



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

April 2020

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af
en større undersøgelse af
statens forretningsgange
og interne kontroller
med henblik på at undgå
statsansattes besvigelser**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens forretningsgange og interne kontroller med henblik på at undgå statsansattes besvigelser

1. april 2020

RN 1410/20

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede den 12. december 2019 Rigsrevisionen om at undersøge statens forretningsgange og interne kontroller med henblik på at undgå statsansattes besvigelser, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en større undersøgelse kan tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i december 2020.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne omtaler i deres anmodning, at Rigsrevisionen i en lang årrække i beretningerne om revisionen af statsregnskabet har rapporteret til Statsrevisorerne, at der overordnet set er en god og sikker regnskabsforvaltning i staten.

Revisionen har dog også afdækket en række fejl, usikkerheder og svagheder i ministeriernes interne kontroller og sager, hvor der er risiko for fejl eller svig, fordi virksomhederne ikke i tilstrækkelig grad har etableret funktionsadskilte kontroller i forbindelse med tilskudsforvaltning, indkøb, betaling og bogføring. Statsrevisorerne henviser bl.a. til svig i forvaltningen af indkøb på vedligeholdelsesområdet i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, svindel med tilskudsmidler på socialområdet og svindel med refusion af udbytteskat.

På den baggrund anmodede Statsrevisorerne Rigsrevisionen om at undersøge ministeriers og styrelsers foranstaltninger for at undgå besvigelser udført af ansatte i staten.

3. Statsrevisorerne anmodede Rigsrevisionen om at undersøge:

- Om ministeriers og styrelser interne kontroller og forretningsgange så vidt muligt kan sikre en tilfredsstillende og sikker økonomiforvaltning i staten, så besvigelser udført af ansatte i staten kan undgås.

Statsrevisorerne ønsker særligt en gennemgang af, om statens virksomheder har beskrevet tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller på indkøbs-, tilskuds- og lønområderne, som er statens store udgiftsområder, herunder en klar funktionsadskillelse.

- Om den it-mæssige opsætning i væsentlige tilskuds-, løn- og økonomisystemer understøtter funktionsadskilte kontroller og logning af atypisk adfærd.
- Om forretningsgange, it-kontroller og øvrige interne kontroller efterleves i praksis på de områder, hvor der identificeres en særlig risiko, fx atypiske indkøbs-, forbrugs- og bogføringsmønstre.

Statsrevisorerne lægger i anmodningen vægt på, at undersøgelsen både indeholder dataanalyser og stikprøvevis efterprøvelse af, om de interne kontroller og forretningsgange efterleves.

Undersøgelsen skal omfatte regnskabsåret 2019.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

4. Formålet med undersøgelsen er overordnet at vurdere, om ministerier og styrelser har tilfredsstillende forretningsgange og kontroller, som begrænser risikoen for statsansattes besvigelser.

5. Rigsrevisionen gennemfører hvert år en finansiel revision af statsregnskabet for finansåret. Rigsrevisionen gennemfører i den forbindelse også en finansiel revision af hvert ministerområde i statsregnskabet. Formålet med den finansielle revision af regnskabet er at vurdere, om regnskabet som helhed er rigtigt, og at der for regnskabet som helhed ikke forekommer væsentlige bevillingsafvigelse.

Ved den finansielle revision tager revisionen udgangspunkt i væsentlighed og risiko, og formålet med revisionen er at afgive en erklæring om regnskabet, der følger en fast skabelon. Som Statsrevisorerne nævner, har Rigsrevisionen i en lang årrække generelt set rapporteret til Statsrevisorerne, at ministeriernes regnskaber er rigtige, og at bevillingerne er overholdt.

6. Formålet med denne undersøgelse er imidlertid at vurdere, om ministeriernes og styrelsernes forretningsgange og interne kontroller begrænser risikoen for statsansattes besvigelser, uanset om fejl som følge af besvigelserne er væsentlige for regnskabet eller ej.

7. Statsrevisorerne understregede i anmodningen, at det er ledelsen i de enkelte ministerier og styrelser, der har ansvaret for at etablere betryggende forretningsgange og interne kontroller og løbende sikre, at de overholdes, jf. lov om statens regnskabsvæsen mv. Tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller er altså først og fremmest en opgave, som ministerierne har ansvaret for at løse på vegne af hele ministerområdet. Der påhviler dog også et ansvar hos ledelsen i de enkelte virksomheder om at etablere betryggende forretningsgange og interne kontroller og løbende sikre, at de overholdes.

8. Tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller betyder navnlig, at der er etableret funktionsadskillelse i alle forretningsgange, så en medarbejder ikke kan gennemføre en hel transaktion (fra bestilling til udbetaling) alene. Svig er imidlertid særdeles vanskelig at opdage, hvis flere personer samarbejder om både at gennemføre besvigelser, men også at skjule sporene bagefter.

9. Svig kan antage forskellige former inden for områderne løn, indkøb og tilskud, herunder nedenstående *hypotetiske* eksempler:

- På *lønområdet* kan svig fx tage form af uberettigede (forhøjede) udbetalinger.
- På *indkøbsområdet* kan svig fx bestå af fiktive indkøb, hvor virksomheden foranlediges til at betale for varer, der er leveret til en statsansat, eller fiktive fakturaer, som registreres i virksomheden, men hvor betalingen overføres til en statsansats konto i stedet for til en leverandør. Svig kunne også tage form af manglende registrering af kreditnotaer, hvorefter de tilbagebetalte penge overføres til den statsansattes konto, eller overfakturering, hvor det overskydende beløb deles mellem den statsansatte og leverandøren efter afsluttet indkøbsproces.
- På *tilskudsområdet* kan svig fx tage form af, at der bevidst udbetales tilskud til en forkert modtager (fx en statsansat), eller at overskydende tilskud tilbagebetales til en statsansats konto i stedet for til virksomheden.

Statsansattes mulighed for at begå bl.a. ovennævnte former for svig vil være i fokus for vores undersøgelse.

Vi vil undersøge de statslige forretningsgange og kontroller, som skal begrænse risikoen for de statsansattes mulighed for at begå svig. Forretningsgange dækker processer og retningslinjer, der beskriver administrationens tilrettelæggelse og udførelse. Interne kontroller dækker de handlinger, der implementeres af ledelsen for at undgå utilsigtede eller tilsigtede fejl i forretningsgangene. Vi vil undersøge, om disse lever op til de krav, der er fastsat i bl.a. lov om statens regnskabsvæsen mv., herunder om der fx er sikret effektiv funktionsadskillelse.

Definition af svig

Svig vil i denne undersøgelse blive defineret som i den internationale revisionsstandard ISSAI 1240:

"En bevidst handling udført af en eller flere personer blandt den daglige ledelse, den øverste ledelse, medarbejdere eller tredjeparter, der benytter vildledning til at opnå en uretrettiget eller ulovlig fordel".

Virksomheder med statsansatte

Statsansatte kan være medarbejdere ansat i forskellige typer af statslige virksomheder, herunder bl.a. departementer og styrelser.

Metode

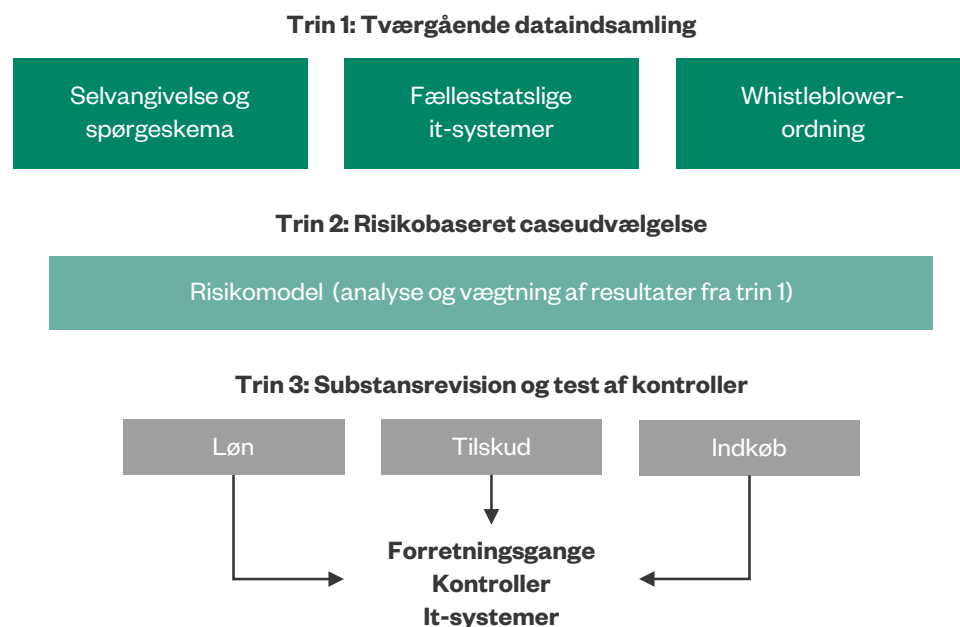
10. Undersøgelsen vil afdække risikoen for statsansattes besvigelser ud fra en tværgående analyse af statslige virksomheders forretningsgange og interne kontroller samt håndtering af risikoen i virksomhederne på et overordnet niveau. Denne afdækning forventes at give et billede af risici, som vi vil anvende til at udtage virksomheder eller forvaltningsområder til yderligere revisionshandlinger, herunder test af kontroller og substansrevision. Vi vil fokusere på de dele af forvaltningen, hvor risikoen for besvigelser vurderes særlig høj. Undersøgelsen vil således starte med en bred tværgående analyse og senere blive indsnævret til en smallere substansrevision og test af kontroller som vist i figur 1.

Figur 1
Undersøgelsens opbygning og kilder hertil

Fællesstatslige it-systemer

Økonomistyrelsen driver et sammenhængende sæt af digitale datarevne services, der understøtter ledelse og styring af økonomi, HR og løn i staten.

Hovedparten af de statslige virksomheder anvender ét eller flere af de fællesstatslige it-systemer.



Trin 1: Tværgående dataindsamling med henblik på at danne et risikobillede

11. Undersøgelsen tager for det første udgangspunkt i revisionsbemærkningerne fra den finansielle revision, den juridisk-kritiske revision og forvaltningsrevisionen af statsregnskabet og den erklæring, som Rigsrevisionen afgiver herom.

Til brug for undersøgelsen vil Rigsrevisionen endvidere anmode ministerierne om at selvangive i relation til regnskabsbekendtgørelsens specifikke krav til ministeriets interne tilsyn, kontroller, funktionsadskillelse mv. samt besvare et spørgeskema, hvor ministeriet bedes redegøre for ledelsens fokus på risiko for svig og deres arbejde med at afdække og forebygge besvigelser inden for områderne løn, indkøb og tilskud.

Der vil være tale om en trinvis afdækning, hvor departementer og underliggende styrelser og virksomheder kan blive kontaktet flere gange, bl.a. for at afdække kontrolmiljøer og indhente oplysninger om centrale (på ministerieniveau) og lokale (på virksomhedsniveau) politikker, retningslinjer og ansvarsfordeling, og hvordan der forskellige steder i centraladministrationen arbejdes med risikovurderinger for så vidt angår svig.

Ved hjælp af udtræk fra de fællesstatslige it-systemer, som administreres af Økonomistyrelsen, vil vi også forsøge at identificere forretningsgange, hvor der er en mulig øget risiko for besvigelser, som virksomhederne skal være opmærksomme på i deres risikostyring. Der vil være fokus på systemer som Finansministeriets fælles indkøbs- og fakturahåndteringssystem (Indfak), Statens Lønssystem (SLS) og Finansministeriets fælles rejseafregningssystem (RejsUd).

Som sidste kilde vil dataindsamlingen inkludere henvendelser til Rigsrevisionens whistleblowerordning. Ordningen er oprettet særskilt til denne undersøgelse og giver alle mulighed for at indmelde tilfælde af formodet svig og/eller forretningsgange og kontroller, som muliggør statsansattes svig. Oplysninger fra whistleblowerordningen vil blive efterprøvet, hvis de er relevante. Rigsrevisionen har lovet anonymitet til de whistleblowers, som er ansat i staten, og til leverandører/samarbejdspartnere til staten.

Trin 2: Risikobaseret caseudvælgelse

12. På baggrund af revisionsbemærkninger og andre informationer fra Rigsrevisionens årlige revision for 2019, data fra selvangivelsen og spørgeskemaet, udtræk fra de fællesstatslige it-systemer og eventuelle informationer fra whistleblowerordningen forventer vi at kunne identificere, hvor der inden for én eller flere af de statslige virksomheder måtte være en øget risiko for svig på områderne løn, indkøb og tilskud.

Det vil således være en kombination af informationer fra forskellige kilder, der tilsammen skal danne udgangspunkt for en risikovurdering, som vi vil bruge til at udpege de statslige virksomheder, der skal udvælgelse som cases til den dybdegående revision.

Ved udvælgelsen vil vi foretage en samlet vurdering af relevante risikofaktorer for de statslige virksomheder for at vurdere den samlede risiko for svig. Ved at inddrage flere forskellige faktorer forventer vi at kunne dække et bredt spektrum af risici. Hver virksomhed vil dog skulle gennemgå en kvalitativ vurdering, før den eventuelt udvælgelse til substansrevision og test af kontroller. Virksomhederne vil blive risikovurderet for hvert af områderne løn, indkøb og tilskud (selvfølgelig kun i det omfang, det er relevant for de enkelte virksomheders aktiviteter).

Rigsrevisionens midlertidige whistleblowerordning

Whistleblowerordningen kan findes på Rigsrevisionens hjemmeside.

Whistleblowers kan indmelde formodet svig og kontroller, som muliggør svig, inden for områderne løn, indkøb og tilskud.

Ordningen er som udgangspunkt åben for indmeldinger frem til den 1. maj 2020.

Substansrevision

Ved substansrevision foretager revisor analyser af sammenhænge, nøgletal, trends og sammenligninger samt detailrevision af afstemninger, bilag mv.

Disse sammenholdes med underliggende dokumentation, der kan bekræfte regnskabsposterne eller andre oplysninger i regnskabet.

Antal statslige virksomheder og ansatte

Der var i 2019 i alt knap 140 statslige virksomheder. Disse beskæftigede i alt ca. 180.000 årsværk.

Se bilag 1 for en liste over statslige virksomheder.

Trin 3: Substansrevision og test af kontroller

13. Den dybdegående substansrevision og test af kontroller vil tage udgangspunkt i en samlet risikovurdering ud fra de risikofaktorer, som undersøgelsen i trin 1 peger på. Derfor vil hver virksomhed udvalgt til dybdegående revision blive gennemgået særskilt og med fokus på netop de parametre, som vurderes risikofyldte hos virksomheden, fx anvendelsen af et særskilt it-system, tilstedeværelsen af særlige forretnings- og arbejdsgange, særlig opbygning af organisationens økonomistyring o.l.

Formålet med substansrevision og test af kontroller er at efterprøve de systemunderstøttede processer og de manuelle processer, der sikrer funktionsadskillelse i godkendelses- og kontrolprocesser, og at indsamle dokumentation af sager og forvaltning af brugeradgange knyttet til pengeoverførsler. Denne del af undersøgelsen kan bl.a. omfatte dokument- og bilagsgennemgang, end-to-end-analyser¹⁾, it-revision og afstemning/fysisk kontrol.

Afgrænsning

14. Trin 1 af undersøgelsen vil som beskrevet dække et bredt udsnit af statslige virksomheder, mens trin 3 vil dække et smallere udsnit. Da det ikke er muligt at teste kontroller og udføre substansrevision hos alle statslige virksomheder i én undersøgelse, er det for at kunne besvare Statsrevisorernes anmodning vigtigt, at test af kontroller og substansrevision foretages i de mest risikofyldte områder af forvaltningen for så vidt angår sving.

Den endelige afgrænsning af, hvilke statslige virksomheder der skal indgå i undersøgelsens trin 3, vil først blive foretaget på baggrund af dataindsamlingen (trin 1) og den derpå følgende risikobaserede caseudvælgelse (trin 2). Undersøgelsen vil blive afgrænset til at omfatte ministerier, styrelser og de underliggende virksomheder, som har en virksomhedsbærende hovedkonto på finansloven. Det betyder, at fx selvejende institutioner, selvstændige offentlige virksomheder mv., hvor ansvaret for driften ligger hos en bestyrelse, ikke umiddelbart indgår i denne undersøgelse.

15. En stor del af virksomhederne i den valgte gruppe (ministerier, styrelser og underliggende virksomheder mv.) anvender fællesstatslige it-systemer, hvilket gør det muligt at gennemføre bredt dækkende dataanalyser til undersøgelsen. Resultaterne fra disse dataanalyser vil som nævnt indgå i grundlaget for udtagelse af cases til substansrevision og test af kontroller. For at sikre, at også oplysninger om den gruppe af virksomheder, som ikke anvender de fællesstatslige it-systemer, indgår i vores risikovurdering, vil vi ud over vores viden fra den årlige revision inddrage eventuelle oplysninger fra den whistleblowerordning, som Rigsrevisionen har oprettet til denne undersøgelse.

¹⁾ End-to-end-analyser kortlægger procesforløb fra start til slut inkl. de kontroltrin, som en bestemt proces-type bør indeholde.

Undersøgelsesperiode

16. Undersøgelsen omhandler regnskabsåret 2019. Da det i sagens natur ikke er muligt at foretage en fysisk gennemgang af fx it-systemer, som er blevet underlagt en ændring efter den 31. december 2019, vil dele af vores undersøgelse basere sig på revisionsbeviser gældende for 2020. Vi vil dog, hvor det er muligt, tage udgangspunkt i interne kontroller og forretningsgange i statslige virksomheder, som de så ud efter ressortændringen efter folketingsvalget i 2019. I det omfang at de interne instrukser og procesbeskrivelser er opdateret efterfølgende, vil vi inddrage de senest opdaterede dokumenter.

17. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm

Bilag 1. Ministerier og underliggende virksomheder

§ 5. Statsministeriet

Statsministeriets departement
Rigsombudsmanden i Grønland
Rigsombudsmanden på Færøerne

§ 6. Udenrigsministeriet

Udenrigstjenesten
Fiskeristyrelsen (hørte under Udenrigsministeriet indtil juni 2019 – herefter en styrelse under Miljø- og Fødevarerministeriet)

§ 7. Finansministeriet

Finansministeriets departement
Digitaliseringsstyrelsen
Kompetencesekretariatet (hørte under Finansministeriet indtil den 30. september 2019 – herefter en del af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Skatteministeriet)
Moderniseringsstyrelsen
Statens Administration
Statens It
De Økonomiske Råd

§ 8. Erhvervsministeriet

Erhvervsministeriets departement
Nævnenes Hus
Sikkerhedsstyrelsen
Patent- og Varemærkestyrelsen
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Erhvervsstyrelsen
Søfartsstyrelsen
Finanstilsynet

§ 9. Skatteministeriet

Skatteministeriets departement
Skattestyrelsen
Gældsstyrelsen
Vurderingsstyrelsen
Toldstyrelsen
Motorstyrelsen
Administrations- og Servicestyrelsen
Udviklings- og Forenklingsstyrelsen
Spillemyndigheden
Skatteankestyrelsen
Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (oprettet pr. 1. oktober 2019)

§ 11. Justitsministeriet

Justitsministeriets departement
Politi og Anklagemyndigheden
Kriminalforsorgen i anstalter og frihed
Civilstyrelsen
Politiklagemyndigheden
Domstolsstyrelsen
Datatilsynet
Tilsynet med efterretningstjenesterne

§ 12. Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriets departement
Forsvarsministeriets Personalestyrelse
Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse
Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse
Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse
Forsvarskommandoen
Hjemmeværnet
Forsvarsministeriets Efterretningstjeneste
Redningsberedskab

§ 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsministeriets departement
Styrelsen for International Rekruttering og Integration
Udlændingestyrelsen

§ 15. Social- og Indenrigsministeriet

Social- og Indenrigsministeriets departement
Statsforvaltningen/Familieretshuset (pr. 1. april Familieretshuset)
Socialstyrelsen
Børnerådet
Frivilligrådet
Det Centrale Handicapråd
Rådet for Socialt Udsatte
Koføeds Skole
VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd
Ankestyrelsen
Danmarks Statistik

§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet

Sundheds- og Ældreministeriets departement

Sundhedsstyrelsen

Lægemiddelstyrelsen

Styrelsen for Patientsikkerhed

Sundhedsdatastyrelsen

Statens Serum Institut

Fællessekretariat for Det Ethiske Råd og National Videnskabetisk Komité

Styrelsen for Patientklager

Nationalt Genom Center

§ 17. Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriets departement

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Arbejdstilsynet

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (har ansvaret for Videncenter for Arbejdsmiljø's regnskaber mv.)

Tværgående It-understøtning i beskæftigelsesindsatsen

Videncenter for Arbejdsmiljø (nedlagt pr. 1. januar 2020)

§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet

Uddannelses- og Forskningsministeriets departement

Styrelsen for Forskning og Uddannelse

Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte

Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering

Studenterrådgivningen, Administrationen

Danmarks Akkrediteringsinstitution

Studievalg Danmark

Dansk Dekommissionering

Arkitektskolen Aarhus

§ 20. Børne- og Undervisningsministeriet

Børne- og Undervisningsministeriets departement

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Styrelsen for It og Læring

Danmarks Evalueringsinstitut

Sorø Akademis Skole

Dansk Center for Undervisningsmiljø

§ 21. Kulturministeriet

Kulturministeriets departement

Dansk Sprognævn

Den Danske Filmskole

Den Danske Scenekunstscole

Den Hirschsprungske Samling

Det Danske Filminstitut

Det Jyske Musikkonservatorium

Det Kongelige Akademi for de Skønne Kunster

Det Kgl. Bibliotek, Nationalbibliotek og Københavns Universitetsbibliotek

Kunstakademiets Billedkunstscoler

Det Kongelige Danske Musikkonservatorium

Det Kongelige Teater og Kapel

Nationalmuseet

Nota – Nationalbibliotek for mennesker med læsevanskeligheder

Ordrupgaard

Rytmsk Musikkonservatorium

Slots- og Kulturstyrelsen

Statens Museum for Kunst

Statens Værksteder for Kunst

Syddansk Musikkonservatorium

Det Grønne Museum

Statens Arkiver

§ 22. Kirkeministeriet

Kirkeministeriets departement

§ 24. Miljø- og Fødevareministeriet

Miljø- og Fødevareministeriets departement

Landbrugsstyrelsen

Fødevarestyrelsen

Naturstyrelsen

Miljøstyrelsen

Danmarks Miljøportal – Digital miljøforvaltning

Fiskeristyrelsen (fra juni 2019)

§ 28. Transport- og Boligministeriet

Transport- og Boligministeriets departement

Banedanmark

Bygningsstyrelsen

Havarikommissionen for Vejtrafik

Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane

Kommissarius ved Statens Ekspropriationer på Øerne

Kommissarius ved Statens ekspropriationer i Jylland

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Vejdirektoratet

§ 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement

Energistyrelsen

Forsyningstilsynet

Danmarks Meteorologiske Institut

De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS)

Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering

Geodatastyrelsen

Klimarådet
