

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om samlingen af den
statslige lønadministration i
Finansministeriet

August
2015

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om samlingen af den statslige lønadministration i Finansministeriet (beretning nr. 15/2012)

11. august 2015

RN 1102/15

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om samlingen af den statslige lønadministration i Finansministeriet, som blev indledt med en beretning i 2013. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af den 11. februar 2014.

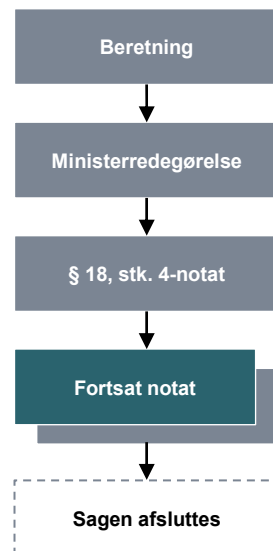
KONKLUSION

Finansministeriet har opgjort det samlede grundlag for etableringen af Økonomiservicecentret (ØSC), men opgørelsen er baseret på flere forbehold og skønsmæssige antagelser. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet burde have sikret et bedre regnskabsmæssigt grundlag for at kunne følge op på businesscasen og dermed, om de forventede effektiviseringsgevinster ved etableringen af ØSC var opnået. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at Finansministeriet ikke har sikret sig et bedre grundlag for at opgøre effektiviseringsgevinsterne ved en så central reorganisering af den statslige administration. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det hverken nu eller på sigt er muligt at vurdere grundlaget for at etablere ØSC tilstrækkeligt præcist og dermed, om effektiviseringsgevinsterne er indfriet. Rigsrevisionen vurderer, at Finansministeriet ikke kan komme effektiviseringsgevinsterne nærmere, og at denne del af sagen derfor kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Finansministeriet har på baggrund af en analyse af regnskabsadministrationen i ØSC foretaget en samlet vurdering af grundlaget for at etablere ØSC, som både vedrører regnskabs- og lønadministrationen. Finansministeriet vurderer, at den samlede businesscase for samlingen af statens løn- og regnskabsfunktioner er opfyldt. Analysen af regnskabsadministrationen er dog behæftet med flere forbehold og skønsmæssige antagelser. Derudover har Finansministeriet ikke justeret den oprindelige businesscase, i takt med at forudsætningerne for businesscasen har ændret sig. Det er dermed ikke muligt efterfølgende at måle effektiviseringsgevinsterne tilstrækkeligt præcist.
- Finansministeriet har oplyst, at den nu afsluttede analyse og opfølgingsproces i forhold til businesscasen har genereret flere læringspunkter i Finansministeriets concern, som ministeriet vil inddrage i det fremtidige arbejde med businesscases ved større projekter.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Moderniseringsstyrelsen og Statens Administration har igangsat en række initiativer for at forbedre lønkontrollen, optimere resurseanvendelsen og mindske risikoen for fejl i lønadministrationen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Moderniseringsstyrelsens og Statens Administrations initiativ til en forbedret lønkontrol
- Moderniseringsstyrelsens og Statens Administrations analyse af, hvordan HR-Løn kan bidrage til en optimering af resurseanvendelsen samlet set
- Statens Administrations initiativer for at mindske risikoen for fejl i lønadministrationen i staten.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2013 en beretning om samlingen af statens lønadministration i Finansministeriet. Beretningen handlede om, hvorvidt statens lønadministration samlet set var blevet mere effektiv efter samlingen.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de fandt det utilfredsstillende, at statens lønadministration samlet set endnu ikke var blevet effektiviseret i det omfang, der var hensigten med at samle lønadministrationen i Finansministeriet.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
Moderniseringsstyrelsens og Statens Administrations initiativ til at foretage en samlet vurdering af grundlaget for etableringen af ØSC.	Behandles i dette notat.
Moderniseringsstyrelsens og Statens Administrations initiativ til en forbedret lønkontrol.	Behandles i dette notat.
Moderniseringsstyrelsens og Statens Administrations analyse af, hvordan HR-Løn kan bidrage til en optimering af resurseanvendelsen samlet set.	Behandles i dette notat.
Statens Administrations initiativer for at mindske risikoen for fejl i lønadministrationen i staten.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Finansministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Finansministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på dokumentation fra samt møde og brevveksling med Finansministeriet.

Den samlede vurdering af grundlaget for etableringen af ØSC

7. Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det utilfredsstillende, at Finansministeriets årlige forventede reduktion i resurseforbruget på 54,3 mio. kr. til lønadministrationen i staten ikke var realiseret fuldt ud. Den samlede besparelse på lønadministrative årsværk i staten udgjorde således højst 37,2 mio. kr. efter etableringen af Økonomiservicecentret (ØSC). Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at det ville have været hensigtsmæssigt med en registrering, der havde muliggjort en mere præcis opfølgning på, om effektiviseringsmålet var blevet indfriet for ØSC og for staten som helhed.

Det fremgik af beretningen, at Finansministeriet havde opnået de forventede besparelser på lønadministrationen i ØSC, og at besparelspotentialet i virksomhederne også var opnået i den forstand, at virksomhederne havde fået reduceret deres bevillinger svarende til den ønskede besparelse. Beretningen viste dog samtidig, at målet for besparelsen på antallet af årsværk samlet i staten ikke var nået, da virksomhederne brugte flere resurser på lønadministrationen end de resurser, der var blevet fastlagt i den endelige opgavefordeling mellem ØSC og virksomhederne.

8. Beretningen viste også, at Finansministeriet kun kunne tilvejebringe en skønsmæssig opgørelse over forbruget til etableringen af ØSC, der internt i Finansministeriet var budgetteret til ca. 300 mio. kr., og at denne opgørelse ikke indeholdt en specifikation af den del, der vedrørte samlingen af lønadministrationen i staten.

9. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at Statens Administration i samarbejde med Moderniseringsstyrelsen planlagde at foretage en undersøgelse af businesscasen for ØSC regnskab i 2014. Undersøgelsen forventedes gennemført som en stikprøvevis kontrol af et antal kundeområder, og undersøgelsen ville blive sammenholdt med Rigsrevisionens undersøgelse af ØSC løn. Finansministeren oplyste videre, at disse undersøgelser tilsammen vil udgøre grundlaget for en samlet vurdering af grundlaget for etableringen af ØSC.

10. Statens Administration har sammen med et konsulentfirma i 2. halvår 2014 gennemført en analyse af kundernes resurseanvendelse inden for regnskab og rejser, som bygger på en spørgeskemaundersøgelse og interviews med udvalgte kunder. Formålet var at afdække de realiserede effektiviseringsgevinster ved samlingen af statens regnskabsadministration i ØSC.

Finansministeriet vurderer på den baggrund, at der er opnået en samlet effektiviseringsgevinst i 2014 på 173,6 mio. kr. (2009-priser), heraf 42,2 mio. kr. på lønadministrationen og 131,4 mio. kr. på regnskabsdelen. Finansministeriet forventede en årlig reduktion i resurseforbruget på 54,3 mio. kr. på lønadministrationen og 111 mio. kr. på regnskabsadministrationen, inkl. de løbende øgede driftsudgifter, ud fra en målsætning om en reduktion på 47 % i de overførte årsværk fra ØSC. Finansministeriet vurderer derfor, at den samlede businesscase for samlingen af statens løn- og regnskabsfunktioner er opfyldt.

11. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at konsulentfirmaets analyse ikke kan lægges til grund for en samlet konklusion af, om effektiviseringsgevinsterne er indfriet, da analysen er behæftet med flere forbehold og skønsmæssige antagelser. Det fremgår af analysen, at det har vist sig problematisk at foretage en direkte sammenligning mellem konsulentfirmaets kortlægning af resurseforbruget og den oprindelige businesscase på resurseforbruget. Dette skyldes, at dokumentationen bag tallene i businesscasen er meget begrænset, og at metoderne og udgangspunktet for de 2 resurseopgørelser er forskellige. Derudover er der sket ændringer i opgavesplittet mellem ØSC og kunderne samt i mængden af transaktioner. Konsulentfirmaet har i sammenligningen forsøgt at korrigere for disse ændringer, men en række af korrektionerne er skønsmæssige, og der er derfor en betydelig usikkerhed knyttet til beregningen af effektiviseringsgevinsterne.

Derudover kan det konstateres, at den regnskabsmæssige registrering i forhold til den oprindelige businesscase er utilstrækkelig, og at det derfor ikke er muligt tilstrækkeligt præcist at foretage en samlet vurdering af grundlaget for etableringen af ØSC.

Endelig har Finansministeriet oplyst, at den samlede vurdering af businesscasen er behæftet med usikkerhed, bl.a. grundet de mange ændringer på regnskabsområdet siden den oprindelige hovedrapport fra 2008, men i særdeleshed, fordi den oprindelige businesscase ikke i tilstrækkelig grad var indrettet til en løbende og efterfølgende gevinstopfølgning i forhold til såvel ØSC som dets kunder.

12. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet burde have sikret et bedre regnskabsmæssigt grundlag for at kunne følge op på businesscasen og dermed, om de forventede gevinster var blevet indfriet. Endvidere burde Finansministeriet have justeret businesscasen løbende, i takt med at der skete ændringer i businesscasens udgangspunkt. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at det hverken nu eller på sigt er muligt tilstrækkeligt præcist at foretage en samlet vurdering af grundlaget for etableringen af ØSC og dermed, om effektiviseringsgevinsterne er opnået.

Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at den nu afsluttede analyse og opfølgningsproces i forhold til businesscasen har genereret flere læringspunkter i Finansministeriets koncern, som ministeriet vil inddrage i det fremtidige arbejde med businesscases ved større projekter. Det er fx læringspunkter om etablering af klare målepunkter, gevinstkortlægning og -opfølgning samt et regnskabsmæssigt grundlag.

13. Boks 1 beskriver nogle af de øvrige resultater fra konsulentfirmaets kortlægning af kundernes resurseanvendelse inden for regnskab og rejser, som omhandler kvaliteten i ØSC regnskab og it-understøttelsen.

BOKS 1. KONSULENTFIRMAETS KORTLÆGNING AF KUNDERNES RESURSEANVENDELSE INDEN FOR REGNSKAB OG REJSER

Kortlægningen viser bl.a. i forhold til kvalitet og it-understøttelse:

- At kunderne på en skala fra 1-5 vurderer kvaliteten af ØSC regnskab til 3, hvilket indikerer, at der er et forbedringspotentiale. Kunderne tilkendegiver dog, at de har oplevet en fremgang i kvaliteten af ØSC regnskabs arbejde siden etableringen i 2008.
- At næsten 70 % af kunderne i ØSC regnskab har større eller mindre afvigelser fra opgavesplittet, hvilket indikerer et solidt potentiale for standardisering.

14. Rigsrevisionen har siden 2009 fulgt etableringen af ØSC og vurderede i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2011, at der i løbet af 2011 var sket forbedringer i ØSC's opgavevaretagelse og den underliggende systemunderstøttelse.

I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2013 vurderer Rigsrevisionen overordnet, at der er en god og sikker regnskabsforvaltning i staten som helhed. De fleste ministerområder og virksomheder har håndteret regnskabsaflæggelsen tilfredsstillende og har ikke væsentlige fejl og mangler i regnskaberne. Det er på det foreliggende grundlag dog ikke muligt for Rigsrevisionen at afgøre, om dette kan tilskrives ØSC's eller virksomhedernes opgavevaretagelse.

Moderniseringsstyrelsens og Statens Administrations initiativ til en forbedret lønkontrol

15. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at statens virksomheder endnu ikke fuldt ud udnyttede standardiseringen af opgaver og digitaliseringsløsninger.

16. Beretningen viste, at etableringen af ØSC havde medført en standardisering af opgaver, og at der delvist var gennemført en række digitaliseringsløsninger, der kunne understøtte effektive arbejdsgange og højne kvaliteten af lønadministrationen i staten. Det var dog ikke i tilstrækkeligt omfang lykkedes at gøre optimal brug af disse løsninger, hvilket bl.a. medførte, at der flere steder skete dobbeltadministration, fx dobbelttastninger og dobbeltkontrol.

17. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at Moderniseringsstyrelsen i samarbejde med Statens Administration havde igangsat et projekt om effektiv lønkontrol.

18. Moderniseringsstyrelsen og Statens Administration har i samarbejde med en række institutioner, som anvender Statens Lønssystem og HR-Løn, kortlagt og analyseret processen for lønkontrollen. Moderniseringsstyrelsen og Statens Administration har på den baggrund udviklet et nyt koncept for lønkontrollen, som skal understøtte alle brugere og ikke kun ØSC's kunder. Konceptet blev lanceret på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside i april 2015. Formålet med det nye lønkontrolkoncept er ifølge Finansministeriet at øge kvaliteten af lønkontrollen, undgå dobbeltkontrol og opnå færre fejl i lønadministrationen.

Moderniseringsstyrelsen har løbende været i dialog med Rigsrevisionen om det nye koncept. Moderniseringsstyrelsen vil i resten af 2015 følge implementeringen af konceptet for at nyttiggøre erfaringerne hermed.

19. Rigsrevisionen finder det positivt, at Moderniseringsstyrelsen har udviklet et nyt koncept for lønkontrollen. Rigsrevisionen vil fortsat følge implementeringen af konceptet for at belyse, om det får den ønskede virkning på kvaliteten af lønkontrollen.

Moderniseringsstyrelsens og Statens Administrations analyse af HR-Løn

20. Det fremgik af beretningen, at Finansministeriet havde udviklet HR-Løn, der er en it-understøttelse af indrapporteringen af lønoplysninger til Statens Lønssystem. Rigsrevisionen vurderede, at HR-Løn bidrager til mere effektive arbejdsgange i lønadministrationen i staten ved at nedbringe antallet af overførte oplysninger og dermed mindske risikoen for fejl. Rigsrevisionen anbefalede, at Finansministeriet vurderede opgavesplittet i den samlede statslige lønadministration, herunder hvordan HR-Løn bedst kan understøtte effektivisering af lønadministrationen i staten.

21. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at Statens Administration i samarbejde med Moderniseringsstyrelsen i 2014 ville iværksætte en analyse, der skulle afklare, hvordan HR-Løn fremadrettet kan bidrage til at optimere resurseanvendelsen samlet set.

22. Moderniseringsstyrelsen og Statens Administration har i 2014 gennemført denne analyse. Analysens hovedkonklusion er, at revideringen af det samlede opgavesplit mellem kunderne og ØSC bør afvente implementeringen af et nyt fælles statsligt HR-system og tidsregistreringssystem. Implementeringen af systemerne er en del af Moderniseringsstyrelsens målbillede 2020 om at sikre bedre sammenhæng mellem systemer, processer og data i den kunderettede systemportefølje. Det betyder, at Moderniseringsstyrelsen først i 2017 vil foretage en revurdering af det samlede opgavesplit i forbindelse med indkøb af det nye HR-system og tidsregistreringssystem. Statens Administration vil som forberedelse på eventuelle justeringer i opgavesplittet gennemføre en række pilotprojekter for at afprøve nye snitflader. Dette vil indgå som en del af beslutningsgrundlaget for, i hvilket omfang opgavesplittet skal ændres i forlængelse af implementeringen af et nyt fælles HR-system og tidsregistreringssystem i staten.

23. Rigsrevisionen vil afvente implementeringen af det nye fælles HR-system og tidsregistreringssystem og fortsat følge Finansministeriets arbejde med at vurdere opgavesplittet i forbindelse med indførelsen af systemerne.

Statens Administrations initiativer for at mindske risikoen for fejl i lønadministrationen i staten

24. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at samlingen af lønadministrationen i staten ikke havde forbedret kvaliteten målt på antallet af fejl i sagsbehandling og lønudbetalinger, mens der samtidig havde været en stigning i antallet af fejl med væsentlig lønmæssig betydning for lønudbetalingerne.

25. Beretningen viste, at samlingen af lønadministrationen i staten ikke havde forbedret kvaliteten i lønadministrationen målt på antallet af fejl i stikprøverne fra Rigsrevisionens lønrevisioner. Stikprøverne indikerede, at der var sket en stigning i antallet af fejl efter etableringen af ØSC på trods af gennemførte kontroller. Stikprøverne viste endvidere, at der samtidig havde været en stigning i antallet af fejl med væsentlig beløbsmæssig betydning for lønudbetalingerne. Rigsrevisionen anbefalede, at Finansministeriet øgede fokus på forbedringen af kvaliteten af lønadministrationen.

26. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at Statens Administration havde igangsat 4 initiativer, der med øjeblikkelig virkning skulle mindske risikoen for fejl i lønadministrationen i staten:

- obligatorisk løntjek via HR-Løn i ØSC på alle indrapporteringer med varig virkning
- systematisk fokus på at forbedre kvaliteten i indrapporteringer fra kunderne
- mulighed for kunderne for at få udført samtlige beregninger i ØSC
- intensiveret information og rådgivning til kunderne om bedste praksis på end-to-end-processer.

27. Statens Administration oplyser, at de siden har foretaget følgende i forhold til de 4 initiativer for at mindske risikoen for fejl i lønadministrationen:

- Statens Administration har i 2014 indført løntjek i HR-Løn på alle nyansættelser, så den fremtidige lønudbetaling på den enkelte lønseddel bliver kvalitetssikret. ØSC har således haft et øget fokus på at etablere interne kontroller, der skal sikre, at antallet af fejl minimeres inden lønkørslen. I den forbindelse har alle medarbejdere fået et kursus i HR-Løn, så de kan gennemføre de interne kontroller.
- Statens Administration har i forbindelse med kundemøder løbende haft fokus på at standardisere, forbedre og forenkle kundernes indrapportering. Statens Administration forsøger ved kundemøder og i andre fora at sikre, at kvaliteten af det materiale, der modtages, forbedres og så vidt muligt standardiseres.
- Alle kunder kan nu bestille beregninger i ØSC, hvis de ikke selv har kompetencerne til at udføre opgaverne. Denne ydelse bliver en del af standardydelsen fra ØSC i 2015.
- Moderniseringsstyrelsen har i april 2015 offentliggjort en ny vejledning for lønkontrol, hvis formål er at sikre en højere kvalitet i lønkontrollen i staten. Processen for lønkontrollen anskues i vejledningen i et end-to-end-perspektiv, hvor kontrollerne fra start til slut skal supplere hinanden. I forlængelse af det nye vejledningsmateriale igangsætter ØSC et implementeringsprojekt, som involverer alle ØSC's kunder. Statens Administration har endvidere oplyst, at de på kundemøderne ofte har bedste praksis på dagsordenen.

Moderniseringsstyrelsen har derudover igangsat en række initiativer med fokus på at forbedre kvaliteten, som forventes gennemført i 2015. Dette omfatter udviklingen af et sammenhængende kompetenceprogram for ØSC og et tværgående kvalitetsprojekt, hvor formålet bl.a. er at skabe processammenhæng og tydeliggøre roller/ansvar og opgavesplit mellem kunderne og ØSC.

28. Rigsrevisionen finder det positivt, at Moderniseringsstyrelsen har iværksat en række initiativer til at mindske fejlene i lønadministrationen, og vil fortsat følge Moderniseringsstyrelsen arbejde med at mindske risikoen for fejl i lønadministrationen for at belyse, om initiativerne har den ønskede effekt.

Morten Levysohn
sætterigsrevisor