

Skriftlig evaluering af Rigsrevisionens beretninger fra 2020

Evaluering af beretning nr. 18/2020 om revisionen af statsregnskabet for 2020

1. Er beretningens overordnede emne og formål klart beskrevet og afgrænset?

Beretningens emne er revisionen af statsregnskabet for 2020. Statsregnskabet er et samlet regnskab for statens afholdte udgifter og opkrævede indtægter i finansåret 2020. Konklusionen om revisionen af det samlede statsregnskab fra Rigsrevisionen danner grundlag for Statsrevisorernes indstilling til Folketinget om godkendelse af statsregnskabet. Folketinget godkender statsregnskabet.

Beretningen er opdelt i 5 kapitler:

1. Introduktion og konklusion – med formål og konklusion, baggrund samt revisionskriterier, metode og afgrænsning.
2. Rigsrevisionens erklæring om den udførte offentlige revision.
3. Modifikationer vedrørende de enkelte paragraffer i statsregnskabet.
4. Principielle og tværgående revisionsager.
5. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter.

Formålet med revisionen er i overensstemmelse med rigsrevisorloven bevarelse af følgende hovedspørgsmål:

- Er statsregnskabet i alle væsentlige henseender rigtigt, dvs. udarbejdet i overensstemmelse med bevillingslovene og de statslige regnskabsregler?
- Har staten i alle væsentlige henseende overholdt bevillingerne og disponeringsreglerne?

Formålet med revisionen af statsregnskabet er herudfra ifølge beretningen at vurdere, om de informationer, som ministerierne har præsenteret i regnskabet, er rigtige, og om ministerierne har overholdt de bevillinger, de har fået af Folketinget. Beretningen omhandler derfor hver paragraf i statsregnskabet, fordi de afspejler den enkelte ministers ressortansvar. Konklusionerne om de enkelte paragrafregnskaber understøtter dermed angiveligt Folketingets opgave med at holde den enkelte minister ansvarlig for sin del af statsregnskabet. Afgrænsningen i beretningen er således reelt en udvidelse af afrapporteringen ned på de enkelte paragraffer og ministre, hvilket strengt taget efter min opfattelse ikke er krævet, men er begrundet i at gøre rapporteringen mere målrettet til brugerne – her Statsrevisorerne og i sidste ende Folketinget.

Beretningen kunne klarere starte med det lovkrævede formål – det samlede statsregnskab – som anført ovenfor. Først dernæst kunne nedbrydningen på paragrafregnskaberne komme. Det samlede statsregnskab er efter min opfattelse det primære i Folketingets godkendelse, og det sekundære er de enkelte bestanddele i statsregnskabet – paragrafregnskaberne.

I praksis er beretningens fokus på paragrafregnskaberne – og dermed ministrene – dog forståelig og acceptabel ud fra ønsket om af at gøre rapporteringen mere målrettet til brugerne. Så præciseringen kunne klares ved den ændrede rækkefølge på side 1 i beretningen.

2. Er der generelt klare konklusioner i de enkelte revisionssager i beretningen?

I beretningens *kapitel 1. Introduktion og konklusion*, side 2, præsenteres hovedkonklusionen fra revisionen således:

”Det samlede statsregnskab for 2020 er i alle væsentlige henseender rigtigt, og staten har i alle væsentlige henseender overholdt bevillingerne.”

Hovedkonklusionen er meget kort og kunne efter min opfattelse med fordel have en identifikation af statsregnskabet ud fra hovedposterne ”Indtægter” og ”Udgifter”, som gives i tabel 2 på side 5, og for god ordens skyld endnu tydeligere markere, at der ikke er forbehold for det samlede statsregnskab. Det kunne fx være ved en hovedkonklusion med følgende tekst:

”Revisionen af det samlede statsregnskab med indtægter på 820,4 mia. kr. og udgifter på 834,9 mia. kr. har ikke givet anledning til forbehold. Det samlede statsregnskab for 2020 er efter vores opfattelse i alle væsentlige henseender således rigtigt, og staten har i alle væsentlige henseender overholdt bevillingerne”.

En henvisning til den fuldstændige revisionserklæring om statsregnskabet kunne også med fordel gives her – altså fx: *”Se kapitel 2 for Rigsrevisionens fuldstændige erklæring om statsregnskabet”.* Dette kapitel og den gengivne erklæring er klar, og jeg har blot den kommentar til det kapitel, at der burde være en sektion med overskriften *”Fremhævelse af forhold vedrørende revisionen”* på side 8 med de 2 nedenfor anførte forhold om § 38 og det om de øvrige paragrafregnskaber i stedet for den generelle omtale på side 9 i erklæringen under *”Rigsrevisionens ansvar for revisionen af regnskabet”.*

De efterfølgende 2 afsnit herunder fra hovedkonklusionen på side 2 burde ud fra sædvanlig rapporteringspraksis fagteknisk, jf. ISA 706 og Rigsrevisionens egne paradigmer, have en overskrift, der var *”Fremhævelse af forhold vedrørende revisionen”.* I disse fremhævelsesafsnit er det også god praksis, at der – så vidt muligt – gives et billede af, hvilke poster og beløbsstørrelser det drejer sig om i regnskabet.

Dernæst anføres nemlig:

”Statsregnskabet § 38. Skatter og afgifter er rigtig i alle væsentlige henseender bortset fra virkningerne af en række væsentlige usikkerheder, uafklarede differencer og betydelige fejl”.

Rigsrevisionen anfører uddybende, at Rigsrevisionen tager forbehold for § 38-regnskabet, og forklarer så lidt mere specifikt og uddybende, hvad ”bortset fra” i hovedtræk skyldes. Uddybningen er dog efter min opfattelse så overordnet, at den ikke giver en fornemmelse af væsentligheden, fx gennem beløbsstørrelser og regnskabsposter. Det gives langt bedre i det efterfølgende kapitel 3, side 11 ff., og der kunne derfor med fordel henvises hertil.

Slutteligt anføres:

”De øvrige paragrafregnskaber er rigtige i alle væsentlige henseender”.

Rigsrevisionen uddyber dette med, at revisionen har vist en række fejl og usikkerheder med lidt mere specifikke forklaringer, og at de ikke er væsentlige i forhold til det samlede statsregnskab. Fremstillingen her er mere letlæst og umiddelbart forståelig end på § 38, selv om en henvisning til kapitel 4 for uddybning nok også her ville være en fordel rent fagteknisk.

Oversigtstabellen i kapitel 1 med overblik over statsregnskabet og resultaterne af revisionen er klar og letlæst. Tilsvarende er beskrivelserne i de efterfølgende *afsnit 1.2. Baggrund* med indvirkning af COVID-19-pandemien på revisionen af 2020 og *afsnit 1.3. Revisionskriterier metode og afgrænsning* med tilhørende bilag klare og fyldestgørende.

Kapitel 2. Rigsrevisionens fuldstændige erklæring om statsregnskabet er klar, og jeg har blot den kommentar til det kapitel, at der burde være en sektion med overskriften *”Fremhævelse af forhold vedrørende revisionen”* på side 8 med de 2 ovenfor anførte forhold om § 38 og det om de øvrige paragrafregnskaber. Den generelle omtale på side 9 i erklæringen under *”Rigsrevisionens ansvar for revisionen af regnskabet”* kunne også indgå som introduktion, ellers bør den udgå.

Der burde strengt taget fagteknisk også være medtaget de væsentlige kritiske bemærkninger i udtalelsen om juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. Her henvises dog i sin helhed til den særskilte betretning nr. 19/2020 om revisionen af statens forvaltning i 2020. Henset til omfang og det forståelsesmæssige er det dog en praktisk hensigtsmæssig afvigelse.

3. Bliver konklusionerne underbygget af overbevisende og klare argumenter?

I *kapitel 3. Modifikationer vedrørende de enkelte paragraffer i statsregnskabet* og i *kapitel 4. Principielle og tværgående revisionssager* underbygges konklusionerne fra kapitel 1.

Reelt er de som anført ovenfor i kommentaren til *kapitel 2. Rigsrevisionens fuldstændige erklæring om statsregnskabet* og i kommentaren ovenfor til kapitel 1 fremhævelser af forhold vedrørende revisionen, der uddybes mere. Det kunne også diskuteres, om værdiansættelsen af restancer mv. – primært knyttet til § 38. Skatter og afgifter – strengt taget burde have en *”Fremhævelse vedrørende forhold i regnskabet”*. Henset til at det revisionsmæssige er udgangspunktet, og der ville være megen gentagelse, ville det efter min opfattelse være tilstrækkeligt med en afsluttende kommentar herom. *Afsnit 4.3. Usikkerheder, der påvirker statens status* kunne overvejes som en fremhævelse i påtegningen, men beløbsmæssigt kan der argumenteres for, at det er relativt uvæsentligt. Det er vel også baggrunden i Rigsrevisionens vurdering, selv om det ikke fremgår direkte. Det kunne det med fordel gøre.

Konklusionerne underbygges i al væsentlighed af overbevisende og klare argumenter i kapitel 3 og 4 bortset fra 2 områder vedrørende skatter og afgifter.

I kapitel 3 på side 12 anføres i overblikket: *”Der er fortsat væsentlige mangler i dokumentationen for fuldstændighed og nøjagtighed af data i eksterne it-systemer, herunder særligt i Skatteforvaltningens egne komplementære kontroller af fx adgangskontroller”* og *”Skatteministeriet har ikke sikret sig tilstrækkeligt overblik over de interne kontroller af de årlige indtægter, som registreres i resultatopgørelsen, herunder tilstrækkelig kobling til de identificerede finansielle risici”*.

I den uddybende gennemgang på side 17 med overskriften *"Der er fortsat væsentlige mangler i Skatteministeriets dokumentation for fuldstændighed og nøjagtighed af regnskabsdata"* gennemgås overbevisende og velargumenteret for dette. Afslutningsvis anføres følgende – hvilket jeg betragter som en delkonklusion: *"Selv om Rigsrevisionen ikke kan opgøre den beløbsmæssige konsekvens af denne usikkerhed, er det Rigsrevisionens vurdering, at langt hovedparten af indtægterne for skatter og afgifter er blevet registreret korrekt i 2020"*.

Henset til at skatter og afgifter udgør den altovervejende del af statens indtægter og vel et niveau på op imod 800-900 mia. kr., så ville det være formålstjenligt, at der i det mindste var en skitsering af, hvad den vurdering bygger på.

Den vurdering savnes endnu mere efter det umiddelbart efterfølgende afsnit på side 19: *"Utilstrækkelige risikovurderinger og manglende kobling til kontroller af resultatopgørelsen"*. Dette afsnit afsluttes nemlig på side 20 med følgende – hvilket jeg betragter som en delkonklusion: *"Rigsrevisionen konstaterer, at de etablerede kontroller ikke imødegår væsentlige risici for resultatopgørelsen eller afdækker risici fuldstændigt, hvilket medfører risiko for, at årsregnskabet ikke er rigtigt"*.

4. Fremstår konklusionerne generelt balancerede set i forhold til de argumenter, Rigsrevisionen har præsenteret i sagen?

Bortset fra den ovenfor anførte konklusion vedrørende 2 ud af de 6 områder, der har ført til modifikation på paragrafregnskabet for § 38. Skatter og afgifter, fremstår konklusionerne generelt balancerede.

5. Min samlede vurdering af beretningen

Beretningens overordnede emne og formål er rimeligt klart beskrevet og afgrænset. Der er blot nogle redaktionelle forhold, der kunne gøre den del bedre. Der er også generelt klare konklusioner, som bliver underbygget af overbevisende og klare argumenter på alle områder – bortset fra 2 ud af de 6 områder vedrørende § 38. Skatter og afgifter. For disse 2 områder fremstår konklusionen om, at langt hovedparten af indtægterne for skatter og afgifter er blevet registreret korrekt i 2020, ikke særligt underbygget og overbevisende henset til de velbeskrevne væsentlige mangler i fuldstændighed og nøjagtighed samt utilstrækkeligheden i Skatteministeriets kontroller af resultatopgørelsen.

Samlet vurdering:

Meget tilfredsstillende	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

Evaluering af beretning nr. 19/2020 om revisionen af statens forvaltning i 2020

1. Er beretningens overordnede emne og formål klart beskrevet og afgrænset?

Beretningens emne er revisionen af statens forvaltning i 2020.

Beretningen er opdelt i 4 kapitler:

1. Introduktion og konklusion – med formål og konklusion, baggrund samt revisionskriterier, metode og afgrænsning.
2. Kritiske udtalelser om forvaltningen.
3. Principielle og tværgående revisionsager.
4. Sager fra tidligere beretninger, vi afslutter.

Formålet med beretningen er i henhold til kapitel 1 at vurdere, om ministerierne forvalter i overensstemmelse med de regler og forudsætninger, som Folketinget har fastlagt. Beretningen skal dermed understøtte Statsrevisorernes og Folketingets opgave med at kontrollere ministerierne.

Mere specifikt undersøges derfor et antal afgrænsede emner for at vurdere, om ministerierne forvalter i overensstemmelse med centrale regler (juridisk-kritisk revision), og om ministerierne har etableret systemer og processer, der understøtter, at ministeriets forvaltning er sparsommelig, produktiv og effektiv (forvaltningsrevision). Det anføres, at revisionerne er planlagt, så Rigsrevisionen over en periode på 5 år reviderer væsentlige og centrale dele af ministeriernes forvaltning.

Planlægningen af revisionen over 5-årsperioden nævnes flere gange i kapitlet (side 1, 5 og 6), hvilket ikke er nødvendigt. Sammenhængen til statsregnskabet for 2020, jf. beretning nr. 18/2020, kunne til gengæld godt fremgå tydeligere, fx allerede i afsnit 1.1, og fx at hovedkonklusionen er direkte knyttet til statsregnskabet. Reelt er det jo for så vidt de 4 kritiske udtalelser fagteknisk tale om væsentlige kritiske udtalelser direkte knyttet til *"Rigsrevisors fuldstændige erklæring om statsregnskabet for 2020"*. I denne fuldstændige erklæring er de dog ikke medtaget specifikt i afsnittet *"Udtalelse om juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision"*, hvor der blot anføres, at betydelig kritik vil blive rapporteret i denne beretning om revisionen af statens forvaltning. Det er dog ikke afgørende for forståelsen af beretningen.

Det overordnede emne og formål er derfor samlet rimeligt kort og klart beskrevet samt forståeligt afgrænset.

2. Er der generelt klare konklusioner i de enkelte revisionsager i beretningen?

I beretningens *kapitel 1. Introduktion og konklusion*, side 2, præsenteres hovedkonklusionen fra revisionen således:

"Årets revisioner viser, at ministerierne ikke altid forvalter i overensstemmelse med de regler og forudsætninger, som Folketinget har fastlagt. Konsekvensen er bl.a., at borgeres og virksomheders retssikkerhed kompromitteres, og at staten ikke løser opgaver effektivt eller går glip af indtægter".

Hovedkonklusionen er kort og klar.

En henvisning til den fuldstændige revisionserklæring om statsregnskabet kunne med fordel gives her. Hovedkonklusionen og de efterfølgende 2 afsnit på side 2 og 3 i beretningen burde ud fra sædvanlig rapporteringspraksis fagteknisk og Rigsrevisionens egne paradigmer være med i afsnittet *"Udtalelse om juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision"*.

Dernæst anføres:

"Skatteministeriet har væsentlige regelbrud og forvaltningsmangler på 4 forvaltningsområder".

Rigsrevisionen anfører dernæst kort, men dækkende, mere specifikt og uddybende, hvad de 4 områder i hovedtræk skyldes. Uddybningen fortsættes yderligere i det efterfølgende kapitel 2, side 7 ff., og der kunne henvises hertil.

Slutteligt anføres:

"10 ministerier har regelbrud og forvaltningsmangler på afgrænsede dele af det område, som Rigsrevisionen har revideret".

Rigsrevisionen uddyber, at disse ikke er kritiske udtalelser, men at Rigsrevisionen alligevel vil orientere Statsrevisorerne om dem, da de er principielle eller tværgående. Fremstillingen af de enkelte forhold er letlæst og umiddelbart forståelig, selv om en henvisning til kapitel 3 for uddybning nok også her ville være en fordel rent fagteknisk.

Også disse 2 uddybende konklusioner er med tilhørende forklaringer klare og letforståelige.

Oversigtstabellen i kapitel 1 med overblik over resultaterne af revisionen giver dog henvisningerne til uddybningerne i kapitel 2 og 3. Selve tabellen er nogenlunde klar og letlæst, selv om de tværgående revisionsager giver en del gentagelser i tabellen og reelt ikke direkte giver overblikket over, hvilke ministerier de konkrete sager drejer sig om. Her skal man bruge referencerne videre ned i afsnittets punkter, hvilket er fint, men måske ikke så overblikstigt. Beskrivelserne i de efterfølgende *afsnit 1.2. Baggrund* og *afsnit 1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning* med tilhørende bilag er rimeligt klare og fyldestgørende.

3. Bliver konklusionerne underbygget af overbevisende og klare argumenter?

I *kapitel 2. Kritiske udtalelser om forvaltningen* og i *kapitel 3. Principielle og tværgående revisionsager* underbygges og udbygges hovedkonklusionerne fra kapitel 1. Konklusionerne underbygges i al væsentlighed af overbevisende og klare argumenter.

4. Fremstår konklusionerne generelt balancerede set i forhold til de argumenter, Rigsrevisionen har præsenteret i sagen?

Ja. Alle konklusionerne fremstår generelt balancerede set i forhold til de argumenter, Rigsrevisionen har præsenteret i sagerne.

5. Min samlede vurdering af beretningen

Beretningens overordnede emne og formål er rimeligt klart beskrevet og afgrænset. Der er blot nogle få redaktionelle forhold, der kunne gøre den del bedre. Der er også generelt klare konklusioner, som bliver underbygget af overbevisende og klare argumenter på alle områder.

Samlet vurdering:

Meget tilfredsstillende	X
Tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	