systemansvar, og Personalestyrelsen har da også udført visse kontrolopgaver. Rigsrevisionen er videre enig med Finansministeriet i, at det forekommer hensigtsmæssigt, at ansvaret for vedligeholdelse af oplysningerne i stillingsregistret er uddelegeret til institutionerne.

Selv om Rigsrevisionen i forbindelse med revisionen af løn- og personaleforhold på institutionerne stikprøvevist ser på, om stillingskontrolreglerne er overholdt, kan Rigsrevisionens arbejde ikke betragtes som en del af den kontrol, der skal få ordningen til at fungere.

Finansministeriet bør efter Rigsrevisionens opfattelse drage omsorg for, at institutionerne lever op til deres ansvar. Det kan ske ved, at ansvaret præciseres i vejledningen. Som systemansvarlig bør Finansministeriet endvidere overveje lejlighedsvis at udsende yderligere kontrolmateriale fra systemerne til brug for ressortministeriernes og institutionernes administration.

Rigsrevisionen har forståelse for, at det af tekniske årsager er hensigtsmæssigt at lade forsvaret og politiet administrere stillingskontrollen på deres områder. Finansministeriet bør dog også på disse områder varetage et overordnet tilsyn med, om ordningen fungerer efter hensigten.

373. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen spurgt Finansministeriet, om stillingskontrollen er ved at miste sin betydning i forbindelse med den stigende anvendelse af ny løn. Det er Finansministeriets vurdering, at stil-

lingskontrollen fortsat er et vigtigt styringsinstrument i den statslige sektor.

Rigsrevisionens undersøgelse af stillingsregistret

374. Rigsrevisionen har i en undersøgelse baseret på data fra lønsystemet SCL og stillingsregistret fokuseret på følgende problemstillinger:

- Har institutionerne anvendt stillinger, der ikke er godkendt?
- Kan det samme stillingsnummer anvendes af flere personer?
- Hvordan er omfanget af ledige stillingsnumre i stillingsregistret?
- Anvendes stillingerne på de områder, de er bevilget til?
- Hvordan fungerer stillingskontrollen i relation til ny løn?

Det skal bemærkes, at Rigsrevisionen ikke råder over elektroniske oplysninger om løn og personale inden for forsvar og politiet, som har deres egne lønsystemer. Oplysninger vedrørende disse områder er således ikke baseret på Rigsrevisionens egne analyser, men på indhentede oplysninger. De anvendte SCL-løndata stammer fra den seneste lønkørsel i finansåret 2002. I det følgende vil der summarisk blive redegjort for resultaterne af undersøgelsen.

375. Rigsrevisionen har ved undersøgelsen konstateret, at i alt 51 lønmodtagere, som efter reglerne burde have et stillingsnummer i lønsystemet, stod registreret uden et sådant. I 14 af disse tilfælde har institutionerne rådet over et korrekt og godkendt stillingsnummer, men dette er ved en fejl i institutionen blevet indrapporteret til et forkert felt i lønsystemet.

For de resterende 37 stillinger, hvor der tilsyneladende er foretaget ansættelser uden hensyn til kravene i stillingskontrollsystemet, har Rigsrevisionen bedt de berørte departementer om en udtalelse. Af besvarelsene fremgår det, at der overvejende har været tale om administrative fejl, som departementerne nu enten har sørget for at rette eller har taget initiativ til at få bragt på plads. Undervisningsmini-

steriet har over for nogle erhvervsskoler måttet præcisere kravene om anvendelse af stillingsnumre. Eksempelvis var der ved en teknisk skole besat 5 stillinger, som var godkendt og indgik i stillingsregistret, men hvor skolen ikke havde rekvireret stillingsnumre fra Undervisningsministeriet. Endvidere har Økonomi- og Erhvervsministeriet noteret sig en række mangler og har tilkendegivet, at ministeriet i efteråret 2003 vil gennemgå ministeriets stillingsfortegnelse.

376. Det er et grundlæggende princip i stillingskontrollen, at et stillingsnummer hører til en konkret stilling, og at samme stilling kun kan besættes af én person. Imidlertid har Rigsrevisionen konstateret, at samme stillingsnummer i flere tilfælde har været anvendt af flere personer.

Personalestyrelsen har tilkendegivet, at dobbelt brug af stillingsnumre kan forekomme i forbindelse med overlap ved genbesættelser, uden at der er tale om fejl.

377. Rigsrevisionen finder, at disse typer fejl bør kunne undgås først og fremmest ved at blive fanget af lønsystemet, men også ved at institutionerne er opmærksomme på, at de skal reagere på udsendte advarselslister.

Statens lønsystem, SCL, som nu er ved at blive endeligt udfaset og erstattet af SLS, rummede ikke faciliteter til kontrol af de stillingsnumre, der blev registreret. Personalestyrelsen har oplyst, at SLS vil blive forbedret på dette punkt, idet man ved registreringen alene vil kunne vælge mellem eksisterende og valide stillingsnumre. Derudover overvejes det, om der i SLS bør indbygges faciliteter til hindring af dobbeltbrug af stillingsnumre. Dette vil forhindre, at der indrapporteres forkerte stillingsnumre, at samme stillingsnummer anvendes til flere stillinger, eller at stillingsnummeret indrapporteres i det forkerte felt. SLS er imidlertid ikke endelig klargjort til at kunne håndtere stillingskontrollen, og det er endnu uklart, hvornår dette vil ske.

Da Finansministeriet som nævnt ovenfor lægger vægt på at bevare stillingskontrollen, bør arbejdet med udviklingen af SLS på dette område efter Rigsrevisionens vurdering opprioriteres.

378. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen set på antallet af godkendte stillinger samt på udnyttelsen

af disse normerede stillinger, jf. **tabel 22**, hvor stillingerne er fordelt på ministerområder.

Tabel 22. Antal godkendte og ubesatte stillinger under ministerierne

Finanslovparagraf	Chefstillinger	Ubesatte stillinger	Antal ubesatte stillinger i %
	----- Antal -----		%
§ 5. Statsministeriet	18	1	5,6
§ 6. Udenrigsministeriet	162	7	4,3
§ 7. Finansministeriet	63	1	1,6
§ 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet	196	10	5,1
§ 9. Skatteministeriet	162	7	4,3
§ 11. Justitsministeriet	609	17	2,8
§ 12. Forsvarsministeriet	587	75	12,8
§ 15. Socialministeriet	62	3	4,8
§ 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet	237	17	7,2
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	119	6	5,0
§ 18. Integrationsministeriet	40	5	12,5
§ 19. Videnskabsministeriet	1.266	117	9,2
§ 20. Undervisningsministeriet	360	55	15,3
§ 21. Kulturministeriet	131	8	6,1
§ 22. Kirkeministeriet	17	1	5,9
§ 23. Miljøministeriet	149	6	4,0
§ 24. Fødevareministeriet	227	8	3,5
§ 28. Trafikministeriet	93	26	28,0
I alt	4.498	370	8,2
Anm: For Justitsministeriet består de 17 ledige stillinger af 10 inden for politiet (oplyst af Personalestyrelsen) og 7 vedrørende ministeriets øvrige områder. For Forsvarsministeriet er tallet oplyst af Personalestyrelsen. Der er set bort fra "eksternt finansierede" stillinger.			

Det fremgår af tabellen, at der var godkendt mange chefstillinger inden for Videnskabsministeriet (især professorstillinger i lønramme 37). Derudover har Justitsministeriet og Forsvarsministeriet et stort antal stillinger. Rigsrevisionen har fra Personalestyrelsen modtaget oplysninger om udviklingen i det totale antal godkendte stillinger. Ifølge disse har der været en svag og jævn stigning på samlet 1,4 % fra 2000 til 2002.

379. Ud af ca. 4.500 stillinger var 370 stillinger ubesatte, svarende til at godt 8 % af stillingerne ikke var besatte. I følgende ministerier udgør antallet af ubesatte stillinger mere end 10 % af de godkendte stillinger: Forsvarsministeriet,

Integrationsministeriet, Undervisningsministeriet og Trafikministeriet.

Forsvarsministeriet er dog ikke enig med Personalestyrelsen i opgørelsen af antallet af ubesatte stillinger. Ministeriet har således oplyst, at 22 af de 75 stillinger er nedlagt, 4 af stillingerne eksisterer ikke længere og 30 er besatte. Antallet af ubesatte stillinger i forsvaret udgør således ifølge ministeriets opgørelse kun 19 stillinger, altså 56 lavere end det fremgår af stillingsregistret.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der er så stor forskel mellem Personalestyrelsens og Forsvarsministeriets fortegnelser over ubesatte stillinger. Forsvarsministeriet har i den forbindelse oplyst, at ministeriet månedligt formidler oplysninger om stillingsmæssige ændringer til Personalestyrelsen. Forsvarsministeriet fører imidlertid også kontrol med stillingerne i forsvaret gennem et andet internt system, som kun med lange intervaller (årligt) kontrolleres op imod Personalestyrelsens stillingsregister. Da det er dette andet system, der danner baggrund for forsvarets kontrol af oplysningerne i stillingsregistret, kan der gå lang tid, før en manglende eller forkert rapportering fra Forsvarsministeriet til stillingsregistret erkendes og rettes. Forsvarsministeriet vil nu udarbejde en forbedret rapporteringsmodel til Personalestyrelsen, så ajourføringsgraden forbedres.

380. Ved nedlæggelse af stillinger retter det pågældende ministerium henvendelse til Personalestyrelsen, der ajourfører stillingsregistret. Finansministeriet tager ikke på eget initiativ spørgsmålet om nedlæggelse af ubesatte stillinger op til overvejelse. Dette kan dog ske i forbindelse med et ministeriums ønske om at få oprettet et nyt stillingsnummer, idet Personalestyrelsen her vil undersøge, om der inden for det pågældende ministeriområde er ledige stillinger. Er det tilfældet, kan Finansministeriets departement beslutte, at stillingsoprettelsen skal forudsætte, at en eller flere andre stillinger nedlægges.

Rigsrevisionen finder, at der er tale om et forholdsvis stort antal ubesatte stillinger i forhold til de godkendte. Stillingskontrollen kan således ikke siges at være nogen ”spændetrøje” for institutionerne. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at det ikke kan undgås, at nogle stillinger er ubesatte, fx som følge af personaleomsætning og lange genbesættelsestider.

381. Stillingsregistret viser bl.a. godkendte stillinger, stillingsindehavernes stillingsbetegnelser og de hovedkonti på finansloven, som stillingerne er øremærket til. Oplysningerne i stillingsregistret er dog kun korrekte, hvis der bliver foretaget en vedligeholdelse ud fra de faktiske oplysninger, der findes i lønsystemet.

Rigsrevisionen har undersøgt, om der er overensstemmelse mellem stillingsregistrets oplysninger og lønsystemets, og har konstateret, at der i en lang række tilfælde er forskel mellem fx stillingsbetegnelserne i de 2 systemer. Dette er bl.a. en følge af, at stillingsnumre kan benyttes til ansatte, der er lavere klassificeret end normeringen.

Det vil være i strid med reglerne at besætte stillingerne i en højere lønramme, end de er normeret til. Dette har Rigsrevisionen ikke fundet eksempler på i undersøgelsen.

Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at man ikke via stillingsregistret direkte kan finde oplysninger om de aktuelle stillingsindehavere, idet dette kunne give institutionerne bedre overblik og kontrolmuligheder. Fødevareministeriet har i forbindelse med høringen erklæret sig enig heri. Personalestyrelsen har peget på en mulig løsning på dette problem, nemlig at registret bliver omlagt, så det indeholder både den oprindelige stillingsbetegnelse og den betegnelse, der aktuelt findes i lønsystemet. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt, men er enig med Personalestyrelsen i, at man ikke bør lægge sig fast på en bestemt løsning, før andre mulige løsninger er undersøgt.

382. Som tidligere nævnt er reglerne om, hvilke stillingsindehavere der skal have tildelt et stillingsnummer, af formel karakter, da reglerne er knyttet til lønrammen og ikke til lønbeløbets størrelse.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvor mange lønmodtagere på det statslige område der havde en samlet indkomst over 550.000 kr. i 2002 (ekskl. over- og merarbejde mv. og ekskl. pension), uden at de pågældende personer havde noget stillingsnummer. Grænsen på 550.000 kr. svarer til gennemsnitslønnen for lønramme 37 inkl. tillæg. I [tabel 23](#) vises antallet af lønmodtagere for de institutioner, der har 10 eller flere lønmodtagere med en løn over de 550.000 kr.

Tabel 23. Institutioner med 10 eller flere ansatte uden stillingsnummer med årsløn over 550.000 kr.

Institution	Antal lønmodtagere
Flyvesikringstjenesten.....	187
Udenrigsministeriet.....	27
Handelshøjskolen i København.....	15
Forskningscenter Risø.....	15
Statens Luftfartsvæsen.....	14
Fødevaredirektoratet.....	12
Erhvervs- og Boligstyrelsen.....	11
Det Kongelige Teater.....	11
Danmarks Tekniske Universitet.....	11
Københavns Universitet.....	10
Øvrige.....	238
I alt.....	551

Tabellen viser, at 551 lønmodtagere, der ikke var omfattet af stillingskontrollen, i 2002 modtog en årsløn, der var højere end det gennemsnitlige lønramme 37-niveau. Set i forhold til antallet af godkendte chefstillinger svarer det til ca. 12 %. Om gruppen ”Øvrige” gælder, at de 238 personer er fordelt på over 100 institutioner.

383. For Flyvesikringstjenesten er antallet af lønmodtagere, der ikke er omfattet af stillingskontrollen, 187. Ifølge Personalestyrelsen drejer det sig om flyveledere, der modtager høje tillæg på grund af konkurrencesituationen i forhold til udlandet. For de resterende institutioner må det vurderes, at der er en tendens til, at lønnen overstiger det lønniveau, der normalt gælder for lønmodtagere med stillingsnummer.

Ifølge Finansministeriet er der indgået aftaler om, at lønnen kan overstige det lønniveau, som er det normale for stillinger, der kræver en stillingsgodkendelse. Det er tilfældet for eksempelvis flyveledere, lektorer og docenter ved de højere læreranstalter samt konsulenter og specialister i øvrigt.

Når man tager hensyn til disse specielle aftaler, finder Rigsrevisionen ikke, at der umiddelbart er noget, der tyder på, at stillingskontrollen systematisk bliver omgået ved udnyttelse af tillægsmulighederne under ny løn.

Sammenfatning

Rigsrevisionen finder, at regelsættet for stillingskontrollen var klart beskrevet, og at dette sammen med de vejledninger, advarselslister og forespørgselsmuligheder, som departementer og institutioner havde til rådighed, burde være tilstrækkeligt til at sikre korrekte oplysninger i stillingsregistret.

Undersøgelsen viste, at der var en række mindre unøjagtigheder i stillingsregistrets oplysninger. Videre blev det konstateret, at selve lønsystemet i en række tilfælde ikke var ajourført med oplysninger om godkendte stillinger, hvilket bl.a. svækkede institutionernes mulighed for kontrol af, at stillinger ikke var besat i en højere lønramme, end de var normeret til. Rigsrevisionen finder, at en mere sikker registrering i lønsystemet kan opnås med den planlagte funktionalitet i SLS til håndtering af stillingsnumre. Endvidere kan en vis forbedring af kontrolmulighederne muligvis opnås ved en omlægning af stillingsregistret, så det indeholder både den oprindelige stillingsbetegnelse og den betegnelse, der aktuelt findes i lønsystemet.

Det er efter Rigsrevisionens vurdering Finansministeriets opgave at sikre sig, at institutionerne lever op til deres ansvar for, at oplysningerne er korrekte og konsistente i stillingsregistret og lønsystemet. I nødvendigt omfang bør Finansministeriet tydeliggøre og formidle reglerne om ansvarsfordelingen på området, hvilket Personalestyrelsen også har oplyst vil ske med udsendelsen af en ny vejledning. Finansministeriet bør endvidere overveje at udsende yderligere kontrolmateriale fra systemerne.

Undersøgelsen viste videre, at der forekom relativt mange ubesatte stillinger, og at Finansministeriet ikke løbende foretog en vurdering af muligheden for at nedlægge ubesatte stillinger. Dette betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at stillingskontrollen ikke var nogen "spændetrøje" for institutionerne.

Ny løn kan få konsekvenser for stillingskontrollen, idet der for overenskomstansatte på ny løn uden hensyn til stillingskontrollen kan fastsættes lønninger, der bringer den samlede løn over lønnen i lønramme 37. Personalestyrelsen foretager lønovervågning for overenskomstansatte på ny løn på baggrund af særlige statistikker.

Da det kan forventes, at brugen af individuelt aftalte tillæg vil få en stigende betydning i de kommende år, finder Rigsrevisionen, at Finansministeriet som supplement til lønovervågningen bør tage initiativ til at foretage mere klare udmeldinger om, i hvilket omfang institutionerne kan fastsætte lønninger, der ligger over lønramme 37, uden at der er tale om en omgåelse af stillingskontrollen.

Personalestyrelsen har oplyst, at et nyt kapitel i Personale Administrativ Vejledning vil behandle forholdet mellem ny løn og stillingskontrollen.

B. Indtægtsdækket virksomhed

Indledning og metode

384. Rigsrevisionen har undersøgt udvalgte statsinstitutioners udførelse af indtægtsdækket virksomhed efter reglerne i Budgetvejledning 2001, pkt. 2.6.6 om statslige institutioners tilrettelæggelse af indtægtsdækket virksomhed. Formålet med undersøgelsen har været at undersøge, om staten får dækket sine omkostninger ved indtægtsdækket virksomhed, og om budgetvejledningens regler for tilrettelæggelse af indtægtsdækket virksomhed følges.

385. Almindelige statsinstitutioner kan udføre indtægtsdækket virksomhed, og hjemmel hertil kan gives, når følgende betingelser er opfyldt: Der må ikke for kredsen af aftagere bestå en pligt til at aftage varer eller ydelser fra den indtægtsdækkede virksomhed, virksomheden skal kunne adskille den produktion af varer og ydelser, der søges udført med indtægtsdækning fra virksomhedens øvrige opgaver, og de indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen vurderet:

- Om der er adskillelse mellem den ordinære og den indtægtsdækkede virksomhed.
- Om omkostningerne ved den indtægtsdækkede virksomhed er opgjort korrekt.
- Om prisfastsættelse for den indtægtsdækkede virksomhed er sket efter gældende regler.

386. I undersøgelsen er indgået 11 statslige institutioner, som fordeler sig på 9 ministerområder. Udvælgelseskriteriet har været statsinstitutioner, der i finansåret 2001 havde indtægter fra indtægtsdækket virksomhed på mindst 3 mio. kr. på underkonto 90. Indtægtsdækket virksomhed. Beløbsmæssigt omfatter den indtægtsdækkede virksomhed for disse 11 institutioner ca. 30 % af statens samlede indtægter fra indtægtsdækket virksomhed i 2001. Undersøgelsen er gennemført i 2002 i forbindelse med Rigsrevisionens løbende revision og vedrører indtægter fra indtægtsdækket virksomhed i 2002. Visse selvejende institutioner, der modtager tilskud fra staten, udfører indtægtsdækket virksomhed efter samme

regelsæt. Disse institutioner er ikke medtaget i undersøgelsen. Undersøgelsen er baseret på materiale, der er indhentet i de statslige institutioner ved interview og besvarelse af en række kontrolspørgsmål samt gennem brevveksling.

387. Rigsrevisionens bedømmelse af de 11 institutioners tilrettelæggelse af indtægtsdækket virksomhed fremgår af **tabel 24** og er foretaget efter karakterskalaen ”Meget tilfredsstillende” (MT), ”Tilfredsstillende” (T), ”Ikke helt tilfredsstillende” (IHT) og ”Ikke tilfredsstillende” (IT).

Hvis bedømmelsen ”Meget tilfredsstillende” gives, har institutionen opfyldt alle væsentlige krav, og der er alene basis for forbedringer af ordensmæssig karakter. Ved bedømmelsen ”Tilfredsstillende” har institutionen opfyldt hovedparten af de væsentlige krav, men der er enkelte områder, hvor der er basis for forbedringer. Bedømmelsen ”Ikke helt tilfredsstillende” gives, hvis institutionen ikke har opfyldt flere af de væsentlige krav, og der bør foretages forbedringer. Hvis bedømmelsen ”Ikke tilfredsstillende” gives, har institutionen ikke opfyldt hovedparten af de væsentligste krav, og der skal snarest foretages forbedringer.

Tabel 24. Rigsrevisionens bedømmelse af de 11 institutioners tilrettelæggelse af indtægtsdækket virksomhed i 2002

§	Institution	Omsætning ¹⁾	Adskillelse mellem ordnær og indtægtsdækket virksomhed	Omkostningsberegning	Prisfastsættelse	Samlet bedømmelse
		Mio. kr.				----- Bedømmelse -----
6	Udenrigstjenesten.....	15,0	T	T	T	T
8	Erhvervs- og Selskabsstyrelsen..	13,1	IHT	T	IHT	IHT
15	Socialministeriets departement...	0,2	T	T	T	T
16	Redningsberedskabet.....	9,5	MT	IT	IT	IHT
17	Arbejds miljørådets Service Center	3,3	T	T	T	T
19	Københavns Universitet.....	16,7	T	T	T	T
19	Syddansk Universitet.....	3,9	T	T	T	T
20	Undervisningsministeriets departement	11,2	T	IHT	IHT	IHT
21	Statens Arkiver	11,4	T	T	T	T
28	Vejdirektoratet	59,1	MT	MT	MT	MT
28	Danmarks Meteorologiske Institut.....	34,1	MT	MT	MT	MT

¹⁾ Beregningen er foretaget på grundlag af tal fra statsregnskabet for 2002. De 11 institutioner har tilsammen udført indtægtsdækket virksomhed for 177,5 mio. kr., svarende til ca. 30 % af statens samlede indtægter fra indtægtsdækket virksomhed i 2002.

Det fremgår af den samlede bedømmelse i tabel 24, at 2 institutioners tilrettelæggelse af den indtægtsdækkede virksomhed er vurderet som meget tilfredsstillende, 6 institutioners tilrettelæggelse er vurderet som tilfredsstillende, mens 3 institutioners tilrettelæggelse er anset for ikke helt tilfredsstillende.

Adskillelse mellem ordinær virksomhed og indtægtsdækket virksomhed

388. Kravet om, at institutionen skal kunne adskille den indtægtsdækkede virksomhed fra den ordinære virksomhed, fremgår af reglerne i budgetvejledningens pkt. 2.6.6.1. En adskillelse mellem de 2 typer virksomhed skal sikre, at den indtægtsdækkede virksomhed ikke virker konkurrenceforvridende, idet en adskillelse er grundlaget for en korrekt opgørelse af omkostninger og prisfastsættelse af de ydelser, der produceres som indtægtsdækket virksomhed.

389. For at imødekomme dette krav skal institutionerne have etableret regnskabsmæssige procedurer, der sikrer, at udgifter til varer og ydelser, der er indkøbt i finansåret og delvis forbruges af den ordinære og delvis af den indtægtsdækkede virksomhed, konteres under den almindelige og den indtægtsdækkede virksomhed i overensstemmelse med det faktiske forbrug.

390. Rigsrevisionen har vurderet institutionernes evne til at adskille indtægtsdækket fra ordinær virksomhed ud fra følgende kontrolspørgsmål:

- Om institutionerne har hjemmel til at drive den indtægtsdækkede virksomhed.
- Om den indtægtsdækkede virksomhed er tilstrækkeligt beskrevet i regnskabsinstruksen.
- Om institutionerne har en opgørelse af, hvilke(n) type(r) ydelser/produkter der produceres som indtægtsdækket virksomhed.
- Om der er regnskabsmæssig adskillelse mellem den indtægtsdækkede og den ordinære virksomhed.

Tabel 24 viser, at 3 institutioner havde en meget tilfredsstillende adskillelse mellem den indtægtsdækkede og den ordinære virksomhed, 7 institutioner havde en tilfredsstillende adskillelse, og 1 institution havde en ikke helt tilfredsstillende adskillelse.

391. Hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed opnås på bevillingslov eller ved tilslutning fra Finansudvalget, idet dog indtægtsdækket virksomhed som følge af kontroludbud kan oprettes direkte på tillægsbevillingslov.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at alle institutionerne havde hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed. Ved Københavns Universitet og Socialministeriets departement blev det dog bemærket, at den indtægtsdækkede virksomhed ikke var tilstrækkeligt beskrevet i finansloven. Københavns Universitet havde hjemmel i finansloven til at drive den indtægtsdækkede virksomhed, men hjemlen dækkede ikke fuldstændigt de ydelser, der blev produceret under den indtægtsdækkede virksomhed. Anmærkningsteksten i forslag til finanslov for 2004 er ændret, så den nu er fuldt dækkende for de ydelser, som produceres under den indtægtsdækkede virksomhed på Københavns Universitet. Vedrørende Socialministeriets departement afspejlede anmærkningerne på finansloven ikke det faktiske aktivitetsniveau for den indtægtsdækkede virksomhed.

392. Undersøgelsen viste, at flertallet af institutioner havde en tilfredsstillende beskrivelse af den indtægtsdækkede virksomhed i regnskabsinstruksen. Eksempler herpå var Vejdirektoratet og Danmarks Meteorologiske Institut. 4 af de 11 institutioner havde dog ikke en tilstrækkelig dækkende beskrivelse i regnskabsinstruksen af den indtægtsdækkede virksomhed. Det gjaldt Udenrigstjenesten, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Arbejdsmiljørådets Service Center samt Statens Arkiver. En tilstrækkelig og dækkende beskrivelse i instruksen er med til at sikre faste procedurer for administration af den indtægtsdækkede virksomhed samt overblik over dens omfang, typer af ydelser og regnskabsprocesser.

Udenrigsministeriet har oplyst, at en særskilt regnskabsinstruks for Sprogcentret under Udenrigstjenesten er under udarbejdelse. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at Arbejdsmiljørådets Service Center vil revidere regnskabsin-

struksen, så der fremkommer en mere dækkende beskrivelse af den indtægtsdækkede virksomhed.

393. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at alle institutionerne havde foretaget tilfredsstillende opgørelser af, hvilke produkter der blev produceret som indtægtsdækket virksomhed. Undersøgelsen viste stor forskel på, hvordan opgørelserne blev foretaget. Opgørelserne kunne være i form af prislister udarbejdet for produkterne. Et eksempel herpå var Udenrigstjenesten, hvis sprogcenter udbyder sprogundervisning. Andre institutioner havde en opgørelse i form af interne oversigter i de afdelinger mv., der udfører indtægtsdækket virksomhed. Et eksempel herpå var Vejdirektoratet. På Syddansk Universitet blev der udarbejdet lister til virksomhedsregnskabet over produkter produceret som indtægtsdækket virksomhed. Listen blev herved opdateret hvert år.

394. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at institutionerne generelt havde en tilfredsstillende regnskabsmæssig adskillelse mellem den indtægtsdækkede virksomhed og ordinære virksomhed, og at regnskaberne for den indtægtsdækkede virksomhed blev ført på overskuelig vis, så det var muligt at identificere de enkelte regnskabsposter.

395. Sammenfattende viste Rigsrevisionens undersøgelse, at alle de undersøgte institutioner, på nær en enkelt, havde en tilfredsstillende adskillelse mellem den ordinære og den indtægtsdækkede virksomhed. Rigsrevisionen konstaterede dog, at der for flere institutioner var behov for en mere uddybende beskrivelse af den indtægtsdækkede virksomhed i regnskabsinstruksen.

Institutionernes opgørelse af omkostninger ved indtægtsdækket virksomhed

396. Finansministeriet har udarbejdet en vejledning om priskalkulation til støtte for institutionernes beregning af deres omkostninger og prisfastsættelse af deres produkter. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriets vejledning udgør et godt grundlag for institutionernes opgørelser af deres omkostninger under indtægtsdækket virksomhed.

Ifølge vejledningen skal institutionernes omkostningsberegning bygge på en beregning over de omkostninger,

som medgår til at producere og sælge den enkelte vare eller ydelse.

Ved igangsættelse af en produktion bør der udføres en forkalkulation for at have et grundlag for at kunne fastsætte prisen på varen eller ydelsen. Der bør herudover udarbejdes en efterkalkulation af kontrolhensyn og som erfaringsgrundlag for fremtidige beslutninger om prisfastsættelse.

397. Rigsrevisionen har vurderet institutionernes evne til at opgøre deres omkostninger ud fra følgende kontrolspørgsmål:

- Om der skelnes mellem, hvilke omkostninger der er for den indtægtsdækkede virksomhed og den ordinære virksomhed.
- Om alle direkte og indirekte omkostninger indgår i regnskabet for den indtægtsdækkede virksomhed.
- Om der er opstillet en fordelingsnøgle, der viser, hvorledes de indirekte omkostninger skal fordeles på de produkter, der er omfattet af den indtægtsdækkede virksomhed.
- Om der sker en årlig opdatering af de beregnede langsigtede gennemsnitsomkostninger.

Tabel 24 viser, at 2 institutioner havde en meget tilfredsstillende opgørelse af omkostninger, 7 institutioner havde en tilfredsstillende opgørelse, og 2 institutioner havde en ikke helt eller ikke tilfredsstillende opgørelse.

398. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at flertallet af institutionerne var i stand til at skelne mellem, hvilke omkostninger der var for den indtægtsdækkede og den ordinære virksomhed. 2 institutioner kunne dog ikke skelne præcist mellem omkostningerne ved de 2 typer virksomhed. Dette var tilfældet i Beredskabsstyrelsen og i Undervisningsministeriets departement, hvor Rigsrevisionen konstaterede problemer med at foretage en korrekt henføring af omkostninger. Vejdirektoratet og Danmarks Meteorologiske Institut var eksempler på institutioner, som havde fastlagt meget tilfredsstillende forretningsgange, der sikrede adskillelse af

omkostningerne under den indtægtsdækkede virksomhed og den ordinære virksomhed.

399. Direkte omkostninger er omkostninger, der umiddelbart kan henføres til den enkelte vare eller ydelse fx løn, materialer og fremmede tjenesteydelser, mens indirekte omkostninger er omkostninger, der ikke umiddelbart kan henføres til den enkelte vare eller ydelse, men som kan beregnes på grundlag af udgifter, der fremgår af institutionens budget i samme år, fx lokale-, kontor- og edb-udgifter. De indirekte omkostninger kan dels være fællesomkostninger for virksomhedens indtægtsgivende aktiviteter, dels fællesomkostninger for institutionen som helhed.

400. I flertallet af institutionerne indgik alle direkte og indirekte omkostninger i regnskabet for den indtægtsdækkede virksomhed. De direkte omkostninger blev fordelt ved hjælp af metoder såsom tidsregistrering og registrering af det faktiske forbrug af ressourcer, mens de indirekte omkostninger blev fordelt ved hjælp af tidsregistrering og beregnede overheadprocenter. Eksempler på institutioner, hvor alle direkte og indirekte omkostninger indgik i regnskabet for den indtægtsdækkede virksomhed, var Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Syddansk Universitet. I 2 af institutionerne indeholdt regnskabet for den indtægtsdækkede virksomhed ikke de korrekte direkte og indirekte omkostninger. Dette var tilfældet i Beredskabsstyrelsen og i Undervisningsministeriets departement, hvor det blev konstateret, at der var tilskrevet for få henholdsvis for mange omkostninger til de 2 institutioners regnskaber for den indtægtsdækkede virksomhed.

401. Ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Socialministeriets departement, Statens Arkiver, Vejdirektoratet og Danmarks Meteorologiske Institut var der opstillet hensigtsmæssige fordelingsnøgler, der viste, hvorledes de indirekte omkostninger skulle fordeles på de produkter, der var omfattet af den indtægtsdækkede virksomhed. Ved de øvrige institutioner var der ikke opstillet fordelingsnøgler, der gjorde det muligt at foretage en systematisk henføring af de indirekte omkostninger ud på produkter.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der vil blive forsøgt opstillet hensigtsmæssige fordelingsnøgler, der viser, hvilke

omkostninger der relaterer sig til hvilke ydelser. Viden­ skabsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af Rigsrevisionens gennemgang har meddelt Københavns Universitet og Syddansk Universitet, at de 2 universiteter skal følge Finansministeriets vejledning om priskalkulation. Universiteterne har meddelt, at de vil forstærke indsatsen på efterkalkulationen ved de enkelte projekter.

Generelt finder Rigsrevisionen, at institutionernes forvaltning af området indtægtsdækket virksomhed bør omfatte opstilling af relevante fordelingsnøgler, som viser, hvilke omkostninger der relaterer sig til hvilke produkter. Sådanne fordelingsnøgler er grundlaget for, at institutionerne kan foretage en beregning over de omkostninger, som medgår for at producere og sælge den enkelte vare eller ydelse.

402. Kun Socialministeriets departement, Vejdirektoratet og Danmarks Meteorologiske Institut foretog en årlig opdatering af de beregnede langsigtede gennemsnitsomkostninger i form af en kalkulation af omkostningerne forbundet med produktionen af de enkelte ydelser. Ingen af de øvrige institutioner foretog en sådan kalkulation, men visse steder blev der anvendt alternative metoder til opdateringer af omkostningerne, eksempelvis indeksreguleringer af institutionens direkte og indirekte omkostninger samt skønsmæssige omkostningsopgørelser.

En årlig opdatering af de beregnede langsigtede gennemsnitsomkostninger er efter Rigsrevisionens opfattelse væsentlig, fordi institutionerne løbende skal justere prisen på produkterne herefter. Rigsrevisionen skal anbefale, at Finansministeriets vejledning om priskalkulation følges, og at der fremover udarbejdes for- og efterkalkulationer af, om prisen på produkterne er den rigtige.

403. Sammenfattende viste Rigsrevisionens undersøgelse, at flertallet af institutionerne havde en tilfredsstillende opgørelse af deres omkostninger.

Rigsrevisionen konstaterede dog, at de fleste institutioner ikke foretog en årlig opdatering af de beregnede langsigtede gennemsnitsomkostninger, ligesom en del institutioner burde foretage en opstilling af relevante fordelingsnøgler, som viser, hvilke omkostninger der relaterer sig til hvilke produkter.

Undersøgelsen viste videre, at enkelte institutioner havde behov for at etablere procedurer, der sikrede korrekt skelnen mellem, hvilke omkostninger der var for den indtægtsdækkede og den ordinære virksomhed.

Institutionernes metoder for prisfastsættelse for indtægtsdækket virksomhed

404. Det fremgår af budgetvejledningens pkt. 2.6.6.3, at prisen på den enkelte vare og ydelse ved indtægtsdækket virksomhed skal fastsættes, så der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og så de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes. Såfremt den indtægtsdækkede virksomhed har monopol eller befinder sig i en monopollignende situation, udgør den pris, der sikrer dækning af de langsigtede gennemsnitsomkostninger, samtidig et maksimum for prisfastsættelsen på den pågældende vare eller ydelse, når afsætningen sker i Danmark. Producerer virksomheden flere typer varer eller ydelser, er det vigtigt, at der foretages en prisfastsættelse for hver enkelt af disse.

405. Rigsrevisionen har vurderet institutionernes evne til at foretage en korrekt prisfastsættelse ud fra følgende kontrolspørgsmål:

- Om det ved prisfastsættelsen er sikret, at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes.
- Om der i prisfastsættelsen er taget højde for en eventuel monopolsituation.
- Om der i de tilfælde, hvor der er flere typer produkter under den indtægtsdækkede virksomhed, er foretaget en prisfastsættelse for hver af disse.

Tabel 24 viser, at 2 institutioner havde en meget tilfredsstillende prisfastsættelse, 6 institutioner havde en tilfredsstillende prisfastsættelse, og 3 institutioner havde en ikke helt tilfredsstillende eller ikke tilfredsstillende prisfastsættelse.

406. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at flertallet af institutionerne ved prisfastsættelsen af varer og ydelser havde sikret, at de langsigtede gennemsnitsomkostninger blev

dækket, men at ikke alle institutioner havde foretaget en kontrol heraf. Vejdirektoratet og Danmarks Meteorologiske Institut var eksempler på institutioner, der havde sikret sig, at der var opnået dækning for den indtægtsdækkede virksomheds langsigtede gennemsnitsomkostninger. I disse institutioner var prisen på den enkelte vare og ydelse fastsat, så der ikke skete konkurrenceforvridning over for private og offentlige konkurrenter. I 3 tilfælde konstaterede Rigsrevisionen, at der ikke var foretaget systematisk kontrol af, at den indtægtsdækkede virksomheds langsigtede gennemsnitsomkostninger var dækket. Dette var tilfældet i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Beredskabsstyrelsen og Undervisningsministeriets departement, hvor der ikke var foretaget en kalkulation som grundlag for fastsættelse af salgspriser. I Erhvervs- og Selskabsstyrelsen var prisen dog sat så højt, at man herved sikrede, at de langsigtede gennemsnitsomkostninger var dækket.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at organisationsændringer og en øget digitalisering af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens salgsopgaver har gjort det stadigt svære, at opretholde en fuldstændig adskillelse af de 2 virksomhedsformer. I erkendelse heraf er Erhvervs- og Selskabsstyrelsens indtægtsdækkede virksomhed nedlagt pr. 31. december 2002 og de hidtidige aktiviteter videreført under styrelsens almindelige virksomhed. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at forholdene i Beredskabsstyrelsen efterfølgende er blevet korrigeret, og at styrelsen planlægger at foretage en opfølgning af afdelingernes og centrene administration af den indtægtsdækkede virksomhed. Undervisningsministeriet har ikke fundet anledning til at komme med bemærkninger.

Det er Rigsrevisionens anbefaling, at Finansministeriets vejledning om priskalkulation følges, og at institutionerne ved prisfastsættelsen tilgodeser, at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes, og at prisfastsættelsen sker på baggrund af en beregning af de omkostninger, som medgår for at producere og sælge den enkelte vare eller ydelse.

407. Rigsrevisionen bemærkede i forbindelse med undersøgelsen ingen tilfælde, hvor institutionerne i monopol eller i monopollignende situationer havde fastsat prisen over den indtægtsdækkede virksomheds langsigtede gennemsnitsomkostninger.

408. I flertallet af de undersøgte institutioner, hvor der blev produceret flere typer produkter under den indtægtsdækkede virksomhed, var der foretaget en prisfastsættelse for hvert enkelt produkt. Eksempler på sådanne institutioner var Socialministeriets departement og Danmarks Meteorologiske Institut. Hos Danmarks Meteorologiske Institut var der fastsat en pris pr. produkt, opgave og leveret konsulentydelse.

409. Sammenfattende viste Rigsrevisionens undersøgelse, at flertallet af institutionerne havde en tilfredsstillende prisfastsættelse.

Rigsrevisionen konstaterede dog, at enkelte institutioner havde behov for at sikre sig, at de langsigtede gennemsnitsomkostninger ved den indtægtsdækkede virksomhed blev dækket.

Sammenfatning

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de 11 undersøgte statslige institutioner generelt havde en tilfredsstillende adskillelse mellem den indtægtsdækkede og ordinære virksomhed, at institutionernes omkostninger ved den indtægtsdækkede virksomhed var opgjort korrekt, og at prisfastsættelsen var sket efter gældende regler.

Rigsrevisionens undersøgelse viste dog også, at der for flere institutioner var behov for en mere uddybende beskrivelse af den indtægtsdækkede virksomhed i regnskabsinstruksen, og at en del institutioner burde foretage en opstilling af relevante fordelingsnøgler ved opgørelsen af omkostninger.

Rigsrevisionens undersøgelse viste også, at flertallet af institutioner ved prisfastsættelsen havde sikret sig, at de langsigtede gennemsnitsomkostninger ved den indtægtsdækkede virksomhed blev dækket.

Rigsrevisionen skal anbefale, at Finansministeriets vejledning om priskalkulation følges, så institutionerne herved sikrer sig, at staten får dækket sine omkostninger ved indtægtsdækket virksomhed, og at prisfastsættelsen sker, så der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter.

C. IT-revision

Indledning

410. Formålet med Rigsrevisionens IT-revision er at undersøge, hvorvidt IT-anvendelsen i virksomheden kan understøtte aflæggelsen af et korrekt regnskab. Det vurderes herunder, om virksomhedens IT-anvendelse og IT-kontroller lever op til bestemmelserne for det statslige regnskabsvæsen.

411. I dette afsnit formidles de væsentligste erfaringer fra de gennemførte IT-revisioner til brug for statens virksomheder i forbindelse med kommende ajourføringer af politikker, procedurer og forretningsgange. Hovedvægten i dette afsnit er derfor lagt på de områder, hvor der er størst behov for forbedringer i de reviderede virksomheder.

412. I 2002 har Rigsrevisionen udført IT-revisioner i 34 virksomheder (departementer, styrelser og institutioner). Ved udvælgelsen af virksomheder til revision er det tilstræbt at inddrage de fleste departementer samt et bredt udsnit af styrelser og institutioner med hensyn til bl.a. IT-anvendelse og størrelse.

413. Ved IT-revisionen er der taget udgangspunkt i danske og internationale revisionsstandarder samt revisionspraksis på IT-området.

Ved IT-revisionerne er der fokuseret på virksomhedernes risikostyring, samt hvorvidt virksomhedernes generelle IT-sikkerhed er tilstrækkelig i forhold til virksomhedens forhold. Ved revisionen i departementerne er der endvidere fokuseret på, om departementet i fornødent omfang har udført et tilsyn med anvendelse af IT på ministerområdet.

414. IT-revisionen er opdelt i følgende revisionsområder:

- *Departementets tilsyn med IT-anvendelsen i de underliggende virksomheder*, hvor formålet er at vurdere, om tilsynet på IT-området er blevet udført i det omfang og med den kvalitet, som er nødvendig efter departementets behov.

- *IT-styring*, hvor formålet er at vurdere, om IT-området er styret på en sådan måde, så virksomheden kan sikre, at IT-anvendelsen, IT-kontrollerne og IT-sikkerheden er passende for virksomhedens behov.
- *Generel IT-sikkerhed*, hvor formålet er at vurdere, om virksomhedens generelle IT-sikkerhed er dækkende for virksomhedens risici, så det vil være muligt for virksomheden at opnå den nødvendige system-, data- og driftssikkerhed.

Departementernes tilsyn med IT-anvendelsen i underliggende virksomheder

415. Efter Rigsrevisionens opfattelse indebærer departementets indseende og tilsyn med regnskabsaflæggelsen for ressortområdet også et tilsyn med IT-anvendelsen, idet IT anvendes som et generelt redskab for styring, registrering og opfølgning.

Formålet med et tilsyn på IT-området er at vurdere, om IT-anvendelsen i de underliggende virksomheder kan understøtte regnskabsaflæggelsen og virksomhedens øvrige aktiviteter og dermed give pålidelige data til den interne og eksterne rapportering. Dette forudsætter, at der er tilvejebragt et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau på IT-området i den enkelte virksomhed og på ressortområdet som helhed. I det omfang sikkerhedsniveauet ikke er tilfredsstillende, risikerer virksomhederne, at der ikke kan skabes et sikkert datagrundlag til brug for styringen af virksomhedens aktiviteter og økonomi og dermed heller ikke for ressortområdets samlede aktiviteter og økonomi, som ministeriet er ansvarlige for.

416. For så vidt angår departementernes pligt til at føre et tilsyn med de underliggende institutioners anvendelse af IT, er regelgrundlaget og tilhørende vejledninger ikke præcise. Det fremgår dog af regnskabsbekendtgørelsens § 7, stk. 2, at departementerne har ansvaret for regnskabsaflæggelsen inden for deres ressortområde, og at departementerne efter bekendtgørelsens § 14 i en ministerieinstruks skal angive eventuelle formaliserede procedurer for udførelse af departementets tilsyns- og kontrolfunktioner. Endvidere fremgår det af vejledning til udarbejdelse af ministerieinstruks, at

departementerne bl.a. skal føre et tilsyn med virksomheder-
nes systemanvendelse på regnskabsområdet.

417. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af tilsynsom-
rådet fokuseret på departementernes ledelsesmæssige over-
vejelser, og Rigsrevisionen har ved bedømmelsen taget ud-
gangspunkt i disse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse kan et sådant tilsyn til-
rettelægges og gennemføres på flere måder. Det vil ofte væ-
re hensigtsmæssigt at tilrettelægge tilsynet, så ministeriet i
størst muligt omfang fokuserer på, hvorvidt den enkelte
virksomheds ledelse har etableret procedurer, så virksom-
heden selv tager stilling til, om IT-området er styret til-
fredsstillende, og om de generelle IT-kontroller sikrer et til-
fredsstillende sikkerhedsniveau efter virksomhedens for-
hold. Såfremt dette er tilfældet, vil IT-anvendelsen kunne
understøtte regnskabsaflæggelsen og virksomhedens øvrige
aktiviteter.

En måde, departementerne kan sikre sig et informations-
grundlag for tilsynet, er at anmode virksomhederne om at
rapportere til departementet om, hvorvidt de har taget stil-
ling til de relevante forhold i deres virksomheds-, regn-
skabs- og sikkerhedsinstruks, herunder om virksomheder-
nes efterlevelse af koncernfælles IT-retningslinjer og regler,
samt om IT-anvendelsen har givet anledning til bemærknin-
ger vedrørende de sikkerhedsmæssige forhold.

Ministeriet skal herved alene forholde sig til overordne-
de organisatoriske og administrative forhold på området.
Ministeriet behøver således ikke forholde sig til tekniske
procedurer, forretningsgange og kontroller på IT-området.
Styringen af virksomhedens IT-område kan eventuelt un-
derstøttes af aftalte procedurer i ministeriets koncern IT-
strategi og -politik.

Hvis tilsynet tilrettelægges således, er det Rigsrevisio-
nens vurdering, at det kan sikres, at de opgaver og det an-
svar, der i henhold til gældende regler er placeret i den en-
kelte virksomhed, fastholdes dér samtidig med, at departe-
mentet alene har det overordnede ansvar for ressortområdet.

418. Rigsrevisionen har undersøgt IT-tilsynet i 14 depar-
tementer.

Rigsrevisionen har ved gennemgangen vurderet, om de-
partementet har undersøgt, hvorvidt anvendelsen af IT i de

underliggende virksomheder kan understøtte pålidelige data til brug for den interne og eksterne rapportering.

Rigsrevisionen har ved vurderingen undersøgt, om departementet på grundlag af en vurdering af risici har taget stilling til, hvorledes tilsyn med virksomhedernes IT-anvendelse skulle gennemføres, og om der er fulgt op på tilsynsresultaterne i et tilstrækkeligt omfang. Rigsrevisionen har bl.a. vurderet, om tilsynet på IT-området er blevet udført i det omfang og med den kvalitet, der forekommer nødvendigt efter departementets behov.

419. Revisionen har vist, at nogle få departementer har udført et tilsyn, der sikrer dem tilstrækkeligt grundlag til at kunne vurdere, hvorvidt IT-anvendelsen i de underliggende virksomheder på tilfredsstillende måde understøtter regnskabsaflæggelsen.

Disse departementer har gennemført tilsynet ved at etablere en efter forholdene tilstrækkelig tæt dialog med de underliggende virksomheder om IT-anvendelsen. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det væsentligt, at departementerne med udgangspunkt i forholdene på det enkelte ressortområde vurderer risici og tilrettelægger tilsynet på IT-området i overensstemmelse hermed.

I de øvrige departementer er der alene udført et begrænset eller slet intet tilsyn. Flere departementer har oplyst, at reglerne var nye, og at man endnu ikke havde taget stilling til dem. Flere gav endvidere udtryk for, at de var i tvivl om, hvad et tilsyn på IT-området indebar, og at de fandt det uklart, hvorledes reglerne skulle udmøntes.

420. Videnskabsministeriet har den 12. juni 2003 sendt et udkast til ”Rapport om standard for IT-sikkerhedsprocesser i staten” i en såkaldt bred høring blandt offentlige myndigheder mv., herunder Rigsrevisionen. Udkastet til rapporten indeholder en række konkrete anbefalinger, herunder at der indføres en generel standard for generel IT-sikkerhed i statens institutioner.

Rigsrevisionen finder, at Videnskabsministeriets initiativ er meget tilfredsstillende. På denne baggrund er Rigsrevisionen enig med Finansministeriet i, at der derfor ikke er behov for, at ministeriet tager initiativer for så vidt angår den generelle IT-sikkerhed. Rigsrevisionen har dog gjort Finansministeriet opmærksom på, at ministeriet bør

sikre, at en standard for den generelle IT-sikkerhed koordineres med bestemmelserne i regnskabsbekendtgørelsen, hvilket ministeriet har tilsluttet sig. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at der er behov for præcisering af kravene til departementernes tilsyns- og kontrolfunktioner vedrørende overordnede organisatoriske og administrative forhold på IT-området. Det anbefales derfor, at Viden- skabsministeriet tager initiativ til en præcisering af departementernes tilsyns- og kontrolfunktioner på IT-området. Kravene bør være udformet, så der i fornødent omfang tages hensyn til forholdene på regnskabsområdet. I det omfang, der er brug for supplerende generelle sikkerhedskrav på regnskabsområdet, vil det kunne beskrives i vejledningen til regnskabsbekendtgørelsen. Finansministeriet har tilsluttet sig Rigsrevisionens synspunkt.

IT-styring

421. Ledelsen i de enkelte virksomheder (departementer, styrelser eller institutioner) er ifølge regnskabsbekendtgørelsen ansvarlig for virksomhedens egen regnskabsaflæg- gelse og IT-anvendelse.

422. Rigsrevisionen har ved revisionen vurderet, om IT- området har været styret på en sådan måde, at IT-anven- delsen, IT-styringen og IT-sikkerheden i rimeligt omfang kan siges at svare til virksomhedens behov for sikkerhed.

423. Revisionen har vist, at IT-styringen generelt var til- fredsstillende, men at der i flertallet af de besøgte virk- somheder er behov for, at virksomhedernes ledelse sikrer en kortlægning af risici og en stillingtagen til det ønskede sikkerhedsniveau ved anvendelsen af IT.

424. Rigsrevisionen skal på denne baggrund anbefale, at virksomhederne sikrer

- en efter forholdene tilstrækkelig sikkerhedspolitik,
- at den organisatoriske forankring af ansvaret for IT-om- rådet er klar,
- at IT-strategien understøtter forretningsstrategien,

- at der gennemføres en efter forholdene tilstrækkelig risikovurdering, og
- at der fastlægges rapporteringsrutiner for IT-anvendelsen.

Generel IT-sikkerhed

425. Rigsrevisionen har vurderet, om virksomhedens generelle IT-sikkerhed er dækkende for virksomhedens risici, så det vil være muligt for virksomheden at opnå den nødvendige system-, data- og driftssikkerhed.

Gennemgang af den generelle IT-sikkerhed har bl.a. omfattet følgende forhold:

- Logisk adgangskontrol
- Eksterne dataforbindelser
- Driftsovervågning
- Beredskabsplaner.

Disse forhold er valgt efter den betydning, de har for at kunne sikre data, sikre adgangen til data samt evnen til at reetablere data, hvis behovet opstår. Herudover har IT-revisionerne omfattet sikkerhedskopiering og fysisk sikkerhed, men disse områder omtales ikke yderligere i det følgende, da disse forhold ikke har givet anledning til væsentlige bemærkninger.

Logisk adgangskontrol

426. Ved brug af IT-systemer er virksomhederne afhængige af, at data er af tilfredsstillende kvalitet og kun kan ændres af autoriserede brugere. Et væsentligt element heri er at sikre, at kun autoriserede brugere har adgang til data og systemer.

427. Ved IT-revisionen er det vurderet, hvorledes virksomhedens regler for logisk adgangskontrol til alle IT-resourcer (systemer og data) er tilrettelagt.

Rigsrevisionen har ved vurderingen heraf bl.a. set på følgende forhold:

- Om der er tilrettelagt procedurer med klare retningslinjer for, hvem der kan få adgang til hvilke systemer og data.

- Om alle bruger-id'er er personlige.
- Om brugen af administratorrettigheder er begrænset.
- Om der er etableret procedurer for periodisk opfølgning på, at brugerrettighederne stadig er korrekte.

428. Rigsrevisionen har konstateret, at virksomhederne har fokus på styring af adgangskontrol for slutbrugere af systemerne, hvor der generelt er tilrettelagt tilfredsstillende forretningsgange for oprettelse og nedlæggelse af brugernes adgang. Dette er imidlertid ikke tilfældet for andre brugergrupper, som fx IT-personale og eksterne konsulenter, hvor der tillige også ofte er generelle og upersonlige bruger-id'er.

Flere virksomheder har under revisionen oplyst, at man ikke har haft tilstrækkelig opmærksomhed på disse brugergrupper, og at man vil ændre procedurer efter Rigsrevisionens besøg.

Mange virksomheder mangler desuden forretningsgange, der sikrer en periodisk kontrol med gældende brugerrettigheder.

Eksterne dataforbindelser

429. Som led i den løbende drift er virksomhederne i stigende grad afhængige af at kunne udveksle data med andre via ekstern datakommunikation. Risikoen herved er, at uvedkommende kan få adgang til data eller ressourcer hos virksomheden. Eksterne forbindelser kan opfattes som åbninger i virksomhedens sædvanlige beskyttelse af data og systemer, der herved kan blive misbrugt. Det er derfor nødvendigt, at der er en tilstrækkelig kontrol med anvendelse af eksterne forbindelser. Det er samtidig et område, hvor den teknologiske udvikling sker meget stærkt, hvilket stiller betydelige krav om viden og ressourcer for at kunne administrere området tilstrækkeligt sikkert.

430. Ved IT-revisionen er det for de eksterne dataforbindelser vurderet, om virksomhedens brug heraf samt kontrol hermed er tilstrækkelig for virksomheden. Vurderingen har bl.a. omfattet følgende forhold:

- Om der med udgangspunkt i en risikovurdering er tilrettelagt procedurer med klare retningslinjer for brug af eksterne dataforbindelser.
- Om brugen af bl.a. firewall er tilrettelagt i overensstemmelse hermed.
- Om der er etableret procedurer, der sikrer en løbende opfølgning på anvendelsen af de eksterne forbindelser.
- Om der periodisk og ved væsentlige ændringer i systemer eller omverdenen sker revurdering af, om sikkerhedsniveauet fortsat er tilfredsstillende.

431. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at virksomhederne generelt mangler politikker for styring af eksterne dataforbindelser. Forholdet er ofte overladt til det edb-tekniske personales vurdering, som herved reelt fastlægger virksomhedens politik.

Driftsovervågning

432. Ved brug af IT-systemer er virksomhederne afhængige af, at driften afvikles på en sikker og kontrolleret måde, så systemer og data er tilgængelige som forudsat af ledelsen.

433. Rigsrevisionen har undersøgt, om virksomheden overvåger og vedligeholder sit driftsmiljø. Rigsrevisionen har ved vurderingen heraf bl.a. undersøgt, om der med udgangspunkt i en risikovurdering er tilrettelagt procedurer for overvågning af driften, og om overvågning af driften bliver dokumenteret.

434. Undersøgelserne har vist, at mange virksomheder har sikret en korrekt gennemførelse af backup, der ved kopier af data og systemer kan sikre virksomhedens videre drift, hvis der opstår fejl. Derimod har virksomhederne kun i begrænset omfang overvåget driften af netværk samt overvåget unormale hændelser. I de tilfælde, hvor overvågningen udføres, har den ofte ikke været dokumenteret.

Beredskabsplaner

435. Gradvis bliver flere af virksomhedernes informationer kun tilgængelige i elektronisk form. Det bliver derfor

væsentligt, at der foreligger beredskabsplaner, der forudgående har tilrettelagt, hvordan driften kan genetableres i nødvendigt omfang ved et nedbrud eller tab af ressourcer.

Det bliver ofte anført, at der ikke er behov for et beredskab, fordi alle elementer såvel maskinel som programmel er standardvarer. I denne sammenhæng er der sjældent tænkt på versionsopdateringer, parameteropsætninger, kommunikationslinjer, dokumentation og personale, som det ofte er svært at erstatte hurtigt.

436. Ved IT-revisionen er det undersøgt, om virksomhedens ledelse har vurderet virksomhedens IT-afhængighed og har fastlagt IT-beredskabsplaner, så virksomhedens drift kan opretholdes i et af ledelsen fastsat omfang.

437. Revisionen har vist, at virksomhederne sjældent har udarbejdet en analyse med en vurdering af, hvor længe et nedbrud kan vare, uden at det får alvorlige konsekvenser for virksomhedens opfyldelse af dens forpligtelser. Desuden ses det sjældent i kontrakter og driftsaftaler, at virksomhedens ledelse har taget stilling til behovet for fx opetid og krav til længden af en reetableringsperiode.

Sammenfatning

Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at styringen af og kontrollen med IT-anvendelsen i flertallet af de undersøgte virksomheder kan understøtte regnskabsaflæggelsen. Virksomhedens tilrettelæggelse af IT-anvendelsen og IT-kontroller lever i det væsentlige op til reglerne for det statslige regnskabsvæsen.

Rigsrevisionens skal imidlertid anbefale,

- at kravene til departementers tilsyn med underliggende virksomheders IT-anvendelse præciseres,
- at virksomhederne styrker IT-styringen gennem kortlægning af risici ved IT-anvendelsen og på den baggrund fastlægger et sikkerhedsniveau, der modsvarer virksomhedens risici, og
- at den generelle IT-sikkerhed styrkes med hensyn til adgangskontroller, kommunikationssikkerhed, overvågning af IT-driften og beredskabsplaner.

D. Digitalisering

Indledning

438. Finansministeriets vision og strategi for den statslige digitalisering er, at den digitale teknologi udnyttes til at rationalisere og effektivisere arbejdsprocesser, opnå ressourcebesparelser og forbedre kvaliteten af den offentlige service. Målet skal nås ved at nytænke og forandre organisation og arbejdsprocesser.

439. Formålet med dette afsnit er at redegøre for IT-sikkerhed i sammenhæng med målet om digitalisering og vurdere nogle af de kritiske faktorer, som kan være en hindring for realiseringen af dette mål. Grundlaget for redegørelsen er Rigsrevisionens erfaringer med hensyn til forskellige virksomheders oplæg til digitale projekter, som Rigsrevisionen har gennemgået.

Mål for den statslige digitalisering

440. Finansministeriets mål for digitaliseringen skal realiseres gennem det fællesoffentlige Projekt Digital Forvaltning og planerne for statens elektroniske handel.

441. Målet for Projekt Digital Forvaltning er at øge effektiviteten og forbedre den offentlige service, bl.a. ved at få afklaret og fjernet lovgivningsmæssige, organisatoriske og tekniske barrierer for digital forvaltning. Et af de centrale initiativer hertil er at udvikle og implementere systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering.

Finansministeriets mål for statens elektroniske handel er at udnytte de effektiviserings- og besparelsmæssige fordele, som bl.a. ligger i øget handel via internettet.

442. Ifølge Finansministeriet ligger ansvaret for digitaliseringen hos de enkelte statslige virksomheder, da disse har kompetencen til at vurdere, hvorledes potentialet ved en digitalisering kan nås inden for deres områder.

Digitale systemer – risici og udfordringer

443. Den digitale udvikling vil både på virksomheds- og departementalt niveau kræve stor ledelsesmæssig fokus på, om IT-værktøjerne effektivt understøtter de administrative

processer, og om sikkerheden for og dokumentationen for IT-anvendelsen til enhver tid er dækkende for behovet.

Virksomhedsniveau

444. IT er grundlag for virksomhedernes viden, information og styring og anvendes i stadigt større omfang i de faglige og administrative processer. Samtidig har IT-anvendelsen fået stigende strategisk betydning og er blevet afgørende for realiseringen af virksomhedens mål. Et velfungerende og sikkert IT-miljø er derfor nødvendigt for virksomhedens daglige virke.

445. Indførelse af (papirløse) digitale systemer og kobling af det interne netværk til internettet, fx ved elektroniske indkøb via en indkøbsportal, øger afhængigheden af IT og skærper kravene til IT-ressourcernes tilgængelighed og sikkerhed.

Når papirdokumenter afskaffes og erstattes af elektroniske dokumenter (data) som eneste dokumentation for virksomhedens dispositioner, stiller dette væsentlige krav til virksomhedens kontrolmiljø, såfremt elektroniske dokumenter skal have samme dokumentationsværdi som papirdokumenter.

Sikkerheden omkring digitale systemer og lagring af digitale informationer skal derfor være høj, så interne kontrolbehov og eksterne juridiske krav til dokumentationen kan opfyldes.

Derfor vil der være ændrede problemstillinger i relation til sikring og dokumentation af systemernes og transaktionernes integritet (de modtagne data er de samme, som de afsendte data), autenticitet (ophavsmanden er den, som vedkommende udgiver sig for), fortrolighed (tredjemand må ikke uretmæssigt kunne få adgang til/indsigt i data) og uafviselighed (modtager/afsender må ikke kunne nægte at have modtaget/afsendt data).

446. Ved overgang fra papirbaserede til digitale systemer ændres kontrolmiljøet fra overvejende manuelle til overvejende programmerede, edb-baserede kontroller.

Disse skal fungere tidlige i forretningsprocesserne for at være effektive og forebygge hændelige eller systematiske fejl i de automatiserede datastrømme. Endvidere skal kontrollerne kunne dokumenteres.

Det er derfor væsentligt at sikre, at system-, data- og driftssikkerheden, dvs. såvel den generelle IT-sikkerhed som sikkerheden omkring de enkelte systemer, er tilfredsstillende og afpasset til virksomhedens aktiviteter og forhold i øvrigt.

447. Et svagt kontrolmiljø kan give mulighed for uautoriseret adgang til systemer og data – enten via internettet, en intern arbejdsstation eller pc. Dette medfører risiko for, at data kan ændres, kopieres (stjæles) eller slettes, uden at det kan afgøres, hvornår ændringerne er sket, eller hvem der har foretaget ændringerne.

Uautoriseret adgang kan fx åbne mulighed for hacking, sabotage eller IT-besvigelser. Som eksempler på IT-besvigelser kan nævnes forsøg på at ændre regnskabsdata, oprette fiktive leverandører, kunder eller medarbejdere, tilsløre falske eller forfalskede transaktioner, tyveri af programmer og data. Dette kan skade virksomhedens omdømme og tilføje væsentlig skade på virksomhedens informationsaktiver – såvel økonomiske som faglige data. I visse tilfælde kan det muligvis true virksomhedens opgavevaretagelse eller eksistensgrundlag.

448. Det er ledelsens ansvar, at virksomheden kan varetage sine opgaver. Derfor skal ledelsen periodisk vurdere de trusler og risici, som kan true virksomhedens drift.

De fremtidige udfordringer for ledelsen består i at kortlægge disse risici og udarbejde en IT-strategi og -politik for virksomhedens IT-anvendelse, og som ligger inden for rammerne af den overordnede IT-strategi for ministerområdet.

På dette grundlag skal ledelsen fastsætte kravene til IT-sikkerheden og det ønskede sikkerhedsniveau – ud fra en vurdering af IT-kapacitetens væsentlighed for virksomheden. Kravene til sikkerhedsniveauet bør fastsættes ud fra en analyse af de risici, som knytter sig til system-, data- og driftssikkerheden og ud fra en afvejning af de omkostninger, som er forbundet hermed.

IT-sikkerhedspolitikken bør omfatte brugen af virksomhedens IT-anlæg, systemer og data, retningslinjer for ekstern kommunikation samt brug af internettet.

Ledelsens arbejde med IT-sikkerheden bør være en løbende proces, som bygger på en bevidst planlægning og

styring af IT-anvendelsen, og som inddrager såvel IT-værktøjer som organisation.

449. Indførelsen af digitale systemer medfører større afhængighed af IT samt andre risici og sårbarheder for virksomheden. Det er ledelsens ansvar at sikre, at der udarbejdes en IT-strategi og -sikkerhedspolitik, og at IT-sikkerheden er tilstrækkelig for virksomhedens behov.

Departementalt niveau

450. Departementerne har det overordnede administrative ansvar på ministerområderne og skal bl.a. sikre, at reglerne i regnskabsbekendtgørelsen efterleves i forbindelse med indførelse af digitale systemer og etablering af servicefællesskaber mv.

Mange statslige virksomheder tager i øjeblikket initiativ til at rationalisere og effektivisere arbejdsprocesser ved digitalisering på baggrund af de anbefalinger, der kommer fra Den Digitale Taskforce.

Bortset fra vejledningen om udarbejdelse af en sikkerhedsinstruks for brug af Navision Stat, mangler der efter Rigsrevisionens opfattelse vejledning fra Finansministeriet vedrørende sikkerhed i digitale systemer.

Det fremgår fx af regnskabsbekendtgørelsen, at registrering skal tilrettelægges og udføres, så regnskabsmaterialet ikke ødelægges, bortskaffes eller forvanskes, og at det skal sikres mod fejl og misbrug (§ 27, stk. 4).

Statsrevisorerne har i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2001 – i forhold til den generelle IT-sikkerhed – bl.a. udtalt, at de er enige med Rigsrevisionen i, at der er behov for initiativer fra Finansministeriets side, så der via vejledninger, anbefalinger eller minimumskrav skabes hensigtsmæssige standarder for den generelle IT-sikkerhed.

Tilsvarende har Socialministeriet, Kulturministeriet og Fødevarerministeriet tilkendegivet, at ministerierne finder det hensigtsmæssigt, at der udarbejdes fællesstatslige overordnede vejledninger for sikkerheden i digitale systemer og den generelle IT-sikkerhed.

451. Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at Viden- skabsministeriet den 12. juni 2003 har sendt et udkast til ”Rapport om standard for IT-sikkerhedsprocesser i staten”

i en såkaldt bred høring blandt offentlige myndigheder mv., herunder Rigsrevisionen. Udkastet til rapporten indeholder en række konkrete anbefalinger, herunder at der indføres en generel standard for generel IT-sikkerhed i statens institutioner.

Finansministeriet har oplyst, at man endnu ikke har taget stilling til forslagene i rapporten, men ministeriet finder på baggrund af initiativerne i Videnskabsministeriets regi ikke grundlag for, at Finansministeriet udarbejder overordnede vejledninger for sikkerheden i digitale systemer samt den generelle IT-sikkerhed.

Rigsrevisionen finder, at Videnskabsministeriets initiativ er meget tilfredsstillende. På denne baggrund er Rigsrevisionen enig med Finansministeriet i, at der derfor ikke er behov for, at ministeriet tager initiativer for så vidt angår den generelle IT-sikkerhed. Rigsrevisionen finder dog, at Finansministeriet bør sikre, at en standard for den generelle IT-sikkerhed koordineres med bestemmelserne i regnskabsbekendtgørelsen.

Statslige digitaliseringsprojekter – udviklingstendenser og anbefalinger

Udviklingstendenser

452. Flere virksomheder orienterede i 2002 Rigsrevisionen om oplæg til forskellige digitaliseringsprojekter som led i høring af Rigsrevisionen, jf. rigsrevisorlovens § 10, stk. 2. Projekterne vedrørte alene systemer af betydning for regnskab og revision, idet andre digitaliseringsprojekter ikke skal forelægges for Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen ser positivt på digitaliseringen af den offentlige sektor og på, at flere virksomheder forsøger at udnytte potentialet for besparelser og effektivisering ved en overgang til digital forvaltning i overensstemmelse med Finansministeriets målsætninger.

Tabel 25 viser eksempler på oplæg til digitale projekter.

Tabel 25. Oplæg til digitale projekter – eksempler

§	Virksomheder	Formål ifølge projektoplæg
7	Økonomistyrelsen	Indkøbsmodul (DOIPEI)
8	Økonomi- og Erhvervsministeriets departement	Etablering af et administrativt fællesskab på økonomiområdet
17	Arbejdsmarkedsstyrelsen	Digital lønforvaltning i et servicefællesskab (AF-regioner og Arbejdsmarkedsstyrelsen)
17	Beskæftigelsesministeriets departement	Elektronisk rejseafregningsmodul
19	IT- og Telestyrelsen	Fakturaskanning (indkøb)
20	Undervisningsministeriet	E-indkøb via Den Offentlige Indkøbsportal (pilotprojekt for 3-4 virksomheder)
20	Undervisningsministeriet	Elektronisk brevportal til tilskudsadministration

453. Af tabel 25 fremgår, at projektoplæggene vedrørte udvikling af løsninger til elektroniske indkøb, fakturaskanning, etablering af servicefællesskaber for løn og økonomi samt en elektronisk brevportal til tilskudsadministration. Det er Rigsrevisionens vurdering, at projekterne ligger inden for de områder, som Finansministeriet har udpeget som egnede til digitalisering.

454. Generelt henvendte virksomhederne sig i planlægningsfasen og anmodede Rigsrevisionen om at gennemgå fx projektoplæg, udkast til kravspecifikationer, systembeskrivelser mv. og komme med kommentarer til forhold vedrørende revision og IT-sikkerhed.

Grundet henvendelsernes generelle og orienterende karakter kom Rigsrevisionen alene med overordnede kommentarer til projektoplæggene – dels ved møder, dels ved brevveksling med virksomhederne.

455. Ved gennemgangen fokuserede Rigsrevisionen på,

- om der var opstillet mål for projektet,
- om der var udarbejdet en risikovurdering af de forretnings- og kontrolmæssige risici, som projektet medførte, og
- om det var sikret, at regnskabsmæssige og andre lov-mæssige krav kunne opfyldes.

456. Gennemgangen viste, at hovedparten af virksomhederne i denne fase af projektforløbet havde lagt mest vægt

på at beskrive systemløsninger og teknik og mindre vægt på at beskrive mål for projekterne samt forhold af betydning for system-, data- og driftssikkerheden, fx ændrede administrative og organisatoriske forhold.

Det var karakteristisk, at det for hovedparten af virksomhederne ikke indgik i materialet, at afskaffelse af papirbase-rede systemer og indførelse af digitale systemer ville medføre nye risici og kræve væsentligt ændrede forretningsgange og interne kontroller.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at virksomhederne generelt manglede viden om, hvorledes de i praksis skal omsætte regnskabsbekendtgørelsens bestemmelser til et grundlag for en sikker og kontrollerbar digital forvaltning.

Endelig manglede der i det materiale, som blev forelagt Rigsrevisionen, specielt risikoanalyser, som belyste såvel de projektmæssige risici som risiciene ved de digitale processer. Disse risici kunne opstå ved brug af internettet, øget systemintegration, datas vandring mellem interne og eksterne systemer samt de afledte konsekvenser for IT-sikkerheden.

457. Samlet viste gennemgangen, at hovedparten af virksomhederne især havde haft fokus på at beskrive systemløsninger og teknik. Rigsrevisionen anbefalede generelt, at virksomhederne i højere grad også beskrev mål for projektet samt forhold vedrørende system-, data- og driftssikkerheden.

Digitaliseringsprojekter – Rigsrevisionens anbefalinger

458. På baggrund af gennemgangen anbefaler Rigsrevisionen, at virksomheder, som skal i gang med et digitaliseringsprojekt, prioriterer følgende elementer:

Projektrisici:

- *Måloppstilling* – Projektet skal forankres i ledelsen, og der skal fastsættes mål for projektet, herunder for systemets effekt på opgavevaretagelsen. Målene skal være operationelle, så resultatet kan efterprøves, når projektet er afsluttet.
- *Risikovurdering* – Der skal udarbejdes en risikovurdering af projektet i forhold til organisation, teknisk løsning, leverandører og interessenter. Ledelsen skal tage stilling til, om de identificerede risici er acceptable.

Risici i driftsmiljøet:

- *Lovkrav mv.* – Digitaliseringsprojektet og ændringer i forbindelse hermed skal planlægges og styres, så relevante lovkrav samt organisatoriske og tekniske forhold bliver tilgodeset. Specielt er det væsentligt at sikre, at bemyndigelser og ansvar i forhold til system- og dataejere fastlægges entydigt fra driftsstart, og at ministerie-, virksomheds-, regnskabs- og sikkerhedsinstrukser er udarbejdet og godkendt af ledelsen.
- *Risikovurdering* – Der skal udarbejdes en risikovurdering, som sikrer afdækning og vurdering af de risici, der opstår som følge af det nye systems ændrede rutiner, kommunikationsformer mv., herunder et eventuelt samarbejde med fx en portaloperatør. Risikovurderingen skal forelægges for ledelsen, som skal tage stilling til, om de identificerede risici er acceptable.
- *Systemforhold* – Systemet skal være kontrollerbart og dermed reviderbart, hvilket bl.a. indebærer, at systemet skal have en tilstrækkelig funktionsadskillelse og opfylde kravene til transaktions- og kontrolspor. Endvidere skal der foreligge dokumentation for og vejledninger til systemet. Endelig bør mulighederne for integration og dataudveksling med andre systemer overvejes, herunder anvendelsen af kommunikationsstandarder.
- *IT-sikkerhed* – Sikkerheden skal planlægges fra systemets start, så sikkerheden i systemet kan fungere inden for rammerne af det generelle IT-sikkerhedsmiljø. Der ved mindskes risikoen for sikkerhedsmæssige svagheder i det generelle IT-miljø, i andre kørende systemer og i det planlagte nye system.
- *Sikring og dokumentation af systemer mv.* – En større eller mindre grad af digital forvaltning vil medføre ændrede problemstillinger i relation til sikring og dokumentation af systemernes og transaktionernes integritet, autenticitet, fortrolighed og uafviselighed.

Sammenfatning

Gennemgangen af oplæggene til digitale projekter viste, at hovedparten af virksomhederne især havde haft fokus på at beskrive systemløsninger og teknik, men at virksomhederne i højere grad også burde beskrive mål for projektet samt forhold vedrørende system-, data- og driftssikkerheden.

Rigsrevisionen finder det nødvendigt, at IT-sikkerheden i digitaliseringsprojekter prioriteres højt. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at statslige virksomheder – som grundlag for overgangen til digitale processer – sikrer,

- at ansvaret for digitaliseringsprojektet forankres ledelsesmæssigt,
- at der opstilles operationelle mål for projektet, så det efterfølgende kan konstateres, at målene er nået, og
- at der udarbejdes en risikovurdering af projektrisici og risici i driftsmiljøet, og som ledelsen tager stilling til.

Videnskabsministeriet har i juni 2003 udarbejdet et udkast til rapport med en række konkrete anbefalinger til indførelse af en standard for generel IT-sikkerhed i statens institutioner.

Rigsrevisionen finder, at Videnskabsministeriets initiativ er meget tilfredsstillende, og at der ikke er behov for, at Finansministeriet tager initiativer angående den generelle IT-sikkerhed. Rigsrevisionen finder dog, at Finansministeriet bør sikre, at en standard for den generelle IT-sikkerhed koordineres med bestemmelserne i regnskabsbekendtgørelsen.

Bilag 1

Oversigt over virksomheder

§ 5. Statsministeriet
Statsministeriets departement
Rigsombudet i Grønland
Rigsombudet på Færøerne
§ 6. Udenrigsministeriet
Udenrigstjenesten
Det Danske Center for Menneskerettigheder
Center for Freds- og Konfliktforskning
§ 7. Finansministeriet
Finansministeriets departement
Økonomistyrelsen
Finansstyrelsen
Personalestyrelsen
Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling
Slots- og Ejendomsstyrelsen
§ 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet
Økonomi- og Erhvervsministeriets departement
Konkurrencestyrelsen
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
Patent- og Varemærkestyrelsen
Forbrugerstyrelsen
Finanstilsynet
Erhvervs- og Boligstyrelsen
Statens Byggeforskningsinstitut – By og Byg
Danmarks Statistik
Energistyrelsen
Søfartsstyrelsen
§ 9. Skatteministeriet
Skatteministeriets departement
Landsskatteretten
ToldSkat
§ 11. Justitsministeriet
Justitsministeriets departement
Civilretsdirektoratet
Sekretariatet for Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser
Retslægerådet
Sekretariatet for Retsinformation
Datatilsynet
Rigspolichefen
Direktoratet for Kriminalforsorgen
Domstolsstyrelsen

§ 12. Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriets departement
Forsvarsministeriet, Regnskabssekretariatet
Forsvarets Interne Revision
Forsvarskommandoen
Hjemmeværnet
Forsvarets Bygningstjeneste
Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste
Farvandsvæsenet
Forsvarsministeriets særstatusområder

§ 15. Socialministeriet

Socialministeriets departement
Psykolognævnet
Børnerådet
Narkotikarådet
ÆldreForum
Den Sociale Ankestyrelse
Den Sociale Sikringsstyrelse
Institut for Pensions- og Ældrepolitik
Socialforskningsinstituttet
Statens Øjenklinik
John F. Kennedy Instituttet
Kofoeds Skole

§ 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Indenrigs- og Sundhedsministeriets departement
Militærnægteradministrationen
Sundhedsstyrelsen
Lægemiddelstyrelsen
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn
Patientskadeankenævnet
Det Etske Råd
Statsamterne
Statens Institut for Folkesundhed
Videns- og Forskningscenter for Alternativ Behandling
Statens Serum Institut
Beredskabsstyrelsen

§ 17. Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriets departement
Arbejdstilsynet
Arbejdsmiljøinstituttet
Arbejdsmiljørådets Service Center
Arbejdsskadestyrelsen
Arbejdsdirektoratet
Arbejdsmarkedsstyrelsen

§ 18. Integrationsministeriet

Integrationsministeriets departement
Udlændingestyrelsen
Flygtningenævnet
Nævnet for Etnisk Ligestilling
Dansk Røde Kors' Asylafdeling

§ 19. Videnskabsministeriet

Videnskabsministeriets departement
Forskningsstyrelsen
IT- og Telestyrelsen
Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger
Studenterrådgivningen
Københavns Universitet
Aarhus Universitet
Syddansk Universitet
Roskilde Universitetscenter
Aalborg Universitetscenter
Handelshøjskolen i København
Handelshøjskolen i Århus
Danmarks Farmaceutiske Højskole
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole
IT-højskolen
IT-Vest
Forskeruddannelsesrådet
Rektorkollegiets Sekretariat
Forskningscenter Risø
Dansk Dekommissionering
Dansk Rumforskningsinstitut
Dansk Polarcenter
Center for Sprogteknologi
Center for IT-forskning
Analyseinstitut for Forskning
Det Administrative Bibliotek
Danmarks Tekniske Universitet
Danmarks Pædagogiske Universitet

§ 20. Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriets departement
SUstyrelsen
Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning (R.U.E.)
Statens Pædagogiske Forsøgscenter
Skovskolen
Sorø Akademis Skole
Danmarks Journalisthøjskole
De Sociale Højskoler
Danmarks Sygeplejerskehøjskole
Danmarks Evalueringsinstitut

UNI-C

Center for Information og Rådgivning om Internationale Uddannelses- og Samarbejdsaktiviteter (CIRIUS)

Dansk Center for Undervisningsmiljø

Selvejende institutioner under Undervisningsministeriet

§ 21. Kulturministeriet

Kulturministeriets departement

Internationalt Kultursekretariat

Medie- og Tilskudssekretariatet

Kulturministeriets Kunstsekretariat

Statens Kunstfond

Det Kongelige Akademi for de Skønne Kunster

Charlottenborg Udstillingsbygning

Statens Værksteder for Kunst og Håndværk

Informationscenter for dansk kunsthåndværk

Det Kongelige Teater og Kapel

Det Danske Filminstitut

Medierådet for Børn og Unge

Biblioteksstyrelsen

Det Kongelige Bibliotek

Danmarks Natur- og Lægevidenskabelige Bibliotek

Statsbiblioteket og statens avissamling i Århus

Danmarks Blindebibliotek

Det Kgl. Danske Kunstakademis Bibliotek

Statens Arkiver

Dansk Folkemindesamling

Dansk Sprognævn

Kulturarvsstyrelsen

Nationalmuseet

Tøjhusmuseet

Dansk Landbrugsmuseum

Jagt- og Skovbrugsmuseet

Statens Museum for Kunst

Den Hirschsprungske Samling

Ordrupgaardsamlingen

Arkitektskolen i Aarhus

Kunstakademiets Arkitektskole

Kunstakademiets Billedkunstkoler

Kunstakademiets Konservatorskole

Danmarks Designskole

Glas- og Keramikskolen på Bornholm

Det Kgl. Danske Musikkonservatorium

Det Jyske Musikkonservatorium

Vestjysk Musikkonservatorium

Det Fynske Musikkonservatorium

Nordjysk Musikkonservatorium

Rytmask Musikkonservatorium

Statens Teaterskole

Den Danske Filmskole

Danmarks Biblioteksskole

Designskolen Kolding

§ 22. Kirkeministeriet

Kirkeministeriets departement

§ 23. Miljøministeriet

Miljøministeriets departement

Nævn og råd

Miljøstyrelsen

Danmarks Miljøundersøgelser

Forskningscentret for Skov & Landskab

Skov- og Naturstyrelsen

Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse

Kort- og Matrikelstyrelsen

§ 24. Fødevareministeriet

Fødevareministeriets departement

Direktoratet for FødevareErhverv

Plantedirektoratet

Fødevaredirektoratet

Danmarks Veterinærinstitut

Danmarks JordbrugsForskning

Fødevareøkonomisk Institut

Statens Skadedyrlaboratorium

Fiskeridirektoratet

Danmarks Fiskeriundersøgelser

§ 28. Trafikministeriet

Trafikministeriets departement

Danmarks TransportForskning

Jernbanetilsynet

Havarikommissionen for Civil Luftfart

Kommissarius ved Statens Ekspropriationer på Øerne

Auditøren under Trafikministeriet

Havarikommissionen for Vejtrafikulykker

Kommissarius ved Statens Ekspropriationer i Jylland

Vejdirektoratet

Færdselsstyrelsen

Statens Bilinspektion

Statens Luftfartsvæsen

Danmarks Meteorologiske Institut

Flyvesikringstjenesten (Naviair)

Kystdirektoratet

BornholmsTrafikken

Banestyrelsen