



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2019
– 20/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Revisionen af statsregnskabet for 2018

20/2018

Beretning om

revisionen af statsregnskabet for 2018

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

København 2019

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

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

Alle ministre afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2019.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

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

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

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

ISSN online 2445-7361
ISBN online 978-87-7434-621-0

ISSN trykt 1602-9216
ISBN trykt 978-87-7434-622-7

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018

Statsrevisorernes grundlovsbestemte gennemgang af statsregnskabet baserer sig primært på Rigsrevisionens bevillingskontrol og vurdering af statsregnskabet fuldstændighed, der fremgår af denne *beretning nr. 20/2018 om revisionen af statsregnskabet for 2018*, og på de sager, som rigsrevisor på grund af deres kritiske, principielle eller tværgående betydning har valgt at rapportere om i *beretning nr. 21/2018 om revisionen af statens forvaltning i 2018*.

Revisionen har vist, at ministerierne har overholdt deres bevillinger, og at statsregnskabet for 2018 er rigtigt - bortset fra virkningen af Rigsrevisionens forbehold på § 38. Skatter og afgifter. Rigsrevisionen vurderer, at langt hovedparten af skatterne og afgifterne er registreret korrekt i statsregnskabet.

Rigsrevisionen har dog fundet så mange væsentlige fejl, usikkerheder og uafklarede differencer i Skatteministeriets oplysninger om skatter og afgifter, at det ligesom sidste år er usikkert, om indtægts-siden i statsregnskabet er korrekt. Det finder Statsrevisorerne særdeles kritisabelt.

Statsrevisorerne ser med meget stor alvor og bekymring på, at Rigsrevisionen for anden gang har taget forbehold for, om § 38. Skatter og afgifter er rigtig.

Statsrevisorerne har siden 2005 afgivet 22 beretninger om Skatteministeriet og SKAT og har siden 2009 gjort Folketinget og skiftende regeringer opmærksom på de alvorlige problemer på skatteområdet. I 2018 pegede Statsrevisorerne således på behovet for at styrke og genopbygge skatteforvaltningen i Danmark og efterlyste en prioritering af skatteområdet hos regering og Folketing.

Statsrevisorerne

16. august 2019

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

I forbindelse med Folketingets godkendelse af statsregnskabet for 2017 i april 2019 var der bred enighed blandt Folketingets partier om, at genopbygning af en effektiv skatteforvaltning er af højeste prioritet. Det kan Statsrevisorerne tilslutte sig, men samtidig beklage, at det endnu ikke har haft den fornødne effekt.

Statsrevisorerne skal henlede Folketingets opmærksomhed på, at de inden afgivelsen af Endelig betænkning over statsregnskabet for 2018, som finder sted i februar 2020, vil søge tvivlsspørgsmål af betydning for Folketingets godkendelse af statsregnskabet - især på skatteområdet - afklaret bedst muligt.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at de øvrige ministerier overordnet set har en god og sikker regnskabsforvaltning.

Statsrevisorerne finder det dog utilfredsstillende:

- At flere statslige virksomheder har brudt bevillingsreglerne og handlet i strid med Folketingets beslutninger.
- At flere statslige virksomheder ikke har efterlevet statens regnskabsprincipper og regnskabsregler.
- At flere statslige virksomheder ikke i tilstrækkelig grad har etableret den forudsatte adgangsstyring til statens økonomisystemer eller den funktionsadskilte kontrol i forbindelse med betaling og bogføring. Dette har medført risiko for fejl og svig. Fx har en medarbejder i Socialstyrelsen over en årrække fået udbetalt store tilskudsbeløb til egne konti.

Statsrevisorerne konstaterer, at der i 2018 var et overskud på 41,4 mia. kr. i statens driftsregnskab. Statens virksomheder havde i 2018 driftsudgifter på 698,1 mia. kr. og driftsindtægter på 739,5 mia. kr. Statens udgifter var samlet set 6,3 mia. kr. mindre end bevilget, svarende til 0,9 %. Staten har haft merindtægter på 37,2 mia. kr., svarende til 5,3 %.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	5
2. Rigsrevisionens erklæring om den udførte offentlige revision	7
2.1. Erklæring om statsregnskabet	7
2.2. Udtalelser om juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision	10
3. Modifikationer vedrørende de enkelte paragraffer i statsregnskabet	11
3.1. Forbehold vedrørende § 38. Skatter og afgifter	11
4. Andre revisionsager	22
4.1. Brud på bevillingsreglerne	22
4.2. Manglende efterlevelse af regnskabsregler	26
4.3. Mangelfuld adgangsstyring til de statslige økonomisystemer	28
4.4. Usikkerheder, der påvirker statens status.....	31
4.5. Primokorrekationer er gennemført korrekt	34
5. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter	36
Bilag 1. Metodisk tilgang	38
Bilag 2. Sager, vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet	40
Bilag 3. Ordliste.....	42

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

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

Beretningen vedrører 19 ministerier på finanslovens §§ 1-2 og 5-42.

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

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Beretningen handler om revisionen af statsregnskabet for 2018. Statsregnskabet er et samlet regnskab for de ministerier, der afholder udgifter og opkræver indtægter for staten. Beretningen handler også om revisions-sager fra tidligere år, som vi afslutter.

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



Konklusion

Revisionen har vist, at statsregnskabet er rigtigt, bortset fra § 38. Skatter og afgifter, hvor vi har taget et forbehold. Revisionen har endvidere vist, at ministerierne har overholdt deres bevillinger.

Skatteministeriet har fortsat udfordringer med at sikre og dokumentere, at statsregnskabets oplysninger om skatter og afgifter er korrekte. Vi har konstateret flere betydelige fejl, væsentlige usikkerheder og uafklarede differencer. Skatteministeriet har ikke kunnet opgøre det konkrete fejlniveau, da ministeriet ikke kan afklare, hvordan de konstaterede usikkerheder og differencer påvirker regnskabets § 38 og dermed indtægts-siden af statsregnskabet. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at langt hovedparten af skatterne og afgifterne er registreret korrekt.

De øvrige ministerier har overordnet set en god og sikker regnskabsforvaltning. Regnskaberne for de øvrige paragraffer i statsregnskabet indeholder således ikke fejl, der er væsentlige målt i forhold til de samlede indtægter og udgifter på den enkelte paragraf. Revisionen har dog afdækket en række fejl og usikkerheder, som vi vil orientere Statsrevisorerne om, fordi de er principielle, kritiske eller tværgående.

Flere virksomheder har fx omgået eller brudt bevillingsreglerne og dermed handlet i strid med Folketingets beslutninger. Beretningen indeholder også eksempler på virksomheder, der ikke efterlever statens regnskabsprincipper og regnskabsregler og dermed giver misvisende oplysninger i regnskabet.

Beretningen indeholder også flere sager, hvor der har været risiko for fejl eller svig, fordi virksomhederne ikke i tilstrækkelig grad har etableret funktionsadskilte kontroller i forbindelse med betaling og bogføring.

Vi redegør også for en række sager, hvor skøn og vurderinger giver anledning til usikkerhed om de beløb, virksomhederne har registreret i regnskabet.

2. Tabel 1 viser summen af udgifter og indtægter for hver paragraf i statsregnskabet. Tabellen giver også en oversigt over de sager, vi omtaler i kapitel 3 og 4. Kolonne 3 viser de mest kritiske sager, hvor sagens væsentlighed betyder, at vi har taget et forbehold. Kolonne 4 viser andre revisionssager, som vi vil orientere Statsrevisorerne om.

Tabel 1
Overblik over statsregnskabet og resultaterne af revisionen

(Mio. kr.)	Finansiel væsentlighed ¹⁾	Modifikationer i erklæringen	Andre revisions-sager
§ 1. Dronningen	82		
§ 2. Medlemmerne af det kongelige hus mfl.	28		
§ 3. Folketinget ²⁾	1.188		
§ 5. Statsministeriet	120		
§ 6. Udenrigsministeriet	17.832		Udenrigsministeriets styring af brugerrettigheder til økonomisystemerne er utilfredsstillende, jf. pkt. 34.
§ 7. Finansministeriet	43.045		Manglende tredjepartserklæringer giver også usikkerhed på statsregnskabet § 7., jf. pkt. 12. Finansministeriet har ikke sikret tiltrækkelig logning i statens økonomisystem Navision Stat, jf. pkt. 35. Primokorrekationer er gennemført korrekt, jf. afsnit 4.5.
§ 8. Erhvervsministeriet	8.624		Klassifikationsfejl på 2,5 mia. kr. i Erhvervsministeriets regnskab, jf. pkt. 30.
§ 9. Skatteministeriet	11.065		Skatteministeriets manglende styring af bevillingerne på hovedformål, jf. pkt. 26. Skatteministeriets styring af nedskrivningsbehovet for eKapital er utilfredsstillende, jf. pkt. 38.
§ 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet	202.550		
§ 11. Justitsministeriet	22.019		
§ 12. Forsvarsministeriet	24.922		Forsvarsministeriet har brudt bevillingsreglerne ved at indgå aftale om køb på afbetaling, jf. pkt. 20. Forsvarsministeriet har anvendt bevillingen for 2018 til en udgift vedrørende 2019, jf. pkt. 21. Usikkerhed om Forsvarsministeriets eventualforpligtelse til at betale erstatninger for skader, jf. pkt. 39.
§ 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet	5.627		
§ 15. Børne- og Socialministeriet	6.235		Børne- og Socialministeriet har haft en mangelfuld tilskudsadministration, jf. pkt. 32.
§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet	10.267		Sundheds- og Ældreministeriet har overtrådt statens bevillingsregler, jf. pkt. 24.

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter.

²⁾ Revisionen er afgrænset fra § 3. Folketinget.

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

Tabel 1 – fortsat
Overblik over statsregnskabet og resultaterne af revisionen

(Mio. kr.)	Finansiel væsentlighed ¹⁾	Modifikationer i erklæringen	Andre revisionsager
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	286.220		<p>Beskæftigelsesministeriet har uberegtiget forøget sin forbrugsmulighed i 2018, jf. pkt. 22.</p> <p>Beskæftigelsesministeriet har udbetalt for meget i tilskud, jf. pkt. 23.</p> <p>Beskæftigelsesministeriet har fortsat ikke fulgt statens regnskabsregler på 2 indtægtsordninger, jf. pkt. 28.</p> <p>Beskæftigelsesministeriets indregning af udgifter til ordninger, der administreres af Udbetaling Danmark, er utilstrækkelig, jf. pkt. 29.</p> <p>Mangelfuld kontrol med udbetaling af milliardbeløb på Beskæftigelsesministeriets område, jf. pkt. 33.</p>
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	70.332		
§ 20. Undervisningsministeriet	43.155		
§ 21. Kulturministeriet	10.728		
§ 22. Kirkeministeriet	601		
§ 24. Miljø- og Fødevareministeriet	25.009		<p>Manglende tredjepartserklæringer giver også usikkerhed på statsregnskabet § 24., jf. pkt. 12.</p> <p>Miljø- og Fødevareministeriet har ikke overholdt bevillingsreglerne, jf. pkt. 25.</p>
§ 28. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet	35.553		<p>Usikkerheder i værdiansættelsen af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets ejendomsportefølje, jf. pkt. 40.</p> <p>Usikkerhed i værdiansættelsen af hensættelser til alment boligbyggeri, jf. pkt. 41.</p>
§ 29. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	20.855		
§ 35. Generelle reserver	10.412		
§ 36. Pensionsvæsenet	24.935		
§ 37. Renter	25.399		
§ 38. Skatter og afgifter	743.379	Forbehold vedrørende § 38. Skatter og afgifter, jf. afsnit 3.1.	Værdiansættelsen af statens restancer er behæftet med betydelig usikkerhed, jf. pkt. 37.
§ 40. Genudlån mv.	48.532		
§ 41. Beholdningsbevægelser mv.	57		
§ 42. Afdrag på statsgælden (netto)	7.189		

¹⁾ Summen af løn, øvrige udgifter og indtægter.

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

1.2. Baggrund

3. Finansministeren fremlægger det samlede statsregnskab for Folketinget. Statsregnskabet er en sammenstilling af de paragrafregnskaber, som 19 ministerier har haft ansvaret for i 2018. Ministeriernes regnskaber er igen en sammenstilling af regnskaberne for de enkelte virksomheder i staten. Alle ministerierne har haft ansvaret for, at deres del af statsregnskabet er aflagt i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler. Regeringsskiftet i juni 2019 betød, at ansvaret nu er fordelt på 17 ministerier. Beretningen handler om de oprindelige ministeriers regnskabsaflæggelse, og vi anvender derfor de betegnelser på ministerierne, der også fremgår af statsregnskabet.

Statens udgifter var 698,1 mia. kr., og indtægterne var 739,5 mia. kr. i 2018. Statens driftsregnskab viser dermed et samlet overskud på 41,4 mia. kr. Statens udgifter var 6,3 mia. kr. mindre end bevilget, svarende til 0,9 %. Statens indtægter var 37,2 mia. kr. større end forventet, svarende til 5,3 %.

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

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

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

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

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

Revisionskriterier

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

Metode

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

Vores metode er nærmere beskrevet i bilag 1.

Afgrænsning

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

Vi har dog ikke revideret statsregnskabet § 3. Folketinget.

Vi omtaler revisionsresultater, som vi har opnået frem til juni 2019, hvis de er relevante for sagerne i beretningen. Tal i tabeller er afrundede værdier. Sumtal kan derfor afvige som følge af afrundingsdifferencer.

Beretningens indhold og struktur

8. Beretningen er opdelt i 5 kapitler. Først giver vi i kapitel 2 en overordnet konklusion om det samlede statsregnskab, der indeholder vores erklæring om den udførte offentlige revision.

Kapitel 3 beskriver de revisionssager, der har givet anledning til et forbehold i erklæringerne om de enkelte paragraffer i statsregnskabet.

Kapitel 4 indeholder sager, der ikke har påvirket erklæringerne, men som vi vil orientere Statsrevisorerne om, fordi de er principielle, kritiske eller tværgående.

Kapitel 5 handler om opfølgningssager, som vi vurderer kan afsluttes.

Bilag 1 beskriver vores metode. Bilag 2 viser sager, som vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet. Bilag 3 forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Rigsrevisionens erklæring om den udførte offentlige revision

2.1. Erklæring om statsregnskabet



Konklusion

Rigsrevisionen har revideret statsregnskabet hoveddel (dvs. A. Oversigter og B. Bevillinger og regnskab), den tilhørende budget- og regnskabsspecifikation og bevillingsafregningen. Vi har dog ikke revideret statsregnskabet § 3. Folketinget. Statsregnskabet udarbejdes i overensstemmelse med bevillingslovene (dvs. finansloven og tillægsbevillingsloven for 2018) og de statslige regnskabsregler.

Det er Rigsrevisionens vurdering:

- at statsregnskabet - bortset fra virkningerne af forbeholdet på § 38. Skatter og afgifter - i alle væsentlige henseender er rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler
- at staten i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne.

Grundlag for konklusion med forbehold

Rigsrevisionen tager forbehold for, om statsregnskabet § 38. Skatter og afgifter er rigtigt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabet på § 38 fortsat er præget af usikkerhed. Revisionen har vist en række væsentlige usikkerheder, uafklarede differencer og betydelige fejl. Vi har ikke kunnet opgøre det konkrete fejlniveau, da det ikke har været muligt at afklare, hvor store konkrete fejl de konstaterede usikkerheder og uafklarede differencer dækker over. Vi har derfor ikke kunnet skaffe det nødvendige revisionsbevis for, om regnskabet er rigtigt.

Vi har udført revisionen i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Revisionen udføres på grundlag af rigsrevisorlovens § 3 og § 17, stk. 1 (jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2013).

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

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

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

Rigsrevisionen betragter med denne erklæring revisionen af statsregnskabet for 2018 som afsluttet. Rigsrevisionen kan dog tage spørgsmål vedrørende dette og tidligere regnskabsår op til yderligere undersøgelse. I den forbindelse kan der fremkomme nye oplysninger, som kan give anledning til, at konkrete forhold, der er behandlet i denne erklæring, kan blive vurderet på ny.

Ministeriernes ansvar for regnskabet

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

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

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

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

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

Rigsrevisionens ansvar for revisionen af regnskabet

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

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

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

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

2.2. Udtalelser om juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision

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

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

Vi udformer en kritisk udtalelse i vores erklæringer om statsregnskabets paragraffer, hvis vores revision afdækker regelbrud eller forvaltningsmangler, som er væsentlige i forhold til de midler, der er omfattet af statsregnskabet for den pågældende paragraf. Vi har gengivet disse udtalelser i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018, hvor vi også har redegjort for andre betydelige observationer og vurderinger i forbindelse med de gennemførte juridisk-kritiske revisioner og forvaltningsrevisioner.

Rigsrevisionen, den 7. august 2019

Lone Strøm
rigsrevisor

/Yvan Pedersen
afdelingschef

3. Modifikationer vedrørende de enkelte paragraffer i statsregnskabet

9. Hvis vores revision afdækker væsentlige fejl og usikkerheder, gør vi opmærksom på problemet ved at modificere konklusionen i erklæringen om det enkelte paragrafregnskab, fx ved at tage et forbehold. Et forbehold betyder, at dele af regnskabet indeholder så store fejl, at vi ikke anser den del af regnskabet for at være rigtigt. Revisionen af statsregnskabet for 2018 har givet anledning til et forbehold i erklæringen om § 38. Skatter og afgifter.

3.1. Forbehold vedrørende § 38. Skatter og afgifter



Uddrag fra erklæring om § 38. Skatter og afgifter

Forbehold for regnskabets rigtighed på § 38. Skatter og afgifter

Det er Rigsrevisionens vurdering:

- at det - som følge af de forhold, der er beskrevet i grundlaget for konklusionen - er usikkert, om statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter i alle væsentlige henseender er rigtig, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler
- at Skatteministeriet i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne.

Grundlag for konklusion med forbehold

Rigsrevisionen tager forbehold for, om statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter er rigtig. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabet på § 38 fortsat er præget af usikkerhed. Revisionen har vist en række væsentlige usikkerheder, uafklarede differencer og betydelige fejl. Vi har ikke kunnet opgøre det konkrete fejlniveau, da det ikke har været muligt at afklare, hvor store konkrete fejl de konstaterede usikkerheder og uafklarede differencer dækker over. Vi har derfor ikke kunnet skaffe det nødvendige revisionsbevis for, om regnskabet er rigtigt.

Revisionen for 2018 har bl.a. vist:

- Der er ikke sikkerhed for fuldstændigheden og nøjagtigheden af regnskabsdata i de it-systemer, der administreres af eksterne leverandører, og hvor borgere og virksomheder angiver skatter og afgifter på i alt ca. 1.000 mia. kr.
- Der udestår afstemning af dataoverførsler mellem Skatteministeriets interne it-systemer for i alt 28,7 mia. kr., og dermed er der ikke sikkerhed for, at indtægterne i regnskabet er fuldstændige og korrekte.
- Der er usikkerhed om retskraften og datakvaliteten og dermed værdien af de inddrivelsesfordringer, som er indregnet i regnskabet. Den regnskabsmæssige usikkerhed knytter sig til kursværdien på i alt 4,7 mia. kr. (nominelt 37,4 mia. kr.).
- En række væsentlige balancekonti er ikke afstemt, og der er betydelige uafklarede differencer. På de konti, hvor usikkerheden kan afgrænses som bruttodifferencer, er usikkerheden på 1,6 mia. kr. De konti, hvor usikkerheden ikke kan afgrænses, har en samlet saldo på 46,1 mia. kr.
- Regnskabet indeholder en række konkrete fejl på i alt 1,9 mia. kr., herunder periodiseringsfejl på 1,5 mia. kr.

Selv om det er usikkert, om regnskabet er rigtigt, og vi ikke har kunnet opgøre det konkrete fejlniveau, er det dog samtidig Rigsrevisionens vurdering, at langt hovedparten af skatterne og afgifterne på i alt ca. 1.000 mia. kr. er betalt og registreret korrekt i 2018.

Rigsrevisionen anerkender, at Skatteministeriet fortsat arbejder målrettet på at løse de regnskabsmæssige udfordringer og dermed reducere den regnskabsmæssige usikkerhed, herunder oprydningen i gamle fejl og differencer. Rigsrevisionen finder det derudover tilfredsstillende, at Skatteministeriet har oplyst om de væsentligste usikkerheder i 2018-regnskabet for § 38.

10. Rigsrevisionen har i en årrække vurderet, at der var betydelig usikkerhed i forhold til regnskabsaflæggelsen på § 38. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 33.

Grundlaget for forbeholdet for regnskabet's rigtighed på § 38 er uddybet i nedenstående sager.

Skatteministeriet mangler dokumentation for fuldstændighed og nøjagtighed af data i eksterne it-systemer

11. Rigsrevisionen vurderer, at der pr. 31. december 2018 ikke er sikkerhed for fuldstændighed og nøjagtighed af de regnskabsdata, der registreres i angivelsessystemerne. Systemerne har registreret indtægter for ca. 1.000 mia. kr. i 2018. Selv om forholdet skaber betydelig usikkerhed ved regnskabsafleggelsen for 2018, og selv om vi ikke kan opgøre det faktiske fejlniveau, er det dog vores vurdering, at langt hovedparten af skatterne og afgifterne på i alt ca. 1.000 mia. kr. blev betalt og registreret korrekt i 2018. Vi kan således sammenholde årets registreringer med tidligere år og kan se, at niveauet på de forskellige skattearter er nogenlunde det samme, ligesom vi noterer os, at der er gennemført kompenserende kontroller for dele af indtægterne i forbindelse med et pilotprojekt.

Skatteministeriets it-systemportefølje består af ca. 200 forskellige systemer, der er indbyrdes afhængige. Systemerne administreres enten af ministeriet selv eller af eksterne it-leverandører. De forskellige systemer anvendes bl.a. til at fange og generere data til regnskabet. Der er ikke direkte integration mellem flere af systemerne, så data udveksles i stedet ved filoverførsler. Det er derfor helt essentielt for regnskabsafleggelsen og for opgørelsen af ministeriets indtægter, at der er sikkerhed for, at data behandles korrekt i de enkelte it-systemer, og at overførsler af data mellem systemerne er fuldstændige og nøjagtige. Denne sikkerhed kan opnås gennem specifikke tredjepartserklæringer fra de eksterne it-leverandørers uafhængige revisor eller med en kombination af egne systemafstemninger og applikationskontroller.

Rigsrevisionen kritiserede i beretningerne om revisionen af statsregnskabet for 2016 og 2017, at Skatteministeriet ikke havde dokumentation for fuldstændighed og nøjagtighed i overførsel af data mellem angivelsessystemerne og videre til ministeriets øvrige it-systemer i form af specifikke tredjepartserklæringer.

Skatteministeriet påbegyndte i oktober 2018 et pilotprojekt om *dokumentation af fuldstændighed og nøjagtighed af regnskabsdata i it-systemer*. Projektets formål var at indhente specifikke tredjepartserklæringer og foretage egne interne kontroller for de 3 it-systemer, hvor der beløbsmæssigt registreres flest indtægter (Nyt TastSelv Erhverv (NTSE), eIndkomst og Debitor og Restance (DR)). Målet med projektet var at sikre den nødvendige dokumentation for, at data overføres fuldstændigt og nøjagtigt mellem angivelsessystemerne og de it-systemer, der er omfattet af ministeriets *interne systemafstemningsprojekt* (jf. pkt. 13).

Figur 1 viser snitfladen mellem pilotprojektet om specifikke tredjepartserklæringer og systemafstemningsprojektet. I figuren anvendes systemflowet fra virksomheders momsangivelser som eksempel.

Eksterne it-leverandører

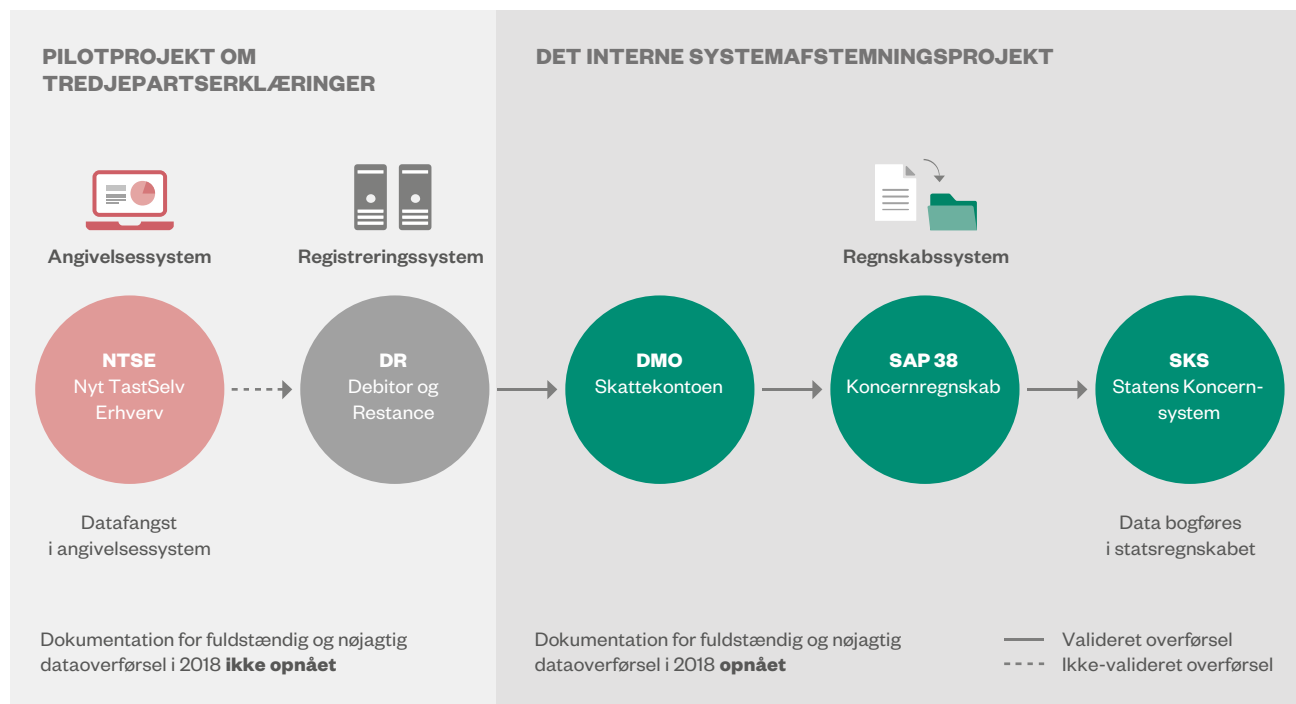
Nyt TastSelv Erhverv, eIndkomst og Debitor og Restance er 3 af de centrale it-systemer, der administreres af eksterne it-leverandører. I disse systemer sker den primære registrering af væsentlige skattearter.

Applikationskontroller

Formålet med applikationskontroller er at sikre, at alle transaktioner og data i it-systemerne er fuldstændige og nøjagtige, og at alle udførte registreringer er valide og godkendte.

Figur 1

Snitfladen mellem pilotprojektet om tredjepartserklæringer og det interne systemafstemningsprojekt (for et systemflow for momsangivelser)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

DMO

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

Datafangst

Betegnelse for den situation, hvor et it-system (angivelsessystem) modtager data. Datafangst omfatter alle data, der tilgår et system, fx data, som en sagsbehandler, borger eller virksomhed indberetter.

Som en del af pilotprojektet er der indhentet tredjepartserklæringer for DR og dele af NTSE. Disse erklæringer er dog af en type, der kun giver et øjebliksbillede og dermed ikke dækker hele regnskabsåret. Det skyldes, at data i DR og NTSE bliver overskrevet månedligt. Da pilotprojektet først startede i oktober 2018, var det derfor ikke muligt for Skatteministeriet at få erklæringer, der dækkede hele regnskabsåret. Der er ikke væsentlige bemærkninger i de erklæringer, ministeriet har indhentet. For elndkomst, som primært vedrører A-skatter, har ministeriet gennemgået applikationskontroller i systemet pr. 6. december 2018. Der udestår således en systemafstemning af, at de 497 mia. kr., der er angivet i elndkomst, er overført fuldstændigt og nøjagtigt til DR.

Rigsrevisionen vurderer, at pilotprojektet har reduceret risikoen for væsentlige fejl i de 3 systemer. Skatteministeriet har dog ikke via pilotprojektet kunnet nå at få høj grad af sikkerhed for datafangst og dataoverførsler mellem de 3 systemer for hele 2018.

Ud over de 3 it-systemer, der var omfattet af pilotprojektet om tredjepartserklæringer, har Skatteministeriet ca. 10 andre angivelsessystemer. Det drejer sig fx om TastSelv Selskabsskat (DIAS), der bruges til indberetning af selskabernes selvangivelser. For disse systemer er der som udgangspunkt ikke sikkerhed for, at de data, som borgere og virksomheder har registreret, bliver behandlet og videreført fuldstændigt og nøjagtigt til de systemer, der er omfattet af systemafstemningsprojektet. Ministeriet overvejer, om sikkerheden for disse systemer skal opnås gennem specifikke tredjepartserklæringer eller en kombination af egne systemafstemninger og applikationskontroller. Revisionen har desuden vist, at ministeriet for nogle af disse systemer ikke har et overblik over, hvor mange penge der løber igennem. Ministeriet har oplyst, at der arbejdes på et målbillede for det videre arbejde med at dokumentere væsentlige indtægter i de pågældende it-systemer.

Skatteministeriet har i juni 2019 oplyst, at ministeriet har udarbejdet en plan for det videre arbejde i 2019 med at dokumentere fuldstændighed og nøjagtighed. Ministeriets ambition er, at der foreligger dokumentation for fuldstændighed og nøjagtighed af regnskabsdata for Skatteforvaltningens regnskabsbærende systemer dækkende hele regnskabsåret 2019.

Manglende tredjepartserklæringer giver også usikkerhed på statsregnskabet § 7 og § 24

12. Skatteministeriet opkræver forskellige indtægter på vegne af Finansministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet. Det drejer sig om toldindtægter på 3.169 mio. kr., der registreres på § 7, og forskellige miljøafgifter på i alt 351 mio. kr., der registreres på § 24. Disse indtægter angives i Skatteministeriets systemer. For disse områder i statsregnskabet er der således heller ikke høj grad af sikkerhed for fuldstændighed og nøjagtighed af de regnskabsdata, der fanges i angivelsessystemerne.

Skatteministeriet har ikke afstemt alle dataoverførsler mellem interne it-systemer

13. Rigsrevisionen vurderer, at der i 2018 har været væsentlig fremdrift i projektet med at sikre og dokumentere, at transaktioner mellem it-systemerne i Skatteministeriet er fuldstændige og nøjagtige. Ministeriet udarbejder nu systemmæssige afstemninger på enkeltposteringsniveau for størstedelen af indtægterne. Ministeriet mangler dog fortsat systemafstemninger for få, men væsentlige og risikofyldte it-systemer, fx mellem EFI/DMI og fordringshaversystemerne. Rigsrevisionen har konstateret, at der for disse it-systemer stadig er uafklarede differencer, og at der fortsat ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for data i de it-systemer.

I 2018 har Skatteministeriet fortsat sit systemafstemningsprojekt, hvor ministeriet afstemmer dataoverførslerne mellem de it-systemer, som indtægterne gennemløber fra angivelsessystemerne frem til statsregnskabet. Ministeriet har ikke afstemt beløb på i alt 28,7 mia. kr., der er overført mellem systemerne. Overførslerne relaterer sig primært til personskatter. Der er dermed risiko for, at indtægterne ikke er fuldstændigt og korrekt klassificeret i regnskabet. I 2017 var det tilsvarende beløb 47,3 mia. kr.

De manglende systemafstemninger medfører risiko for, at væsentlige fejl ikke bliver opdaget og rettet. Specifikt er der risiko for, at Skatteministeriet ikke opdager, hvis der mangler en overførsel mellem 2 it-systemer. Systemerne skal afstemmes kontinuerligt, så eventuelle fejl kan opdaget og korrigeres rettidigt.

EFI

EFI står for Ét Fælles Inddrivelsessystem. Den automatiske inddrivelse i EFI blev lukket ned kort tid efter, at den var påbegyndt i 2015.

DMI

Inddrivelse af restancer behandles i inddrivelsessystemet DMI (Debitor Motor Inddrivelse), som er regnskabssystemet i EFI.

Usikkerhed om retskraft og datakvalitet og dermed værdien af de fordringer, Skatteministeriet skal inddrive

14. Det er usikkert, om fordringer for 37,4 mia. kr. (nominel værdi) er indregnet korrekt i statsregnskabet. Usikkerheden skyldes, at der er tvivl om fordringernes retskraft, eller om kvaliteten af data er tilstrækkelig god til, at fordringerne kan gøres gældende. Usikkerhederne er opstået som følge af de mange udfordringer med inddrivelsesområdet gennem flere år. Fordringerne er indregnet i regnskabet til en beregnet kursværdi på i alt 4,7 mia. kr. Den regnskabsmæssige usikkerhed knytter sig derfor alene til dette beløb.

Skatteministeriet har ikke kunnet regulere for dette forhold i regnskabet for 2018, da opgørelsesgrundlaget fra 2015 er meget usikkert, fordi opgørelsen er baseret på en stikprøve i en fordringsmasse, der har ændret karakter siden 2015. Der er tale om 5,6 millioner forskellige fordringer, som skal gennemgås for at afklare forholdene vedrørende retskraft og datakvalitet. Ministeriet kan ikke inddrive de nævnte fordringer, før tvivlen er afklaret.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i 2019 vil arbejde på at udarbejde en ny model, der kan danne grundlag for en regulering, som skal minimere den regnskabsmæssige risiko i regnskabet.

Skatteministeriet mangler regnskabsmæssige afstemninger

15. Revisionen har vist, at Skatteministeriet ikke har foretaget alle de nødvendige regnskabsmæssige afstemninger ved årsafslutningen, og at væsentlige balancekonti ikke har været afstemt i hele 2018.

Skatteministeriet har i samarbejde med eksterne konsulenter fortsat sit balanceafstemningsprojekt for at afdække og løse en del af de regnskabsmæssige udfordringer. Projektet har i løbet af 2018 løst en række af de regnskabsmæssige udfordringer, men har også afdækket nye forhold, der skal håndteres.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Skatteministeriet i løbet af 2018 samlet set har gjort fremskridt i forhold til afstemningen af de væsentlige balancekonti. Ministeriet har bl.a. løst følgende problemer:

- Skatteministeriet har i 2018 specificeret og korrigeret differencerne for 3 balancekonti. I 2017 vedrørte differencerne 2 konti med en samlet saldo på 18,8 mia. kr., hvor bruttodifferencerne ikke kunne opgøres, og en konto med en bruttodifferen- ce på 733 mio. kr.
- Skatteministeriet begyndte i 2017 at foretage løbende rentetilskrivninger på nyttilkomne henstandssager og på poster fra tidligere perioder. Der udestod ved årsafslutningen 2017 gennemgang af gamle henstandssager for 7,2 mia. kr. Rigsrevisionen har konstateret, at de nævnte henstandssager nu er gennemgået, og at der på baggrund af gennemgangen i 2018 er indregnet renteindtægter på i alt 2,9 mia. kr.

Revisionen har dog også vist, at der udestår afstemning af komplekse balancekonti, herunder debitorer og mellemregningskonti. Afstemningerne er besværliggjort af, at grundlaget for posteringerne i mange tilfælde er mangelfuldt.

Eksempler på fejltyper ved mellemregningskonti er beskrevet i boks 1.

Boks 1

Eksempler på fejltyper ved mellemregningskonti i Skatteministeriets regnskab for 2018

I regnskabet er en række væsentlige mellemregningskonti ikke afstemt. Fx er der en nettodifference på 41 mio. kr. vedrørende indbetalinger fra inddrivelsen siden 2013 (DMI), som skal videregives til fordringshaver (Skattekontoen). Differencen mellem kontiene er et udtryk for, at Skattekontoen har registreret at have modtaget 41 mio. kr. mere, end inddrivelsen har registreret at have afsendt til Skattekontoen. Der er tale om en nettodifference mellem kontiene, og den samlede regnskabsmæssige usikkerhed kan ikke opgøres brutto. Det betyder, at nettodifferencen på 41 mio. kr. kan dække over væsentligt større differencer, der trækker hver sin vej. Da den regnskabsmæssige usikkerhed ikke kan opgøres (og afgrænses), medfører det, at der bliver usikkerhed om hele regnskabskontoen på i alt 18,8 mia. kr.

Ved revisionen har vi konstateret følgende eksempler på fejl ved den nævnte afstemning:

- Afregningen/indbetalingen findes i begge systemer, hvor der er enighed om registrerings-ID, men der er konstateret afvigende beløb i registreringerne.
- Afregningen/indbetalingen er kun registreret i det ene system.
- Afregningen/indbetalingen er registreret i det ene system, men uden et unikt ID, hvorfor den ikke kan sammenholdes med det andet system.

Kilde: Rigsrevisionen.

Mellemregningskonto

En mellemregningskonto er en konto i regnskabets balance, som i Skatteforvaltningen bruges til at håndtere overførsler mellem systemerne. Mellemregningskonti skal derfor altid gå i nul på tværs af systemer.

Vi kan ikke opgøre det samlede omfang af konkrete fejl på de omtalte balancekonti, da Skatteministeriet ikke har foretaget tilstrækkelige regnskabsmæssige afstemninger. Det betyder, at vi ikke kan få det nødvendige revisionsbevis for, hvad posteringerne består af, og om de er indregnet korrekt. De beskrevne afstemningsmæssige udfordringer og problemer vedrører primært balancedelen af regnskabet, men vi gør opmærksom på, at fejlrettelser og andre korrektioner også vil kunne påvirke resultatopgørelsen. Tabel 2 viser de konkrete usikkerheder.

Tabel 2
Usikkerheder på balancen

(Mio. kr.)	Netto-difference	Brutto-difference	Saldo
Regnskabsposter med kendte bruttodifferencer			
DMO – debitorer under inddrivelse	149,8	466,9	82.152,4
KOBRA – debitorer under inddrivelse	48,8	511,2	84.712,4
DMI – debitorer	229,1	262,0	229,1
DMI – gamle fejlede udbetalinger	57,2	57,2	57,2
DMI – gamle indbetalinger på låste fordringer	115,4	115,4	115,4
DMI – skyldig fordringshaverafregning	88,6	142,8	169,4
KOBRA – debitorer	0,4	3,0	3.429,9
One Stop Moms – udenlandske debitorer	15,6	18,1	107,9
Bruttodifferencer i alt		1.576,6	
Regnskabsposter med ukendte bruttodifferencer			
DMI-DMO afregninger	41,0	Ukendt	18.827,0
KOBRA-DMI afregninger	9,6	Ukendt	27.096,8
DMI – afventer placering/analyse	175,2	Ukendt	175,2
Saldo på balanceposter, hvor bruttodifferencen ikke kan opgøres			46.099,0

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Forskellen på brutto-differencer og netto-differencer

Bruttodifferencer er udtryk for regnskabsmæssige forskelle mellem 2 regnskabskonti eller mellem 2 systemer, som kan opgøres præcist på enkelte poster. Bruttodifferencer er derfor et udtryk for den maksimale risiko for fejl i regnskabet.

Nettodifferencer er udtryk for regnskabsmæssige forskelle mellem 2 regnskabskonti eller mellem 2 systemer, som ikke kan opgøres præcist på enkelte poster. Der er derfor risiko for, at større fejl er skjult i en nettodifference.

Tabel 2 viser den regnskabsmæssige usikkerhed på balancen. Usikkerheden udgøres af bruttodifferencer, hvor disse er kendt, hvilket svarer til 1,6 mia. kr., og af den samlede saldo på kontiene i de tilfælde, hvor bruttodifferencen ikke kendes, hvilket svarer til 46,1 mia. kr. Den samlede usikkerhed på balancen er dermed 47,7 mia. kr. Skatteministeriet har oplyst, at det er ministeriets forventning, at alle balancekonti foreligger afstemt ved årsafslutningen for 2019.

Regnskabet indeholder gamle indbetalinger fra perioden 2009-2018 fra borgere og virksomheder på inddrivelsesområdet for i alt 115,4 mio. kr. Indbetalingerne burde dække inddrivelsesfordringer, men Skatteministeriet kan ikke placere indbetalingerne på de enkelte fordringer, bl.a. fordi der er tvivl om fordringernes retskraft. Som en konsekvens heraf kan nogle borgere og virksomheder ikke få slettet deres gæld, da Skatteministeriet ikke er klar til at modtage pengene og udligne gælden.

Derudover er der registreret gamle fejlede udbetalinger til borgere og virksomheder for 57,2 mio. kr. fra perioden 2009-2018, dvs. penge, som Skatteministeriet har forsøgt at udbetale til borgere og virksomheder, men hvor betalingen ikke er gået igennem. Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet bør sikre, at væsentlige beløb udbetales til borgere og virksomheder, når ministeriet har besluttet, at de skal udbetales. Hvis mulighederne for at opnå kontakt til de pågældende er udtømte, skal der sikres tydelig hjemmel, før de fejlede udbetalinger kan indtægtsføres i statsregnskabet.

Regnskabet indeholder konkrete fejl, herunder periodiseringsfejl

16. Revisionen har vist, at regnskabet indeholder en række konkrete fejl for i alt 1,9 mia. kr. Beløbet indeholder periodiseringsfejl for ca. 1,5 mia. kr., hvoraf hovedkontiene i statsregnskabet bliver påvirket med 1,4 mia. kr.

Regnskabspraksis i staten tilsiger, at indtægter og udgifter skal indregnes i det regnskabsår, de vedrører. Rigsrevisionen har tidligere kritiseret, at Skatteministeriet ikke havde en ensartet praksis for periodisering på tværs af skattearter. Skatteministeriet har i 2018 fået tilslutning fra Moderniseringsstyrelsen til at implementere en ny regnskabspraksis for periodisering af indtægter. Regnskabet for 2018 medtager således indtægter for regnskabsåret til og med den 31. december. Herudover medtager regnskabet alle skatte- og afgiftsarter med en angivelsesfrist til og med den 17. januar 2019, der vedrørte regnskabsåret eller tidligere år. Det er en forbedring, at der nu er vedtaget klare principper for periodisering.

Vi har konstateret, at Skatteministeriet ikke har været konsekvente i forhold til at følge den nye periodiseringspraksis. Revisionen har således afdækket 4 periodiseringsfejl på i alt ca. 1,5 mia. kr., hvor beløbene er indregnet i regnskabet for 2018, selv om angivelsesfristen lå efter den 17. januar 2019. Periodiseringsfejlene er beskrevet nærmere i boks 2.

Derudover har revisionen vist, at der er opstået en klassifikationsfejl ved overførsel af en åbentstående saldo fra en konto med en gammel SKS-relation til en ny. Forholdet bevirker, at saldoen på kontoen for tilgodehavender er 130,7 mio. kr. for lav, og at saldoen på kontoen for anden gæld også er 130,7 mio. kr. for lav.

Revisionen har endvidere vist samlede fejl vedrørende renteberegninger på 320,3 mio. kr. Forholdene er beskrevet nærmere i boks 2.

Forskellen på fejl og usikkerheder

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

Usikkerhed er derimod udtryk for manglende vished om forekomsten og størrelsen af en eventuel fejl.

Opkrævning og inddrivelse

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

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

Oversigt over fejl og usikkerheder i Skatteministeriets regnskab

17. Boks 2 viser de betydelige fejl og usikkerheder, som Rigsrevisionen har konstateret i regnskabet for 2018. Der er i 4 tilfælde tale om nettodifferencer, som kan dække over væsentlige fejl. Flere af udfordringerne vedrører afstemninger af regnskabets balance, men vi gør opmærksom på, at fejlrettelser og andre korrektioner vedrørende balancekonti også kan påvirke resultatopgørelsen. Det skyldes, at korrektion af væsentlige fejl i tidligere aflagte regnskaber skal indregnes i resultatopgørelsen i det år, fejlen opdages.

Boks 2

Betydelige fejl og usikkerheder i 2018-regnskabet for § 38

Resultatopgørelsen

- Skatteministeriet har ikke på tilfredsstillende vis dokumenteret fuldstændigheden af de indtægter, som angives i de eksterne it-systemer, via tredjepartserklæringer eller egne systemafstemninger. It-systemerne har registreret indtægter på ca. 1.000 mia. kr. i 2018, jf. pkt. 11.
- Der udestår for 2018 systemafstemninger på transaktionsniveau for 28,7 mia. kr. af de samlede indtægter på § 38. De udestående afstemninger relaterer sig til personskatter og en række mindre forretningsområder, der endnu ikke er sat i drift under det interne systemafstemningsprojekt, jf. pkt. 13.
- Ved periodiseringen af udbytteskat og lønsumsafgift har Skatteministeriet ikke været fuldt ud opmærksom på de forskellige tidsfrister. Som konsekvens heraf er der indtægtsført 761,1 mio. kr. for meget i 2018, jf. pkt. 16.
- Ved periodiseringen af energi- og miljøafgifter har Skatteministeriet ikke været fuldt ud opmærksom på de forskellige tidsfrister. Som konsekvens heraf er der udgiftsført 698,4 mio. kr. for meget i refusion heraf i 2018, jf. pkt. 16.
- Skatteministeriet har for første gang i 2018 igangsat manuel beregning og tilskrivning af renter på retskraftige fordringer under opkrævning i regnskabssystemet SAP 38. Ministeriet har dog ikke foretaget rentetilskrivning og renteopkrævning af ca. 119,3 mio. kr., jf. pkt. 16.
- En systemfejl i tilskrivningen af renter på Skattekontoen har betydet, at ca. 7.500 afmeldte virksomheder fejlagtigt har fået tilskrevet renter på fordringer under inddrivelse. Skatteministeriet har løst en del af fejlen, men der udestår en afklaring af, hvordan ca. 201 mio. kr. reelt påvirker regnskabet. Fejlen har desuden haft den konsekvens, at ca. 4.500 afmeldte virksomheder har fået tilskrevet renter af ellers afskrevne fordringer. Ministeriet har endnu ikke foretaget oprydningen efter fejlen og kan derfor ikke redegøre for de beløbsmæssige konsekvenser for regnskabet og for de pågældende virksomheder, jf. pkt. 16.

Balancen

- Der udestår en systemafstemning mellem DMO og DMI. Der er i stedet udført en kompenserende handling i form af en afstemning mellem det regnskabsaflagte i systemerne, jf. pkt. 15, tabel 2. Denne handling afdækker dog ikke fuldstændigheden af data i systemerne, og der er derfor risiko for, at fordringer mangler at blive regnskabsaflagt. Afstemningen viser en bruttoforskel på 466,9 mio. kr. Forskellen skyldes bl.a. afvigelse mellem fordringer oversendt fra DMO til DMI og rentefejl.
- Afstemningen af afregningerne fra DMI til DMO viser en nettodifference på 41 mio. kr., jf. pkt. 15, tabel 2. Usikkerheden kan ikke opgøres brutto og vedrører afregninger sendt fra DMI til DMO i perioden 2013-2018 på i alt 18,8 mia. kr.
- Afstemningen af KOBRA-debitorer i DMI viser en nettodifference på 48,8 mio. kr., jf. pkt. 15, tabel 2. Fejlen relaterer sig til fordringer for 84,7 mia. kr., som er sendt til inddrivelse siden ibrugtagningen af DMI i 2013. Differencen er opgjort til 511,2 mio. kr. brutto.
- Afstemningen af afregningerne fra DMI og KOBRA viser en nettodifference på 9,6 mio. kr., jf. pkt. 15, tabel 2. Usikkerheden kan ikke opgøres brutto og vedrører afregninger sendt fra DMI til KOBRA i perioden 2013-2018 på i alt 27,1 mia. kr.
- Der er væsentlig regnskabsmæssig usikkerhed, som kan henføres til det forhold, at der i den samlede mængde af inddrivelsesfordringer for 2018 indgår fordringer for nominelt 37,4 mia. kr., som endnu ikke er vurderet inddrivelsesparate, da der er tvivl om retskraften eller datakvaliteten. Usikkerheden knytter sig til den indregnede kurværdi på disse fordringer på 4,7 mia. kr. Se også pkt.14.
- Ved opstarten af EFI/DMI i 2013 er der opstået en bruttodifference på 262 mio. kr. mellem registrerede data i debitormodulet og det regnskabsaflagte i statsregnskabet, jf. pkt. 15, tabel 2. Det betyder konkret, at vi ikke kan få tilstrækkeligt revisionsbevis for, hvad differencen består af.
- Der er opstået en klassifikationsfejl i forbindelse med, at der i 2014 skete ændringer i nogle af de kontobroer, som Skatteministeriet bruger til at overføre regnskabstal fra sit eget regnskab til det samlede statsregnskab. Fejlen er på 130,7 mio. kr. og påvirker tilgodehavender og anden gæld, jf. pkt. 16.
- I inddrivelsen mangler der afklaring vedrørende fejlede afregninger til fordringshaverne og afstemning af udbetalte afregninger. Der er usikkerhed om de åbentstående poster, om fordringshaverne har fået det korrekte beløb udbetalt, og om udbetalingen er overført til den korrekte fordringshaver. Dette giver en samlet usikkerhed på 142,8 mio. kr. brutto., jf. pkt. 15, tabel 2.
- Der er i inddrivelsen konstateret gamle indbetalinger fra borgere og virksomheder fra perioden 2013-2018 på 115,4 mio. kr., som burde dække fordringer, men som p.t. ikke gør det, da fordringerne er låst på grund af tvivl om retskraft mv. Se også pkt. 15.
- Der er i inddrivelsen registreret gamle, fejlede udbetalinger fra perioden 2009-2018 til borgere og virksomheder på 57,2 mio. kr., jf. pkt. 15.
- Afstemningen af One Stop Moms viser en bruttodifference for de udenlandske debitorer på 18,1 mio. kr. pr. 31. december 2018, jf. pkt. 15, tabel 2. Skatteministeriet mangler at afstemme indenlandske debitorer for november og december 2018.

4. Andre revisionssager

18. Når man ser bort fra § 38. Skatter og afgifter, har vores revision ikke afdækket fejl, der er væsentlige målt i forhold til de samlede indtægter og udgifter på de enkelte paragraffer. Vi konkluderer dermed, at de øvrige paragraffer i statsregnskabet er rigtige, og at ministerierne har overholdt deres bevillinger. Revisionen har dog afdækket en række fejl og usikkerheder, som fremgår af dette kapitel, fordi de er principielle, kritiske eller tværgående, og som vi derfor vil orientere Statsrevisorerne om.

4.1. Brud på bevillingsreglerne

19. Folketinget giver ministerierne hjemmel til at afholde udgifter og opkræve skatter mv. via de årlige bevillingslove, dvs. finansloven og tillægsbevillingsloven. Bevillingslovene sætter sammen med dispositionsreglerne rammerne for, hvordan ministerierne kan disponere, herunder hvilke beløbsmæssige rammer der er for hver bevilling. Beretningen indeholder flere sager, hvor virksomhederne ikke har fulgt bevillings- og disponeringsreglerne og dermed har disponeret uden Folketingets godkendelse.

Forsvarsministeriet har brudt bevillingsreglerne ved at indgå aftale om køb på afbetaling

20. Forsvaret har i 2015 indgået en afbetalingsaftale. Aftalen koster 2,7 mio. kr. i finansieringsomkostninger, som Forsvaret ikke har hjemmel til at afholde. Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriet har brudt bevillingsreglerne og påført Forsvaret en unødigt udgift på 2,7 mio. kr.

Sagen vedrører køb af it-licenser for 23,8 mio. kr. ifølge den oprindelige aftale. Licenserne er købt og taget i brug i 2015. Efter købet af licenserne valgte Forsvaret at indgå en afbetalingsaftale. Dermed har Forsvaret udskudt betalingen for licenserne til perioden 2017-2020. Afbetalingsaftalen medfører, at de samlede udgifter til licenser og finansieringsomkostninger stiger til 26,5 mio. kr.

Forsvarsministeriet har anvendt bevillingen for 2018 til en udgift vedrørende 2019

21. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har indregnet en udgift på 34,4 mio. kr. i regnskabet for 2018, selv om styrelsen var klar over, at dele af udgiften vedrører bevillingen for 2019 og således skal indregnes i regnskabet for 2019. Dermed har Forsvarsministeriet nedbragt sit overskud i 2018 og tilsvarende øget sin forbrugsmulighed i 2019. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har omgået statens regnskabsregler med den konsekvens, at der er fejl i både statsregnskabet for 2018 og 2019.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har i 2018 indgået en aftale med en leverandør, der skal levere serviceydelser i forbindelse med eftersyn af helikoptere. Kontrakten løber fra den 1. januar 2019 til den 31. december 2028. Det fremgår af kontrakten, at den første betaling på de 34,4 mio. kr. skal falde senest den 31. december 2018. Forsvarsministeriet har oplyst, at ca. halvdelen af første betaling er en forudbetaling til leverandøren for at opstille en produktionslinje til eftersyn af helikopterne, som dermed kan indregnes i regnskabet for 2018.

Revisionen har vist, at Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse har gjort Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse opmærksom på, at udgiften skulle periodiseres til 2019. På trods heraf har Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse indregnet hele udgiften på de 34,4 mio. kr. i regnskabet for 2018, selv om en del af udgiften vedrører 2019. Udgiften er dermed afholdt af den bevilling, som Folketinget har givet til opgaver i 2018, selv om leveringen af serviceydelsen ikke har fundet sted i 2018. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet vil kontakte Moderniseringsstyrelsen for at få klarlagt regnskabsreglerne på området.

Beskæftigelsesministeriet har uberettiget forøget sin forbrugsmulighed i 2018

22. Vi har fulgt op på en sag fra 2017, hvor vi kritiserede Arbejdstilsynet for at have hensat 28,8 mio. kr. til tilsagn uden hjemmel i regnskabet for 2017. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 24.

Arbejdstilsynet har anvendt den fejlagtige hensættelse fra 2017 til at afgive flere tilsagn i 2018, end årets bevilling gav mulighed for. Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Arbejdstilsynet uberettiget har forøget sin mulighed for at afgive tilsagn med 28,8 mio. kr.

Hvis Arbejdstilsynet ikke havde handlet i strid med statens bevillings- og regnskabsregler i 2017, skulle de 28,8 mio. kr. være videreført som opsparing. Hvis Arbejdstilsynet havde ønsket at anvende opsparingen i 2018, ville det enten kræve, at Finansministeriet gav lov, eller at der blev sparet et tilsvarende beløb et andet sted i Beskæftigelsesministeriet, jf. budgetloven.

Arbejdstilsynet har i stedet tilbageført hensættelsen, hvilket har givet en indtægt i 2018, som har forøget forbrugsmuligheden på ordningen. Det følger af Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV), at fejl i regnskabet skal rettes på en måde, der ikke forøger forbrugsmuligheden uberettiget. Arbejdstilsynet havde bevilling til at afgive tilsagn for 57,7 mio. kr. i 2018, men har i stedet givet tilsagn for 87,8 mio. kr. Arbejdstilsynets rettelse af fejlen fra 2017 har derved forøget forbrugsmuligheden i 2018 på en måde, der omgår budgetlovens bestemmelser og derfor er uberettiget.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet samlet havde et mindreforbrug af bevillingerne i 2018 og derfor havde mulighed for at bruge af opsparingen til at afgive tilsagn. Rigsrevisionen finder dog, at dette ikke ændrer på, at ministeriet har omgået de procedurer for udgiftskontrol, der er fastsat i budgetloven.

Beskæftigelsesministeriet har udbetalt for meget i tilskud

23. Rigsrevisionen har konstateret, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har udbetalt for meget i tilskud og har udbetalt tilskud uden at have dokumentation for, at modtageren var berettiget til tilskuddet. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriets mangelfulde kontrol har medført, at der er udbetalt for store tilskud, og at statsregnskabet dermed indeholder for høje udgifter i 2018.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering administrerer og udbetaler en bred vifte af tilskudspuljer til kommuner og regioner. Det er fx tilskud til efteruddannelse af ledige, jobrotationsforløb og støtte til projekter, der hjælper handicappede med at få eller beholde et job. Når projekterne er afsluttet, skal tilskudsmodtagerne dokumentere, at de er berettigede til at modtage tilskuddet. Styrelsen skal vurdere, om tilskudsmodtagerne har gennemført de aktiviteter, de har fået tilskuddet til, og om de er berettigede til at få hele tilskuddet udbetalt. Styrelsen udbetalte ca. 300 mio. kr. til afsluttede tilskudsprojekter i 2018.

På baggrund af vores stikprøvegennemgang vurderer vi, at der er fejl i ca. 30 % af de afsluttede sager i 2018. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at tilskudsadministrationen i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering er mangelfuld, fordi styrelsens forretningsgange og interne kontroller for godkendelse af regnskaber fra tilskudsmodtagerne ikke i tilstrækkelig grad understøtter, at det korrekte tilskud bliver udbetalt.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har i nogle tilfælde udbetalt mere, end tilskudsmodtageren var berettiget til. Det er fx sket, fordi styrelsen har udbetalt større beløb end tilskudsmodtagerens udgifter, eller fordi styrelsen ikke har opdaget fejl i tilskudsmodtagerens regnskab. Det drejer sig om 6 % af de sager, vi har revideret.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har også i mange tilfælde udbetalt tilskud på baggrund af manglende eller mangelfuld dokumentation. Det betyder, at styrelsen på udbetalingstidspunktet har udbetalt tilskud, som er uberettiget, men hvor vi ikke kan beregne det præcise fejlbeløb. I andre tilfælde har styrelsen ikke haft tilstrækkelig viden om, hvorvidt tilskudsmodtageren reelt burde have tilskuddet udbetalt. Manglerne i dokumentationen kan fx være, at tilskudsmodtageren ikke har indsendt det krævede materiale, at tilskudsmodtagerens regnskab ikke er aflagt for den periode, tilskuddet er givet til, eller at tilskudsmodtagerens revisor har taget et forbehold for, om regnskabet er rigtigt. Vi har set eksempler på, at et tilskud er udbetalt på trods af flere forskellige mangler i dokumentationen. Vi vurderer, at der i 24 % af sagerne er udbetalt tilskud på trods af manglende eller mangelfuld dokumentation.

Sundheds- og Ældreministeriet har overtrådt statens bevillingsregler

24. Styrelsen for Patientsikkerhed har et underskud på 33 mio. kr. og en negativ egenkapital på 13,7 mio. kr. ved udgangen af 2018. Styrelsens regnskab er rigtigt, men den negative egenkapital betyder, at styrelsen overtræder de statslige bevillingsregler. Styrelsen har realiseret et underskud, der overstiger det akkumulerede overskud og den startkapital, som staten oprindeligt har indskudt.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Styrelsen for Patientsikkerhed har haft en usikker budgettering og dermed overtræder de statslige bevillingsregler.

Den negative egenkapital er opstået, selv om Styrelsen for Patientsikkerhed har modtaget en tillægsbevilling i december 2018 på 49,3 mio. kr. til at dække et forventet underskud. Underskuddet er en følge af meromkostninger til at udflytte og etablere statslige arbejdspladser i en ny styrelse for patientklager. I januar 2019 konstaterede styrelsen dog, at styrelsen ved en fejl ikke har indregnet alle meromkostninger i sin ansøgning om tillægsbevilling. Meromkostningerne omfatter tilbagebetaling af fejlagtige opkrævede beløb fra regionerne i 2016 og 2017 som led i første udflytning af opgaver. Hertil kommer uforudsete omkostninger til udflytning sammen med en række omkostninger til bl.a. individtilsyn og ligsyn.

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke overholdt bevillingsreglerne

25. Landbrugsstyrelsen har givet forpligtende tilsagn om tilskud på 99,5 mio. kr. i strid med bevillingsreglerne. Styrelsen har foretaget flerårige dispositioner for 2 tilskudsordninger, selv om der er tale om en lovbunden bevilling uden særlig hjemmel til at foretage flerårige dispositioner.

Landbrugsstyrelsen giver tilskud til producentorganisationer inden for frugt- og grøntsektoren og brancheorganisationer mv. Rigsrevisionen har konstateret, at styrelsen i 2018 har sendt brev til producentorganisationerne og kontrakt til brancheorganisationerne med bindende tilsagn om tilskud på 99,5 mio. kr., hvor udbetalingen af tilskuddene først vil ske i de efterfølgende år. Styrelsen har dermed forpligtet staten til at afholde udgifter i kommende finansår, uden at finansloven giver adgang til det.

Skatteministeriets manglende styring af bevillingerne på hovedformål

26. Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriet i 2018 ikke på betryggende og gennemsigtig vis har kunnet sammenholde bevilling med forbrug pr. opgave på det daværende SKATs område. Det gør fordelingen af de anvendte midler på hovedformål mindre gennemsigtig. Det skyldes, at der ikke er tilstrækkelig sammenhæng mellem budgetteringspraksis og regnskabsafregning. Fx er udgifter på ca. 200 mio. kr., der vedrører hovedformålet *Inddrivelse*, i 2018 opført under *It-drift og øvrig støtte* i regnskabet.

Skatteministeriet erkender, at der gennem flere år har været begrænset anvendelighed i forhold til at skabe gennemsigtighed i bevillingsanvendelsen pr. opgave. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har styret efter overholdelse af bevillingerne på finanslovens hovedkonti og budgetterne for de enkelte styrelser.

Tilskud til producentorganisationer

Tilskud til producentorganisationer inden for frugt- og grøntsektoren bliver givet på underkonto 24.42.13.48. *Andre støtteordninger*.

Udgifter pr. opgave

I 2018 var SKATs samlede bevilling fordelt på 7 opgaver (hovedformål):

0. Generelle fællesomkostninger
1. Vejledning
2. Afregning
3. Indsats
4. Inddrivelse
5. Udviklingsopgaver
6. It-drift og øvrig støtte.

4.2. Manglende efterlevelse af regnskabsregler

27. Statens regnskabsregler sætter rammerne for, hvordan ministerierne skal opgøre, indregne og præsentere indtægter, udgifter, aktiver og passiver i statsregnskabet. Reglerne er med til at sikre, at statsregnskabet er fuldstændigt, og at oplysningerne er registreret efter samme begrebsramme. Det giver gennemsigtighed i forhold til, hvordan ministerierne har anvendt deres bevillinger. De statslige regnskabsregler er fastsat af Finansministeriet og sammenfattet i Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV). Beretningen indeholder flere sager, hvor regnskabsreglerne ikke er fulgt.

Beskæftigelsesministeriet har fortsat ikke fulgt statens regnskabsregler på 2 indtægtsordninger

28. Vi har fulgt op på en sag fra 2017, hvor vi fandt det utilfredsstillende, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering i strid med statens regnskabsregler anvendte et kasseprincip for 2 indtægtsordninger, og at styrelsen ikke kontrollerede, om staten modtager de penge, staten har krav på. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning af revisionen om statsregnskabet for 2018, pkt. 23.

Regnskabsprincipper

Regnskabsprincipper er regler for, hvornår en økonomisk hændelse skal registreres i regnskabet. Staten aflægger regnskab efter et *udgiftsbaseret regnskabsprincip*. Dermed skal regnskabet vise de udgifter og indtægter, som årets aktiviteter har genereret, uanset om beløbet er blevet betalt. Staten anvender ikke kasseprincippet, der kun viser ind- og udbetalinger i regnskabsperioden, men ikke afspejler alle de forpligtelser og tilgodehavender, der er opstået i perioden.

Vores opfølgning har vist, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering fortsat anvender et forkert regnskabsprincip, så vi ikke kan fastslå, om indtægterne i Beskæftigelsesministeriets del af statsregnskabet for disse ordninger er korrekte. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende.

Staten har krav på at modtage indtægter i form af en andel af ikke-hævede feriepenge fra feriefonde. Indtægterne er faldet fra 100 mio. kr. i 2017 til 57 mio. kr. i 2018. Styrelsen har dog ikke kontrolleret, om feriefondenes indbetalinger i 2018 er korrekte inden aflæggelsen af statsregnskabet. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet foretager en kontrol efter aflæggelsen af statsregnskabet, når feriefondene indsender regnskaber senest den 30. juni i det efterfølgende år.

Vi kan ikke fastslå, om staten skulle have haft yderligere indtægter i 2018, da Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ikke har foretaget og dokumenteret et skøn herfor inden aflæggelse af statsregnskabet.

Staten har desuden krav på at modtage indtægter fra private arbejdsgivere til medfinansiering af ATP-bidrag til bl.a. dagpengemodtagere. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering anvender fortsat et forkert regnskabsprincip for ordningerne. Styrelsen burde have anvendt et udgiftsprincip og indregnet de beløb, som bidragsyderne har pligt til at betale, og ikke blot de beløb, der er indbetalt. Det medfører risiko for, at regnskabet ikke indeholder alle de indtægter, staten har krav på, og at regnskabet ikke indeholder statens eventuelle udgifter til tab vedrørende bidragsyderne, der ikke betaler det, de har pligt til. Vi kan ikke fastslå, om staten har modtaget det korrekte beløb i medfinansiering af ATP-bidrag, da styrelsen på trods af gentagne anmodninger ikke har fremlagt dokumentation for disse indtægter. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det skyldes, at den hidtidige praksis og systemopsætning ikke understøtter en opgørelse af det opkrævede beløb hos bidragsyderne. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet vil indlede en dialog med Moderniseringsstyrelsen for at afklare regnskabsaflæggelsen for området.

Vores revision har endelig vist, at det forkerte regnskabsprincip anvendes på yderligere 3 ordninger, der vedrører private arbejdsgiveres medfinansiering af ATP-bidrag. Det drejer sig om ATP-bidrag til modtagere af sygedagpenge, barselsdagpenge og ressourceforløbsydelse. Der er indtægter for i alt 564,5 mio. kr. i medfinansiering af ATP-bidrag og 57,5 mio. kr. i ikke-hævet feriegodtgørelse, hvor vi ikke kan fastslå, om indtægterne er korrekte.

Beskæftigelsesministeriets indregning af udgifter til ordninger, der administreres af Udbetaling Danmark, er utilstrækkelig

29. I forbindelse med vores revision i 2017 kunne vi ikke fastslå, om udgifterne i statsregnskabet for ordninger, der administreres af Udbetaling Danmark, var rigtige. Udgifterne til ordningerne udgjorde i alt ca. 177 mia. kr. i 2017. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 22.

Vores opfølgning har vist, at Beskæftigelsesministeriet har arbejdet på at forbedre regnskabsaflæggelsen. Ministeriet har bl.a. udarbejdet en bekendtgørelse, der skal sikre sammenhæng mellem Udbetaling Danmarks regnskab og statsregnskabet. Bekendtgørelsen er trådt i kraft den 1. januar 2019.

Vores opfølgning har dog vist, at Beskæftigelsesministeriet ikke har sikret en fuldstændig sammenhæng mellem udgifterne i de 2 regnskaber. Det finder Rigsrevisionen kritisabelt, fordi vi dermed heller ikke i 2018 kan fastslå, om udgifter i statsregnskabet er rigtige. Rigsrevisionen har dog samtidig konstateret, at Beskæftigelsesministeriet fortsat arbejder på at forbedre regnskabsaflæggelsen og forventer at være helt på plads i forbindelse med regnskabet for 2019.

Klassifikationsfejl på 2,5 mia. kr. i Erhvervsministeriets regnskab

30. Erhvervsministeriets departement har ved en fejl registreret en indtægt på 2,5 mia. kr. på en forkert hovedkonto i statsregnskabet. Fejlen er alene af teknisk karakter. Vi har derfor ikke nævnt fejlen i vores erklæring trods beløbets størrelse. Ministeriet har oplyst, at fejlen er blevet rettet i 2019.

Indtægten stammer fra udbytte fra Finansiell Stabilitet. Indtægten blev registreret på hovedkonto 08.23.05. *Tab på kreditpakken samt tabsgaranti vedrørende Roskilde Bank A/S.* Indtægter burde være registreret på hovedkonto 08.23.06. *Indtægter fra Bankpakken og Kreditpakken.*

4.3. Mangelfuld adgangsstyring til de statslige økonomisystemer

31. I staten er det et generelt krav, at minimum 2 medarbejdere skal være involveret i en betaling, før den frigives. Den ene medarbejder skal oprette betalingen i økonomisystemet, og den anden medarbejder skal godkende og dermed frigive betalingen. Kravet om personmæssig adskillelse skal adressere risikoen for fejl og svig.

Kravet om personmæssig adskillelse er bl.a. understøttet af økonomisystemet Navision Stat, som sikrer, at en betaling først frigives, når 2 medarbejdere med bestemte roller i systemet har godkendt deres del af processen. Den automatiske personmæssige adskillelse kræver dog, at virksomhederne har styr på medarbejdernes brugerrettigheder i Navision Stat eller andre økonomisystemer. Virksomhederne har ansvaret for at oprette medarbejderne i systemet med præcis de adgange, deres arbejde giver behov for, og nedlægge eller ændre brugeradgangene, når behovet ændrer sig. Hvis en medarbejder har adgang til flere roller i systemet, er der risiko for, at adskillelsen kan omgås, og det kan være vanskeligt at opdage. Hvis en medarbejder har helt særlige behov for flere adgange eller bagvedliggende adgange til systemet, er det vigtigt for sikkerheden, at medarbejderens handlinger logges og kontrolleres.

De statslige virksomheders adgangsstyring er derfor en helt central del af sikkerheden i økonomisystemerne. Beretningen indeholder flere sager, hvor adgangsstyring til de statslige økonomisystemer har været så mangelfuld, at det har medført risiko for fejl og svig.

Børne- og Socialministeriet har haft en mangelfuld tilskudsadministration

32. Socialstyrelsen fik i 2018 mistanke om groft underslæb med statslige tilskudsmidler på socialområdet over en længere årrække. Styrelsen har oplyst i årsrapporten, at den formodede uberettigede tilegnelse af statslige midler er foretaget på en række ordninger, der administreres af Børne- og Socialministeriet. I 2018 er beløbet opgjort til ca. 69.000 kr. Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Børne- og Socialministeriets mangelfulde kontrol med udbetaling af tilskud har medført, at en medarbejder kunne udbetale tilskudsmidler til egne konti.

Socialstyrelsen har iværksat en undersøgelse af kontrolmiljøet i tilskudsadministrationen, der har afdækket svage interne kontroller. Der har bl.a. manglet funktionsadskillelse, så samme person har kunnet iværksætte udbetalinger og rette i stamdata, ligesom samme person har kunnet iværksætte udbetalinger og udføre regnskabskontrol.

Vi har under vores revision af regnskabet for 2018 gennemgået en stor andel af satspuljemidlerne. Vi har gennemgået sagerne for at sikre, at midlerne er udbetalt i den korrekte periode, og at der er udbetalt det rette beløb og til den rette modtager. Vi har ikke fundet yderligere fejl i udbetaling af tilskud ud over en udbetaling på ca. 69.000 kr., som Socialstyrelsen allerede har konstateret.

Rigsrevisionen har konstateret, at Socialstyrelsen har iværksat en række initiativer, der skal styrke forretningsgangene og kontrollen med udbetalingen af statslige tilskudsmidler. Styrelsen har oplyst, at arbejdet med at styrke det interne kontrolmiljø vil fortsætte i 2019.

Mangelfuld kontrol med udbetaling af milliardbeløb på Beskæftigelsesministeriets område

33. Der er grundlæggende mangler og sikkerhedsbrist i det system, som Beskæftigelsesministeriet anvender til at administrere og udbetale milliardbeløb i refusion til kommunerne. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at der er alvorlige svagheder i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings forretningsgange og interne kontroller i tilknytning til udbetaling af refusionen.

Dermed har der været risiko for fejl i 4 ministeriers regnskaber, eftersom Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering udbetaler refusion på vegne af Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Revisionen har ikke afdækket fejl eller svig. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at statsregnskabet er rigtigt, men finder det kritisabelt, at Beskæftigelsesministeriet ikke har etableret en sikkerhed mod fejl og svig, som lever op til statens regler.

Manglerne har bl.a. betydet, at en medarbejder i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og en it-udvikler hos systemleverandøren har haft mulighed for at udbetale milliardbeløb uden godkendelse fra andre.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering udbetalte 17 mia. kr. i refusion til kommunerne i 2018. Udgiften dækker forskellige ydelser, hvor staten medfinansierer kommunens udgifter. Det kan fx være kurser til ledige eller tilskud til medicin og tandpleje.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering samler kommunernes anmodninger om refusion i et it-system, som også bruges til at udbetale refusion og bogføre udgifterne.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har ikke sikret en betryggende funktionsadskillelse i refusionssystemet, da én medarbejder har kunnet foretage udbetalinger alene. Rigsrevisionen har tidligere kritiseret den manglede funktionsadskillelse. Derfor har styrelsen formelt ændret praksis, men i realiteten har samme medarbejder foretaget udbetalinger alene. Medarbejderen anvendte brugerprofiler og adgangskoder, der var oprettet i kollegers navne til dette formål. Denne uautoriserede adgang medfører en væsentlig risiko for fejl og misbrug af midler.

Desuden har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ikke sikret, at aktiviteter og registrering i refusionssystemet bliver logget, så det efterfølgende er muligt at kontrollere, hvem der har gjort hvad. Derved er det særdeles vanskeligt at opdage fejl eller svig, og der er risiko for, at en medarbejder uautoriseret kan ændre stamdata, fx bankkonti, uden at det opdages.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har på vores anmodning undersøgt alle udbetalinger i 2018 og har derved sikret sig, at der kun er sket udbetalinger til kommuner. Vi har gennemgået materiale fra Danske Bank, der bekræfter resultatet af styrelsens undersøgelse. Vi har endvidere bedt en række kommuner bekræfte, at de har anmodet om de beløb, der er udbetalt til dem. På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at der ikke er væsentlige fejl i statsregnskabet som følge af besvigelser eller andre fejl på refusionsområdet.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har oplyst, at styrelsen er i gang med at opgradere refusionssystemet og har iværksat en intern handlingsplan for hurtigst muligt at rette på de øvrige påpegede mangler, der ikke allerede er rettet op, fx i forhold til systemdokumentation, backup og mulighed for at redigere i betalingsfiler.

Udenrigsministeriets styring af brugerrettigheder til økonomisystemerne er utilfredsstillende

34. Et stort antal medarbejdere i Udenrigsministeriet har haft adgang til økonomisystemerne uden at have et arbejdsbetinget behov. Da medarbejderne dermed har haft adgang til at oprette eller godkende betalinger, finder Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriet har løbet en unødigt risiko for svig. Ministeriet har sandsynliggjort, at der ikke er forekommet fejl eller svig, og at statsregnskabet dermed er rigtigt, men Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke har haft den styring af brugerrettigheder, som er et krav i staten. Rigsrevisionen finder det også utilfredsstillende, at ministeriet har ladet fratrådte medarbejdere foretage økonomiske dispositioner, herunder varemødtage og godkende dispositioner i økonomisystemerne.

I perioden 2013-2018 har Udenrigsministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang systematisk deaktiveret medarbejdernes adgange til økonomisystemerne, når medarbejderne skiftede arbejdsområde eller fratrådte deres stilling i ministeriet. Dermed har 463 nuværende og fratrådte medarbejdere haft uberettigede adgange til at godkende økonomiske dispositioner i systemerne RejsUd, IndFak og Navision Stat. Det er fx dispositioner inden for den daglige drift og inden for udviklingsbistanden.

Vi har bedt Udenrigsministeriet rydde op i brugerrettighederne og kontrollere, om medarbejdere, der ikke burde have adgang til systemerne, har anvendt adgangen.

Udenrigsministeriet har deaktiveret brugeradgange for 166 nuværende og 297 fratrådte medarbejdere ved oprydningen. Ministeriets fokus har været at sikre, at de eksisterende godkenderrettigheder er berettiget. Ministeriet har vurderet, at der er minimal risiko for, at nuværende medarbejdere har foretaget uberettigede økonomiske dispositioner. Det ville blive opdaget ved den kvartalsvise regnskabsgodkendelse, hvor hver budgetansvarlig gennemgår en række udgiftsbilag forud for godkendelsen. Ministeriet har derfor ikke foretaget en ekstraordinær kontrol af disse medarbejdere.

Udenrigsministeriet har foretaget en fuldstændig kontrol af alle transaktioner, der er foretaget af tidligere medarbejdere efter deres fratrædelsesdato i perioden 2013-2018, for at undersøge, om de har misbrugt deres adgange efter fratrædelsen. Kontrollen har ikke vist indikationer på svig.

Udenrigsministeriets kontrol har imidlertid vist, at 31 medarbejdere har foretaget handlinger i ét af de økonomisystemerne, efter de var fratrådt. Ministeriet har oplyst, at de fratrådte medarbejdere har disponeret efter konkret aftale. I forbindelse med nedlukning af ambassader har ministeriet været vidende om, at de fratrådte medarbejdere har haft adgang til systemerne for at stå for de sidste afregninger. Derudover har fratrådte medarbejdere fx behandlet uafsluttede rejseafregninger.

Finansministeriet har ikke sikret tilstrækkelig logning i statens økonomi-system Navision Stat

35. Revisionen har vist, at 5 it-medarbejdere i Statens It med privilegerede rettigheder i Navision Stat ikke logges tilstrækkeligt, og derfor kan deres aktiviteter ikke spores. Finansministeriet har haft kendskab til problemet siden juni 2018, hvor Rigsrevisionen afrapporterede revisionen. Rigsrevisionen finder, at forløbet har været for langstrakt, og at den it-sikkerhedsmæssige mangel har en sådan karakter, at Finansministeriet burde have løst problemet langt tidligere.

De 5 it-medarbejdere har adgang til at foretage ændringer i operativsystemer, databaser og Navision Stat-applikationen og har samtidig adgang til at ændre i database-loggen og systemloggen eller helt slette disse logs. Det kan potentielt medføre risiko for fejl i virksomhedernes regnskaber og dermed i statsregnskabet.

Statens It har oplyst, at det er nødvendigt for dem at have disse it-medarbejdere med privilegerede rettigheder af hensyn til drift af systemet. Rigsrevisionen finder det derfor særdeles vigtigt, at Statens It sikrer, at it-medarbejdere med privilegerede rettigheder ikke også samtidig har adgang til at ændre og slette i loggen.

Statens It er ved at implementere et loghåndteringssystem, som skal sikre, at it-medarbejdere med privilegerede rettigheder ikke vil have adgang til loggen.

4.4. Usikkerheder, der påvirker statens status

36. Statens status viser aktiver, som staten ejer, og gæld, som staten skylder ultimo 2018. Statusposterne udgør dermed balancesiden af statsregnskabet.

Beretningen indeholder flere sager, hvor der er usikkerhed om værdiansættelsen af aktiver eller passiver. Det betyder, at der er områder i statsregnskabet, hvor der ikke er sikkerhed for, at statens balance, herunder egenkapital, er opgjort korrekt.

Værdiansættelsen af statens restancer er behæftet med betydelig usikkerhed

37. Staten ændrede regnskabsprincip i 2018, så ministerierne nu skal vise kursværdien af de tilgodehavender, der er sendt til inddrivelse. Rigsrevisionen finder, at restancerne er nedskrevet i overensstemmelse med regnskabsprincippet.

Rigsrevisionen bemærker dog, at der er betydelig usikkerhed om kursværdien, og at det påvirker ministeriernes regnskaber. Formålet med ændringen er at give et mere retvisende billede af de reelle værdier i statens balance. Skatteministeriet skal som inddrivelsesmyndighed vurdere kursværdien af fordringerne, og ministerierne har indarbejdet den kursværdi, som er oplyst af Skatteministeriet. Usikkerhederne skyldes først og fremmest, at en række forudsætninger i kursværdimodellen – givet de nuværende udfordringer i inddrivelsen – ikke er opfyldt. Modellen forudsætter således:

Privilegerede rettigheder

En bruger med privilegerede rettigheder kan have det højeste niveau af rettigheder, adgang og kontrol over systemer og data.

Applikation

En applikation er den del af systemet, som sagsbehandlere/regnskabsmedarbejderne arbejder i.

PSRM

PSRM står for Public Sector Revenue Management og er det nye it-system, som Skatteministeriet er i gang med at udvikle for at understøtte opgaven med at inddrive restancer.

- At alle inddrivelsesredskaber er til rådighed, herunder lønindeholdelse og tvungne betalingsaftaler.
- At alle fordringer er retskraftige. Der er dog tvivl om retskraften og datakvaliteten vedrørende ca. halvdelen af fordringerne i inddrivelsen.
- At provenu fra modregning ikke indgår i modellen. Modregning er i den nuværende situation den største kilde til inddrivelsesprovenu, men på grund af usikkerhed om værdien har Skatteministeriet valgt ikke at tage provenu fra modregning med i modellen. Når PSRM begynder at lønindeholde på hele fordringsmassen, forventes modregning ikke at bidrage i samme omfang, fordi mange skyldnere først og fremmest vil få inddraget gæld via lønindeholdelse.

Usikkerheden om værdiansættelsen af de offentlige restancer berører flere virksomheder.

Skatteministeriet er den største statslige fordringshaver. Værdien af ministeriets fordringer er nedskrevet fra 79,9 mia. kr. til 16,1 mia. kr. De øvrige statslige fordringshavere er bl.a. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, hvis fordringer er nedskrevet fra 11,9 mia. kr. til 4,5 mia. kr., Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte, hvis fordringer er nedskrevet fra 7,3 mia. kr. til 3,1 mia. kr., og Rigspolitiet, hvis fordringer er nedskrevet fra 10,4 mia. kr. til 1,8 mia. kr.

Skatteministeriets styring af nedskrivningsbehovet for eKapital er utilfredsstillende

38. Skatteministeriet har frem til 2018 afholdt omkostninger til udviklingen af et anlægsaktiv – eKapital. Ved projektets afslutning er aktivet optaget i regnskabet med en værdi på 119 mio. kr. Ministeriet har ikke løbende og ved årsafslutningen dokumenteret en stillingtagen til nedskrivningsbehovet, på trods af at ministeriet i 2017 overvejede at nedskrive aktivet med 64 mio. kr. Da Skatteministeriet har store udgifter til anlægsinvesteringer, er det vigtigt, at den regnskabsmæssige håndtering af anlægsaktiver prioriteres, så det sikres, at de samlede omkostninger opgøres korrekt og registreres korrekt i regnskabet.

Udviklingen af eKapital er væsentligt forsinket, og de samlede omkostninger ved ibrugtagning er ca. dobbelt så store som budgetteret. Det oprindelige budget for eKapital var på 58,6 mio. kr. Systemets komponenter blev færdiggjort 1 år senere end planlagt.

Skatteministeriet skal både ved aktivering og løbende vurdere, om der er behov for at nedskrive anlægsaktivernes værdi. Nedenstående forhold kan ifølge Moderniseringsstyrelsen indikere et nedskrivningsbehov:

- Udviklingsomkostninger er spildte
- Der er meromkostninger i forhold til planlagte budgetter, og det ikke kan dokumenteres, at merforbruget har en reel udviklingsværdi.
- Der er tidsmæssige overskridelser, som udtrykker, at det blev væsentligt dyrere at udvikle anlægsaktivet end først antaget.

eKapital

eKapital er et immaterielt anlæg. Projektet består af 2 dele:

1. Implementering af Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA – udvekslingsaftale med USA) og Automatic Exchange Of Information (AEOI – EU-bistandsdirektiv), som begge vedrører automatisk udveksling af skatterrelevante oplysninger.
2. Modernisering af indberetninger fra den finansielle sektor vedrørende visse renteoplysninger.

I projektets levetid har det løbende været overvejet, om værdien skulle nedskrives. Skatteministeriet oplyste i 2017, at det blev overvejet at nedskrive udviklingsomkostninger for op til 64 mio. kr. Ministeriet besluttede imidlertid efterfølgende ikke at foretage nedskrivning. Der foreligger i den forbindelse ikke dokumentation for, at der er taget stilling til ovenstående forhold. Rigsrevisionen finder, at kriterierne skal indgå i overvejelserne, når et aktiv aktiveres. Det vil særligt være relevant, når et projekt er forsinket eller er blevet væsentligt dyrere end forventet.

Usikkerhed om Forsvarsministeriets eventualforpligtelse til at betale erstatninger for skader

39. Forsvaret har en eventualforpligtelse til fremtidige udgifter til erstatninger for skader, som udsendte medarbejdere har pådraget sig i forbindelse med internationale operationer, herunder særligt PTSD (posttraumatiske belastningsreaktioner), som udgør 0,7 mia. kr. ved udgangen af 2018. Eventualforpligtelsen omfatter 103 anmeldte, men ikke-afgjorte sager ved Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Sagens udfald og eventuelle erstatningsbeløb er behæftet med usikkerhed.

Det er Forsvarets skøn, at ca. 70 % af de anmeldte sager vil blive anerkendt som arbejdsskader. Forsvaret har beregnet, at denne andel af sagerne svarer til fremtidige udgifter på 0,4 mia. kr. Forsvaret har i eventualforpligtelsen ikke medtaget eventuelle fremtidige udgifter til de anmeldte sager, som Forsvaret ikke forventer bliver anerkendt som en arbejdsskade.

Eventualforpligtelsen består endvidere af 0,3 mia. kr. vedrørende veteraner, der fortsat er ansat i Forsvaret. Forsvaret forventer, at disse medarbejdere opfylder betingelserne for at modtage erstatning, hvis de på et tidspunkt ikke længere er ansat i Forsvaret.

Rigsrevisionen ønsker at gøre opmærksom på, at der er usikkerhed om eventualforpligtelsens størrelse, idet sagens udfald og eventuelle erstatningsbeløb er behæftet med usikkerhed. Rigsrevisionen har konstateret, at Forsvarets forpligtelser vedrørende arbejdsskader er stigende. Forsvaret forventer, at der også i de kommende år vil komme betragtelige udgifter til nye anmeldelser af skader – både som følge af tidligere internationale operationer og kommende internationale operationer.

Usikkerheder i værdiansættelsen af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets ejendomsportefølje

40. Bygningsstyrelsens samlede ejendomsportefølje er optaget under materielle anlægsaktiver i statsregnskabet til en værdi af 47,6 mia. kr. Styrelsen har i sin årsrapport redegjort for, at der er betydelige usikkerheder knyttet til værdiansættelsen af ejendomsporteføljen. Styrelsen har igangsat et arbejde med at justere huslejeordningen, hvor både værdiansættelsesprincipper og vurderingsprocesser vil blive adresseret. Styrelsen forventer at implementere den nye huslejeordning i 2020. Usikkerheden påvirker ikke Rigsrevisionens samlede konklusion om Transport-, Bygnings- og Boligministeriets regnskab.

Usikkerheder i værdiansættelsen af hensættelser til alment boligbyggeri

41. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har nettohensættelser i statsregnskabet på 18 mia. kr., der skal anvendes til at støtte boligbyggeri og byfornyelse. Hensættelserne er behæftet med betydelige usikkerheder, fordi forudsætningerne for at opgøre beløbet er baseret på skøn og vedrører støtteudbetalinger i en længere periode på op til 40 år.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har en fast kadence for at revurdere hensættelserne på baggrund af en række forudsætninger, bl.a. skøn om renteutviklingen og inflationen mange år frem i tiden. Revurderingen kan medføre, at hensættelserne skal reguleres. Reguleringerne består af forskellen mellem det oprindelige skøn og de faktiske udbetalinger, der har fundet sted siden sidste revurdering, samt de forventede fremtidige udbetalinger. I 2018 har reguleringen af hensættelserne netto udgjort 0,5 mia. kr. ud af en samlet nettohensættelse på 18 mia. kr.

Rigsrevisionen og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er enige om, at der er tale om væsentlig information for styrelsens regnskab. Styrelsen vil derfor fremadrettet beskrive de betydelige usikkerheder i en note til status i styrelsens del af statsregnskabet.

4.5. Primokorrekationer er gennemført korrekt

42. Primokorrekationer er rettelse i regnskabet som følge af fx ændrede regnskabsprincipper, ressortændringer og overdragelser til/fra staten, der betyder ændringer i statens aktiver og gæld. Primokorrekationer foretages for at neutralisere de teknisk betingede udgifter/indtægter, der ellers ville opstå. Primokorrekationer registreres direkte på den enkelte statuskonto og har således indflydelse på statens egenkapital, men påvirker ikke udgifterne eller indtægterne i statens driftsregnskab.

Finansministeriet har fastsat nye regler om nedskrivning af udlån og tilgodehavender i form af hensættelser til forventet tab samt værdiregulering af værdipapirer og kapitalandele. De ændrede regnskabsprincipper er indført med en ny regnskabsbekendtgørelse og har virkning fra finansåret 2018. De ændrede principper har medført en samlet forøgelse af primobalancen på 79,4 mia. kr. i statsregnskabet for 2018. Reguleringerne er foretaget som korrektion af aktivernes og passivernes primobeholdning i balancen i 2018. Primokorrekationerne er i passiverne foretaget over egenkapitalen og påvirker derved ikke resultatopgørelsen.

Rigsrevisionen vurderer, at statens status er udarbejdet efter de nye regnskabsprincipper, og at primokorrekationerne er gennemført korrekt. Sagen omtales, fordi der er tale om store bevægelser.

Forøgelsen af primobalancen består i hovedtræk af følgende primokorrektioner:

Primokorrektioner vedrørende nedskrivningen til forventet tab på udlån og tilgodehavender (÷28,5 mia. kr.)

Virksomhederne skal nedskrive udlån og tilgodehavender ved løbende at hensætte til forventet tab, når fordringerne overgives til restanceinddrivelse. Målet er at give et mere retvisende billede af statens reelle værdier vedrørende fordringerne. Virksomhederne skal dermed hensætte til forventet tab, når det ikke er sandsynligt, at de skyldige beløb fuldt ud kan tilbagebetales. Ændringen har især betydning for værdiansættelsen af de restancer, der er sendt til inddrivelse hos Skatteministeriet. Finansministeriet vurderer, at det ændrede regnskabsprincip vedrørende restancerne har forringet DAU-saldoen med ca. 3 mia. kr.

Statens udlån og tilgodehavender mv. er i alt reduceret med 28,5 mia. kr. i primobeholdningerne pr. 1. januar 2018:

(Mia. kr.)		
Statuspost 13.02	Udlån og langfristede tilgodehavender	÷3,3
Statuspost 23	Debitorer	÷26,9
	<i>Nedskrivning til forventet tab</i>	<i>÷48,4</i>
	<i>Reklassificering af likvide overførsler</i>	<i>21,5</i>
Statuspost 27.02	Andre tilgodehavender	1,6
Nedskrivning til forventet tab i alt		÷28,5

Nedskrivningen af statuspost 23. *Debitorer* på 26,9 mia. kr. består af en nedskrivning på 48,4 mia. kr. som følge af ændret værdiansættelse for restancer og en stigning på 21,5 mia. kr. på grund af en reklassificering af likvide overførsler undervejs i pengesystemet (se nedenfor).

Primokorrektioner vedrørende reklassificering af likvide beholdninger, der er undervejs i banksystemet (21,5 mia. kr.)

Likvide beholdninger, der er undervejs i banksystemet, er i 2018 reklassificeret i statsregnskabet fra likvide beholdninger til debitorer. Reklassificeringen udgør 21,5 mia. kr.

Primokorrektioner vedrørende værdiregulering af værdipapirer og kapitalandele (129,2 mia. kr.)

Værdiregulering af værdipapirer og kapitalandele er efter de nye regler ændret fra anskaffelsesværdi til kursværdi. Reguleringen foretages årligt over statens egenkapital.

Værdireguleringen af værdipapirer og kapitalandele har øget værdien af værdipapirer og kapitalandele med 129,2 mia. kr. på primobeholdningerne for 2018.

5. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter

43. Rigsrevisionen vurderer, at 2 ministerier har løst problemerne i relation til deres regnskabsforvaltning, som vi har peget på i tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet. På den baggrund vurderer vi, at de 2 nedenstående sager kan afsluttes.

Bilag 2 giver et samlet overblik over de sager, som vi følger fra tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet, fordi sagerne har givet anledning til fejl og usikkerheder i tidligere års statsregnskaber.

Skattestyrelsen har forbedret forvaltningen af egne tilgodehavender

44. Vi har fulgt op på en sag fra 2017 om usikker forvaltning af Skattestyrelsens egne tilgodehavender, herunder manglende funktioner i debitorforvaltningen. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 36.

Debitoranalyser er nu en del af debitorforvaltningen i Skattestyrelsen

Skattestyrelsen har fortsat arbejdet med aldersfordelte debitorlister. I efteråret 2018 er alle opkrævningssystemer omfattet af debitoranalyserne, så det nu er muligt at foretage en løbende opfølgning på debitormassen og prioritere indsatsen. Debitormassen i opkrævningen udgjorde 68 mia. kr. pr. 31. december 2018.

Fordringer på motorområdet sendes nu til inddrivelse

Skattestyrelsen har udviklet en metode til at sende fordringer på motorområdet til inddrivelse. Før 2018 var indsatsen tilrettelagt, så SKAT først udsøgte og gennemgik fordringer vedrørende grøn ejerafgift og vægtafgift 2½ år efter sidste rettidige betalingsdato, hvorefter de blev sendt til inddrivelse. Pr. 31. december 2018 er alle poster med forfald frem til den 31. juli 2018 sendt til inddrivelse. I 2018 har Skattestyrelsen ligeledes sendt fordringer med 2 hæftere til inddrivelse, så de nu sendes over sammen med de øvrige fordringer. Saldoen for motorfordringer i opkrævningen udgør 1.313,7 mio. kr. pr. 31. december 2018. Der er fortsat 411,8 mio. kr., som enten er forfaldne, indgår i bobehandling eller vedrører personer, der er udvandret. Der er igangsat en række projekter, som skal bidrage til at nedbringe denne debitorbeholdning yderligere.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Statens Serum Institut har afsluttet sagen om mistanke om svig ved forskningsstationen i Vestafrika

45. Vi har fulgt op på en sag fra 2016 om muligt svig ved Statens Serum Instituts forskningsstation i Guinea Bissau i Vestafrika. Sagen er senest omtalt i notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018 om beretning om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 22.

Statens Serum Institut har i 2016 hensat 6,5 mio. kr. til dækning af udgifter til muligt svig. En opgørelse udarbejdet i 2017 af et revisionselskab viser, at det konstaterede tab som følge af svig udgør 3,7 mio. kr., hvoraf de 2,9 mio. kr. bliver dækket af en forsikringsordning.

Statens Serum Institut har endvidere reorganiseret administrationen i Guinea Bissau og har nedskrevet forretningsgange og processer. Der er tilknyttet et lokalt revisionselskab, som skal føre tilsyn med regnskabet, ligesom et nyt elektronisk bogførings-system er i implementeringsfasen.

Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Bilag 1. Metodisk tilgang

Vi afgiver årlige erklæringer om statsregnskabet og paragrafregnskaberne

Vi gennemfører hvert år finansiel revision og bevillingskontrol af årets statsregnskab. Målet med revisionen er at udforme en erklæring om det samlede statsregnskab og en erklæring om de enkelte paragraffer i regnskabet. Dog reviderer vi ikke statsregnskabet's § 3. Folketinget.

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

Erklæringerne indeholder vores vurdering af, om:

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

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

Revisionen tager udgangspunkt i et godt kendskab til ministerierne

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

Omfanget af revisionen afhænger af kontrolmiljøerne på ministerområdet

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

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

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

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

Vi sender hvert år en erklæring til ministeriet om de paragraffer i statsregnskabet, som ministeriet har ansvaret for. Hvis der er modifikationer i en erklæring, vil vi altid gengive den i vores årlige beretning om revisionen af statsregnskabet for at orientere Statsrevisorerne om væsentlige fejl og bevillingsoverskridelser. Beretningen omtaler endvidere andre revisioner, som vi vil orientere Statsrevisorerne om, fordi de er principielle, kritiske eller tværgående.

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

Bilaget viser 11 sager, som vi følger fra tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet.

Vi følger sagerne, indtil ministerierne og virksomhederne har løst problemerne.

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

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

De øvrige 6 sager vil blive omtalt i en kommende beretning om revisionen af statsregnskabet, når vi enten finder, at sagen giver anledning til kritik, eller hvis vi vurderer, at sagen kan afsluttes.

Opfølgningssagerne i dette bilag handler alle om problemer, der har givet fejl eller usikkerheder i et tidligere statsregnskab. Vi følger også en række sager om virksomhedernes forvaltning, som vi har kritiseret i tidligere beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet. Disse sager er omtalt i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statens forvaltning i 2018 og vil fremover blive fulgt i regi af den beretning.

	Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
§ 7	Svagheder i ordninger, der er overdraget til Udbetaling Danmark	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 29-31. Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 9. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 9	SKATs funktionsadskillelse for fakturagodkendelse	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 33. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 12. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 11	Specifikation af tilgodehavender	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 38. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 14. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 12	Forsvarskommandoens udgiftsbaserede bevillingsregnskab	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 142. Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 52. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 16	Mistanke om besvigelse hos Statens Serum Institut's forskningsstation i Vestafrika	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 66. Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 22. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 45. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

	Forhold, der skal følges	Sagens omtale	Bemærkning
§ 17	Arbejdstilsynets forvaltning af tilskud til branchemiljørådene var mangelfuld	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 153. Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 44. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 17	Indregning af udgifter efter statens regnskabsprincipper	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 55. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 22. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 29. 	Rigsrevisionen vil følge sagen.
§ 17	Regnskabsprincip for 2 indtægtsordninger	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 56. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 23. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 28. 	Rigsrevisionen vil følge sagen.
§ 24	Landbrugsstyrelsens regnskabsforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 69. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 29. 	Sagen omtales ikke i denne beretning.
§ 38	SKATs regnskabsforvaltning vedrørende § 38	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2013, pkt. 115-116. Notat til Statsrevisorerne af 22. januar 2015, pkt. 39. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014, pkt. 106. Notat til Statsrevisorerne af 23. december 2015, pkt. 21. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2015, pkt. 88-91. Notat til Statsrevisorerne af 17. januar 2017, pkt. 18-22. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 122-126 og pkt. 140. Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 44. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 78-82. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 33. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 10-17. 	Rigsrevisionen vil følge sagen.
§ 38	SKATs forvaltning af egne tilgodehavender	<ul style="list-style-type: none"> Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2016, pkt. 133. Notat til Statsrevisorerne af 12. januar 2018, pkt. 51(a). Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2017, pkt. 92-93. Notat til Statsrevisorerne af 29. november 2018, pkt. 36. Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2018, pkt. 44. 	Rigsrevisionen vurderer, at sagen kan afsluttes.

Bilag 3. Ordliste

Bevilling	<p>Ministerierne skal have en bevilling, før de må afholde udgifter og opkræve indtægter eller disponere, så det giver tilgang eller afgang af aktiver eller passiver. Folketinget giver ministerierne bevilling via bevillingslovene.</p> <p>Bevillingslovene består af finansloven, der indeholder bevillinger for et finansår, og tillægsbevillingsloven, der ophøjer årets aktstykker til lov og dermed indeholder ændringer til bevillingerne efter finanslovens vedtagelse. Bevillingslovene kan også omfatte en eventuel midlertidig bevillingslov.</p> <p>Ministerierne skal anvende deres bevilling i overensstemmelse med de forudsætninger, den er givet under. Bevillingsbegrebet har baggrund i grundlovens § 46 og § 47, stk. 2.</p>
Bevillingsafvigelser	<p>Der er tale om en bevillingsafvigelse, hvis ministeriet ikke overholder bevillingerne og disponeringsreglerne. Bevillingsafvigelser omfatter dispositioner, der mangler den nødvendige forudgående bevilling, beløbsmæssige overskridelser og andre brud på disponeringsreglerne.</p>
Bevillingskontrol	<p>Ved en bevillingskontrol vurderer vi, om ministeriet har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne, dvs. vi vurderer, om ministeriet har disponeret i overensstemmelse med de rammer, som Folketinget har vedtaget.</p>
DAU-saldoen	<p>Summen af statens drifts-, anlægs- og udlånssaldo betegnes DAU-saldoen. Saldoen viser forskellen mellem de samlede udgifter og indtægter på finanslovens §§ 1-38 og kan betegnes som statens driftsresultat.</p>
Disponeringsreglerne	<p>Disponeringsreglerne er rammer for, hvordan ministerierne kan anvende de bevillinger, de har fået på bevillingslovene. Reglerne fremgår først og fremmest af Finansministeriets budgetvejledning, der både indeholder generelle regler og mere specifikke regler for de enkelte bevillingstyper. Herudover kan der være fastsat særlige bevillingsbestemmelser i årets finanslov eller i aktstykker, der indebærer, at budgetvejledningen fraviges.</p>
Erklæring	<p>Erklæringen indeholder Rigsrevisionens vurdering af statens eller et ministerområdes regnskab. Standardkonklusionen er:</p> <ul style="list-style-type: none">• at regnskabet i alle væsentlige henseender er rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og statens regnskabsregler• at staten/ministeriet i alle væsentlige henseender har overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne. <p>Vi tager forbehold for standardkonklusionen, hvis vi vurderer, at der er væsentlige fejl og mangler. Erklæringen vil indeholde en fremhævelse, hvis vi vil gøre læseren opmærksom på forhold, der ikke påvirker vores konklusion. Erklæringen kan endvidere bestå af en udtalelse om resultaterne af vores juridisk-kritiske revision eller vores forvaltningsrevision.</p>
Fejl	<p>Der er tale om en fejl, hvis en oplysning i regnskabet ikke er opgjort, indregnet eller præsenteret i overensstemmelse med reglerne. Vi opgør fejlen som forskellen mellem det beløb, der fremgår, og det beløb, der burde fremgå, hvis posten var i overensstemmelse med reglerne. Vi betragter det også som en fejl, hvis en post ikke er klassificeret eller præsenteret i overensstemmelse med reglerne.</p>
Finansiell revision	<p>Ved en finansiell revision vurderer vi, om de oplysninger, som ministeriet har givet i regnskabet, er rigtige, dvs. vi vurderer, om ministeriet har udarbejdet regnskabet i overensstemmelse med regnskabs-, bevillings- og disponeringsreglerne.</p>
Forbehold	<p>Vi tager forbehold for konklusionen i erklæringen, hvis vi finder væsentlige fejl og mangler. Et forbehold er dermed en undtagelse fra erklæringens konklusion om, at regnskabet er rigtigt, og at bevillingerne er overholdt.</p>

Hensættelser	<p>Hensættelser anvendes til at reservere et beløb i regnskabet, så virksomheden kan dække en retslig eller faktisk forpligtelse. Forpligtelsen skal være resultatet af en begivenhed, der har fundet sted, men hvor man ikke kender udgiften, fx:</p> <ul style="list-style-type: none"> • en tabsgivende aftale/kontrakt • fratrædelsesordninger eller ordninger, hvor medarbejdere fritstilles • hensættelser til istandsættelse af lejemål, når der i huslejekontrakten er krav herom.
Hjemmel	<p>Alle virksomhedernes dispositioner skal have hjemmel via en bevilling, hvis de indebærer udgifter, indtægter, tilgang eller afgang af aktiver eller passiver.</p> <p>Alle virksomhedernes dispositioner og afgørelser skal også have materiel hjemmel, dvs. at de skal være forankret i en anerkendt retskilde, fx en bekendtgørelse. For visse dispositioner og afgørelser, der er særligt indgribende over for borgerne, fx skatteopkrævning, gælder et skærpet krav om hjemmel i lov. Andre typer dispositioner, fx almindelige indkøb, der kan anses for at være en del af den nødvendige drift, kan derimod gennemføres uden eksplicit hjemmel i en bestemmelse i en anerkendt retskilde. Princippet indebærer desuden, at en bestemmelse i en bestemt retskilde, fx en bekendtgørelse, ikke kan anvendes til at træffe afgørelser, som strider imod højere rangerende regler, fx love vedtaget af Folketinget.</p>
Høj grad af sikkerhed	<p>Høj grad af sikkerhed betyder, at revisor har høj, men ikke absolut sikkerhed for sin konklusion. Udtrykket anvendes især til at beskrive det niveau af sikkerhed, som revisor efter omstændighederne bør opnå som grundlag for sin konklusion. De iboende begrænsninger ved en revision betyder, at vi almindeligvis ikke kan opnå absolut sikkerhed.</p>
It-sikkerhed	<p>It-sikkerhed har til formål at beskytte kritiske og følsomme data og it-systemer.</p> <p>Virksomhedernes styring af it-sikkerheden skal tilgodeses 3 overordnede krav: tilgængelighed, fortrolighed og integritet.</p> <p>It-sikkerheden omfatter bl.a. sikker og pålidelig drift, fysisk sikkerhed (fx beskyttelse mod vand- og brandskade) og kontrol af adgang til systemer, data og netværk.</p>
Primokorrekationer	<p>Primokorrekationer er rettelser i regnskabet som følge af fx ændrede regnskabsprincipper, ressortændringer og overdragelser til/fra staten, der betyder ændringer i statens aktiver og gæld. Primokorrekationer foretages for at neutralisere de teknisk betingede udgifter/indtægter, der ellers ville opstå. Primokorrekationer registreres direkte på den enkelte statuskonto og har således indflydelse på statens egenkapital, men påvirker ikke udgifterne eller indtægterne i statens driftsregnskab.</p>
Regnskabsprincipper	<p>Regnskabsprincipper er basale regler om, hvornår en økonomiske hændelse skal registreres i regnskabet. Staten anvender 2 regnskabsprincipper:</p> <p><i>Det omkostningsbaserede regnskabsprincip</i> synliggør de samlede omkostninger ved at drive virksomheden i regnskabsperioden. Ud over en resultatopgørelse indeholder regnskabet en balance, som viser virksomhedens aktiver (værdier, herunder formue og tilgodehavender) og passiver (gæld). Princippet er, at de samlede omkostninger registreres i regnskabet, uanset hvornår betalingen falder. Fx afspejles investeringer som et aktiv på balancen og i driften som afskrivninger. Det omkostningsbaserede regnskabsprincip er derfor mere velegnet til økonomistyring i virksomhederne end det traditionelle udgiftsbaserede regnskabsprincip. Der er dog visse områder, som er undtaget det omkostningsbaserede regnskabsprincip, fordi det ikke giver mening at værdiansætte fx national kulturarv, som ikke skal sælges. Staten aflægger regnskab efter det omkostningsbaserede regnskabsprincip for bevillingstyperne driftsbevilling og statsvirksomhed.</p> <p><i>Det udgiftsbaserede regnskabsprincip</i> synliggør statens forpligtelser og tilgodehavender, uanset om betalingen har fundet sted, fordi staten anvender retserhvervelsesprincippet, hvorved udgifter og indtægter skal bogføres, så snart der kan opgøres et retsligt eller faktisk krav på beløbet og ikke først, når betalingen gennemføres. Det udgiftsbaserede regnskabsprincip er enkelt og forholdsvis velegnet til kontrolformål, da det er nemt at opgøre forbruget i forhold til bevillingen. Princippet afspejler imidlertid ikke de samlede omkostninger ved en given aktivitet, fx investeringer, og er dermed ikke så velegnet til økonomistyring. Staten aflægger regnskab efter det udgiftsbaserede regnskabsprincip for anlægsbevillinger, lovbundne bevillinger (overførselsindkomster, bloktilskud mv.), reservationsbevilling, statsfinansieret selvejende institution og anden bevilling.</p>

Regnskabsregler

Statens regnskabsregler sætter rammerne for, hvordan ministerierne skal opgøre, indregne og præsentere de enkelte indtægter, udgifter, aktiver og passiver i statsregnskabet.

Reglerne er med til at sikre, at statsregnskabet er fuldstændigt, og at oplysningerne er registreret efter samme begrebsramme. Det giver gennemsigtighed i forhold til, hvordan ministerierne har anvendt deres bevillinger.

Reglerne fremgår af statsregnskabsloven og de bekendtgørelser og vejledninger, som finansministeren har udstedt i medfør heraf. Det omfatter bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv. (regnskabsbekendtgørelsen), budgetvejledningen og en række cirkulærer mv., der er sammenfattet i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV).

Virksomhed

Begrebet virksomhed bruges i denne beretning om:

- forvaltningsenheder inden for et ministerområde, hvis ledelse er budget- og regnskabsmæssigt ansvarlig for én eller flere hovedkonti på bevillingslovene, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 3
- enheder, der ikke er omfattet af statsregnskabet, men som falder under rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2-4
- tilskudsmodtagere, hvis årlige regnskab er omfattet af rigsrevisorlovens § 4.

Årsrevision

En helhedsorienteret og sammenhængende revision, der dækker hele regnskabsåret. Årsrevisionen omfatter derfor både revision i løbet af regnskabsåret og afsluttende revision efter regnskabsårets udløb.
