

Evaluering af beretning nr. 21/2022 om revisionen af statens forvaltning i 2022

Er beretningens emne og formål klart beskrevet og afgrænset?

Beretningen handler om Rigsrevisionens revision af statens forvaltning i 2022. Beretningen er opdelt i fire kapitler, samt to bilag:

- Kapitel 1: Formål og konklusion
- Kapitel 2: Ministeriernes regeloverholdelse
- Kapitel 3: Ministeriernes systemer og processer
- Kapitel 4: Sager, der kan afsluttes
- Bilag 1: Metodisk tilgang
- Bilag 2: Sager, vi følger fra tidligere beretninger

Formålet med revisionen er klart beskrevet og går ud på at vurdere, om ministerierne efterlever gældende regler, og om de har systemer og processer, der understøtter en sparsommelig, produktiv og effektiv forvaltning.

I beretningen rapporteres resultaterne af 35 revisioner, hvoraf Rigsrevisionen finder væsentlige regelbrud eller forvaltningsmangler i 5 sager på Skatteministeriets og Sundhedsministeriets områder. Tabel 1 giver en tydelig og let forståelig oversigt over de 35 udførte revisioner med tilhørende konklusioner, fordelt på henholdsvis juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. Det fremgår endvidere tydeligt af tabellen hvilke konklusioner, der gennemgås nærmere i beretningen. Disse omfatter alle kritiske udtalelser og udvalgte positive konklusioner. Jeg finder således, at kapitel 1 giver læseren en god forståelse af omfang og resultater af Rigsrevisionens revision af statens forvaltning samt en mulighed for at danne sig et overblik over det generelle forvaltningsniveau i ministerierne.

Er der klare konklusioner i de enkelte revisionsager i beretningen?

Gennemgangen af konklusionerne var i tidligere beretninger samlet i et enkelt kapitel, men er fra 2022 opdelt i to. I beretningens kapitel 2 gennemgås konklusionerne vedrørende ministeriernes regeloverholdelse og i kapitel 3 konklusionerne vedrørende ministeriernes systemer og processer. Opdelingen svarer til oversigten i Tabel 1 og gør det let for læseren at gå fra tabellen til omtalen af de konkrete konklusioner.

I beretningens kapitel 2.1. gennemgås konklusionerne vedrørende revisionen af fem ministeriers opkrævning af gebyrer. Rigsrevisionen finder regelbrud i to ministerier. Sundhedsministeriet har ikke fastsat gebyrtakster i overensstemmelse med budgetvejledningen i 9 ud af 13 reviderede gebyrordninger, hvilket har ført til væsentlige overskud på nogen gebyrordninger og væsentlige underskud på andre. Ligeledes har Miljøministeriet ikke balance i 4 ud af 14 gebyrordninger, hvilket har ført til ikke-væsentlige underskud. Konklusionerne er klare og redegør i begge tilfælde detaljeret for problemernes omfang og beløbsmæssige konsekvens. Der redegøres endvidere for revisionen af de tre ministerier, hvor gebyrtaksterne er fastsat korrekt. Her forklares kort, men klart, om årsagen til de positive konklusioner. Jeg finder det væsentligt for læserens generelle forståelse for tilstanden af forvaltningen i staten, at disse positive konklusioner medtages i beretningen.

Kapitel 2.2. gennemgår konklusionerne på revisionen af løn- og ansættelsesdispositioner i fire ministerier. Der er positive konklusioner om alle fire ministerier, men der konstateres forsat mindre regelbrud på Justitsministeriets område vedrørende Kriminalforsorgens og Politiets overholdelse af arbejdstidsregler. Der redegøres klart og detaljeret for problemerne, måske lidt for detaljeret set i lyset af, at de ikke vurderes som væsentlige.

I kapitel 3 gennemgås konklusionerne på revisionens af ministeriernes systemer og processer.

Kapitel 3.1. fokuserer på Skatteministeriets inddrivelse af gæld, som Rigsrevisionen har kritiseret siden 2008. Selv om inddrivelsen er forbedret en smule i 2022 er der fortsat væsentlige mangler i Skatteministeriets inddrivelse af gælden. Manglerne består i at 69% af gælden inddrives i det gamle inddrivelsessystem DMI, hvor der ikke kan inddrives via lønindeholdelse. Der er også stadig problemer med gældsposternes datakvalitet og retskraft i DMI. Beretningens konklusioner er klare og redegør tydeligt for problemernes omfang og beløbsmæssige konsekvens. Manglerne i inddrivelsen er også beskrevet i Beretning 19/2021 og der kunne passende henvises hertil.

I kapitel 3.2 rapporteres om revisionen af budgetstyringen hos to ministerier med væsentlige udgifter til flerårige projekter. Skatteministeriet kritiseres for mangelfuld budgettering og budgetopfølgning i to ud af tre reviderede IT-projekter med den konsekvens, at ministeriet ikke kan styre om IT-projekterne leveres som forudsat. Skatteministeriet kritiseres endvidere for at have fejlklassificeret to IT-projekter som IT-udvikling med den konsekvens, at projekterne ikke er forelagt Finansudvalget. Kulturministeriet kritiseres for mangelfuld budgetstyring i forbindelse med renoveringen af Nyborg Slot, som gør det vanskeligt at følge projektets fremdrift. I alle tilfælde er konklusionerne klare og detaljerede, med henvisning til de konkrete krav i Budgetvejledningen.

I kapitel 3.3. rapporteres om revisionen af ni ministeriers styring af mål, resultater, aktiviteter og ressourcer. Der er positive konklusioner i de otte, men mål- og resultatstyringen i Sundhedsministeriet har væsentlige mangler, da hovedparten af de reviderede virksomheder ikke har haft mål- og resultatstyring i 2022. Der redegøres for hvilke virksomheder og områder, der er mangler på. Manglerne skyldes angiveligt at resultatkontrakterne er annulleret i 2020 pga. COVID-19 pandemien, men at de igen implementeres fra og med 2023.

I kapitel 4 gennemgås sager fra tidligere beretninger, der nu afsluttes. Der redegøres kort for sagen og for hvad de relevante ministerier har gjort for at imødegå den tidligere kritik. Også her er konklusion klar i form af Rigsrevisionens vurdering af, at sagen kan afsluttes.

Samlet set finder jeg konklusionerne meget klare.

Bliver konklusionerne underbygget af overbevisende og klare argumenter?

Generelt understøttes konklusionerne i beretningen af overbevisende og klare argumenter i form af, at ministeriernes handlinger holdes op mod revisionskriterier. Revisionskriterierne er de konkrete regler, der skal overholdes (kapitel 2), og de konkrete krav til styringen af ministeriernes systemer og processer (kapitel 3). Det er dog lidt forskelligt hvordan og hvor detaljeret revisionskriterierne forklares.

I kapitel 2.1. vedrørende forklares reglerne for gebyropkrævning tydeligt i starten af kapitlet, hvorefter regelbruddet i form af overskud på en række gebyrordninger i Sundhedsministeriet og Miljøministeriet

forklares klart og overbevisende. Det er endvidere positivt, at der argumenteres for årsagen til at Rigsrevisionen finder Sundhedsministeriets regelbrud væsentligt og Miljøministeriets ikke-væsentligt.

I kapitel 2.2. vedrørende løn- og ansættelsesdispositioner forklares de konkrete regler for arbejds- og hviletid ikke i starten, men løbende i kapitlet. Argumentationen er dog klar og overbevisende.

I kapitel 3.1 vedrørende inddrivelse af gæld refereres der ikke til konkrete regler, men revisionskriteriet fremgår i starten af kapitlet som værende, at "Skatteministeriet har etableret systemer og processer, der gør det muligt for ministeriet at inddrive alle gældstyper". Ud fra dette kriterie argumenteres der klart og overbevisende for de væsentlige mangler i Skatteministeriets gældsinddrivelsessystemer. Der fokuseres i beretningen primært på at argumentere for at brugen af effektive gældsinddrivelsesværktøjer som lønindeholdelse ikke systemunderstøttes af DMI. Problemerne med gældsinddrivelsen har været omtalt i tidligere beretninger om revisionen af statens forvaltning, herunder i 2021 beretningen, hvor der primært var fokus på at forklare problemerne med gældsposternes datakvalitet og retskraft. Der kunne passende refereres til denne beretning for en uddybning af dette forhold. En kort forklaring på hvad problemerne med datakvalitet og retskraft går ud på kunne også give læseren en bedre forståelse af problemets karakter.

I kapitel 3.2. om budgetstyring af flerårige projekter er revisionskriteriet, at ministerierne lever op til statens krav til budgetstyring, som fremgår af Budgetvejledningen. Beretningen henviser til Budgetvejledningen, og forklarer delvist i Boks 1, hvad denne kræver i relation til IT-projekter. I argumentationen vedrørende Kulturministeriets mangler i budgetstyringen vedrørende restaureringen af Nyborg Slot fremgår det dog ikke eksplicit hvilket krav i budgetvejledningen, der ikke overholdes.

I kapitel 3.3. vedrørende mål- og resultatstyring er revisionskriteriet beskrevet således: "Rammerne for mål- og resultatstyring er beskrevet i vejledninger fra Finansministeriet". Det forklares dog i starten af kapitlet hvad disse rammer går ud på og der argumenteres klart og overbevisende ud fra disse.

I kapitel 4 er revisionskriterierne forklaret i de tidligere omtaler af sagen, som der følges op på. Argumentationen er kort men klar, da sagerne kan afsluttes.

Generelt finder jeg således argumenterne overbevisende og klare. Et mindre forbedringsforslag er at præsentere revisionskriterierne mere ensartet i beretningens enkelte kapitler. Det kan passende ske som indledning til de enkelte kapitler, gerne suppleret med brug af faktabokse til at fremhæve de relevante regler.

Fremstår konklusionerne balancerede set i forhold til de argumenter, som Rigsrevisionen har præsenteret i sagen?

Revisionskriterier i form af konkrete regler eller almene forvaltningsmæssige krav om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i forvaltningen er sjældent objektive kriterier, hvorfor uenigheder mellem Rigsrevisionen og et ministerie vedrørende en konklusion kan forekomme. For at vurdere om en konklusion er balanceret kræver det derfor, at læseren bliver præsenteret for de reviderede ministeriers holdning til revisionens konklusioner. Denne holdning præsenteres indirekte i kapitel 2 og 3 via eksempler på hvad de berørte ministerier fremover vil gøre for at rette op på forholdene, hvilket indikerer at de accepterer kritikken. Et forbedringsforslag er, at det direkte skrives om ministeriet er enig i Rigsrevisionens konklusioner. Det er godt for balancen i beretningen at ministeriets forklaringer på regelbrud flere steder fremgår, eksempelvis i relation til Sundhedsministeriets forklaring om at regelbrud på gebyrordninger og mangler i mål- og resultatstyring skyldes COVID-19. Det er også godt for balancen, at Rigsrevisionen tager kritisk stilling til disse forklaringer.

Det er endvidere godt for beretningens overordnede balance, at positive konklusioner nu også omtales. Selv om de positive konklusioner fylder relativt lidt giver de, sammen med oversigten over revisionens konklusioner i Tabel 1, læseren en god forståelse af forvaltningens generelle tilstand i staten.

Kapitel 4 handler om sager fra tidligere beretninger, hvor der redegøres for hvad de relevante ministerier har gjort for at imødegå den tidligere kritik, således at sagen kan afsluttes. Dette kapitel forstærker indtrykket af, at der er balance i tidligere beretningers konklusioner.

Samlet vurdering af beretningen

Samlet set giver Beretning nr. 21/2022 et godt overblik i Rigsrevisionens arbejde med at revidere statens forvaltning og de tilhørende konklusioner. Beretningen fokuserer på de sager, som har givet anledning til kritik, men der er også fundet plads til at omtale positive konklusioner, hvilket jeg finder giver læseren et bedre indtryk af forvaltningens tilstand. Konklusionerne er generelt klare og underbygget af overbevisende argumenter, der yderligere kan forbedres ved en mere ensartet fremstilling af de relevante revisionskriterier i starten af hvert kapitel, gerne suppleret med faktabokse med reference til de relevante regler. Konklusionerne fremtræder generelt også velafbalancerede, men dette indtryk kan styrkes yderligere ved at nævne ministeriets kommentarer til Rigsrevisionens kritik. Jeg vurderer beretningen som ”Meget tilfredsstillende”, med enkelte forbedringsforslag som anført ovenfor.

Evaluering af beretning nr. 22/2022 om revision af statsregnskabet for 2022

Er beretningens emne og formål klart beskrevet og afgrænset?

Beretningen handler om revisionen af statsregnskabet for 2022 og består af fire kapitler, samt tre bilag:

- Kapitel 1: Formål og konklusion
- Kapitel 2: Ministeriernes regnskaber for 2022
- Kapitel 3: Ministeriernes regnskabsforvaltning
- Kapitel 4: Sager, der kan afsluttes
- Bilag 1: Rigsrevisionens erklæring om revisionen af statsregnskabet for 2022
- Bilag 2: Metodisk tilgang
- Bilag 3: Sager, vi følger fra tidligere beretninger

I kapitel 1 introducerer Rigsrevisionen regnskabslæseren for revisionens formål og mulige konklusioner på en klar og forståelig måde. Kapitlet starter med en redegørelse for, at formålet med revisionen er at undersøge om statsregnskabet er rigtigt, samt om staten har overholdt bevillingerne. Rigsrevisionens standardkonklusioner præsenteres sammen med en redegørelse for principperne for fastsættelse af væsentlighedsniveauet i statsregnskabet og i de enkelte ministeriers regnskaber. Det samlede væsentlighedsbeløb for revisionen af statsregnskabet oplyses, men ikke væsentlighedsniveauet for de enkelte ministerier. Denne oplysning fremgår dog af Bilag 2 Figur A, som der kunne henvises til. Kendskab til det konkrete væsentlighedsniveau gør det muligt for regnskabslæseren at forholde sig til Rigsrevisionens konklusioner, der sondrer mellem om fejl og bevillingsafvigelse er væsentlige eller ikke. Det er endvidere fremmede for regnskabslæserens forståelse af konklusionerne, at begrebet "gennemgribende fejl" forklares.

Er der klare konklusioner i de enkelte revisionsager i beretningen?

I kapitel 1 redegøres for Rigsrevisionens hovedkonklusion på revisionen af statsregnskabet. Ud af 23 regnskaber er der positive konklusioner i de 22 og en konklusion med forbehold i et enkelt, nemlig Erhvervsministeriets regnskab. Rigsrevisionen henleder endvidere regnskabslæserens opmærksomhed på en række problematiske forhold i fire andre ministerier, som dog ikke har givet væsentlige fejl i regnskaberne. Tabel 1 giver en god oversigt over konklusionerne på de enkelte paragrafregnskaber, samt henviser til de relevante steder i beretningen, hvor baggrunden for forbeholdet og de fremhævede sager omtales nærmere. Det er en rigtig god formidling af revisionens overordnede konklusioner. Hovedkonklusionen henviser endvidere til bilag 1, hvor Rigsrevisionens erklæring findes.

I kapitel 2.1. redegøres for forbeholdet vedrørende erhvervsministeriets regnskab og i kapitel 2.2. for fremhævelser vedrørende Skatteministeriets regnskab. Forbeholdet i Erhvervsministeriets regnskab skyldes manglende nedskrivning af en hensættelse på 5 mia. kr., som der ikke længere er behov for. Konklusionen er klart formuleret og forståelig for læsere uden regnskabsmæssige forudsætninger. Fremhævelserne i kapitel 2.2. vedrører dels Skatteministeriets regnskabsmæssige behandling af udgifter til IT-projekter, dels usikkerhed omkring værdiansættelsen af borgernes og virksomheders gæld til inddrivelse. Hvad angår førstnævnte er der fortsat problemer med Skatteministeriets skønsmæssige registrering udgifter til IT-projekter. Skatteministeriet har dog en dispensation fra Finansministeriet til at fortsætte denne praksis,

hvorfor der i 2022 ikke tages forbehold. Fremhævelsen er klart og forståeligt kommunikeret, men kunne forbedres med oplysning om hvor længe dispensationen løber. Hvad angår usikkerheden om gældens størrelse fremhæves, at Skatteministeriets værdiansættelse er forbedret i forhold til tidligere, men fortsat er usikker på grund af manglende vurderinger af inddrivelsespotentialer og manglende systemunderstøttelse af inddrivelsen. Fremhævelsen er klar og forståelig, med henvisning til beretningen om revision af statens forvaltning i 2022 vedrørende den manglende systemunderstøttelse.

I kapitel 3.1. fremhæves en række svagheder i regnskabsforvaltningen. Skatteministeriet har fortsat et mangelfuldt kontrolmiljø i de IT-systemer, som ministeriet selv drifter, herunder udbytterefusionssystemet. Forsvarsministeriet har trods forbedringer fortsat et mangelfuldt kontrolmiljø, idet der mangler funktionsadskillelser eller kompenserende kontroller vedrørende en række indkøbstyper, herunder i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Denne styrelse har endvidere en mangelfuld håndtering af betalinger af fakturaer, som beskrives detaljeret. Endelig er der konstateret mangler i Beskæftigelsesministeriets kontrol med refusioner til kommunerne, hvor der ikke i tilstrækkelig grad følges op på konstaterede fejl og afvigelser. Fremhævelserne vedrørende kontrolmiljøet er forståelige, men kræver dog en vis forståelse af fagbegreber som kontrolmiljø, funktionsadskillelse og kompenserende kontroller. Disse kunne forklares i en faktaboks, nu da beretningen ikke længere omfatter en ordliste.

Kapitel 3.2. omhandler svagheder i forbindelse med brugerrettigheder i Skatteministeriets IT-systemer, hvor for mange medarbejdere har en adgang, der overstiger deres behov, og hvor der er problemer med kritiske funktionsadskillelser. Konklusionen er klart og forståeligt kommunikeret.

Kapitel 3.3. handler om to sager, hvor manglende IT-sikkerhed har givet anledning til fremhævelser. Den første sag vedrører Finansministeriets kontrol med Statens Koncern Betalinger, som varetages af en ekstern leverandør. IT-sikkerheden revideres her af en ekstern revisor, men erklæringen fra denne er ikke tilstrækkelig til at sikre Finansministeriets kontrol med området. Den anden sag vedrører Skatteministeriets styring af IT-sikkerheden i systemet One Stop Moms 2, hvor der ikke er tilstrækkelige kontroller ifm. idriftsættelse af systemet og der mangler beredskabsplaner. For begge sager er konklusionerne klart og forståeligt kommunikeret.

Generelt er beretningens konklusioner således klare og forståelige. Anvendte fagudtryk er i vid udstrækning forsøgt forklaret, således at læsere uden regnskabsmæssige kundskaber kan forstå disse. Jeg savner dog tidligere beretningers ordliste i bilagene.

Bliver konklusionerne underbygget af overbevisende og klare argumenter?

Generelt underbygges konklusionerne med overbevisende og klare argumenter. Der refereres i indledningen til kapitel 2 og 3 til de konkrete regler der skal overholdes, hvilket uddybes undervejs, eksempelvis i punkt 4, hvor reglerne for ministeriernes behandling af hensatte forpligtelser forklares. Dette er et centralt element i argumentationen og understøtter læserens forståelse af Rigsrevisionens konklusioner. Enkelte steder forudsætter argumentationen dog et vist kendskab til regnskabsmæssige begreber, hvilket er en rimelig forudsætning for kommunikationen. Ikke desto mindre kunne det godt overvejes, om læserens hukommelse kunne støttes ved at teksten suppleres med lidt flere begrebsforklaringer i forklaringsboksene. Dette behov forstærkes af, at der ikke længere er en ordliste i bilagene.

Fremstår konklusionerne balancerede set i forhold til de argumenter, som Rigsrevisionen har præsenteret i sagen?

Konklusionerne vedrørende forbeholdet og fremhævelserne fremstår generelt balancerede i forhold til de argumenter, som Rigsrevisionen præsenterer i sagen. Også i denne beretning ville konklusionernes balance dog fremtræde tydeligere, hvis det fremgik, om ministerierne var enige i Rigsrevisionens konklusioner. Det gør sig særligt gældende i sagerne omtalt i kapitel 3. Den rette mængde og kvalitet af den interne kontrol er altid en balance, mellem den grad af sikkerhed der ønskes, og de omkostninger der er forbundet hermed. Ministeriernes holdning til kritikken af de mangelfulde kontrolmiljøer er specielt interessant. Kontrolmiljøet defineres normalt som ledelsens overordnede holdning til det interne kontrolsystem og dets betydning for organisationen. Uden et godt kontrolmiljø fungerer det interne kontrolsystem ikke. Derfor er kendskab til ledelsens holdning til kritik af de interne kontroller en vigtig information for regnskabslæseren.

Samlet vurdering af beretningen

Beretning nr. 22/2022 har et klart beskrevet og velafgrænset formål. Konklusionerne er klare, men kræver enkelte steder en vis regnskabsmæssig forståelse hos læseren. Den kan Rigsrevisionen fremme ved forklaringer af de anvendte regnskabs- og revisionsmæssige begreber. Konklusionerne fremtræder generelt velafbalancerede, men balancen kan gøres tydeligere ved at tilføje ministeriernes holdning til de forhold, som revisor kritiserer. Samlet set er dette mindre tilføjelser, hvorfor jeg vurderer beretningen som "Meget tilfredsstillende".