



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

December 2020
– 7/2020

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser

7/2020

Beretning om

indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser

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 2020

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 april 2021.

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 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

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 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-694-4
ISBN online 978-87-7434-695-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse på baggrund af en række konkrete sager, hvor statsansatte har begået svig og svindel på vedligeholdelsesområdet i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, svindel med tilskudsmidler på socialområdet og svindel med refusion af udbytteskat. Undersøgelsen viser, at Rigsrevisionen ikke har fundet flere konkrete tilfælde af svig begået af statsansatte, men at der er risiko for, at der i 2019 og flere år bagud kan have fundet uretmæssige udbetalinger sted, når statsansatte har forvaltet indkøb, løn og tilskud.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at ministerierne generelt har så svage interne kontroller og forretningsgange, at det er muligt for statsansatte at begå svig på indkøbs-, løn- og tilskudsområdet, uden at det bliver opdaget.

Statsrevisorerne indskærper, at ministerierne generelt bør styrke deres ledelsesfokus på tilrettelæggelsen af den interne kontrol og risikostyring.

Statsrevisorerne finder, at der er behov for en generel oprustning i forhold til, om kontrollerne vedrørende forvaltning af indkøb, løn og tilskud fungerer hensigtsmæssigt og i tilstrækkelig grad forebygger statsansattes mulighed for at begå svig. Der er i den forbindelse behov for, at Finansministeriet i højere grad udbreder viden, vejledning og rammer for ministeriernes styrkelse af kontrolmiljøet, herunder funktionsadskillelse og kontroller i fællesstatslige it-systemer.

Statsrevisorerne

17. december 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Britt Bager
Mai Mercado*
Jesper Petersen

* Statsrevisor Mai Mercado har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

Statsrevisorerne har særligt hæftet sig ved disse risikofaktorer:

- Selv om ministerierne tilkendegiver, at de har etableret basale kontroller såsom funktionsadskillelse og logning af brugerhandlinger, har den øverste ledelse i ministerierne ikke i tilstrækkelig grad ført tilsyn med, om kontrollerne forebygger ansattes mulighed for at begå svig.
- Det er muligt at omgå den systemunderstøttede funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer IndFak (indkøb og fakturering), RejsUd (rejseafregning) og SLS (løn), fx via lokale tilpasninger eller tildeling af brugerrettigheder. Det er i praksis sket i 13 ud af 15 ministerier, uden at ministerierne har gennemført kompenserende kontroller for at undgå besvigelser.
- 4 ud af 5 udvalgte ministerier, der anvendte it-systemet TAS til forvaltning af tilskud, gjorde det uden tilstrækkelig kontrol med styring af brugerrettigheder og logning og uden tilstrækkelig kontrol af privilegerede brugere.
- Der er risiko for, at medarbejdere kan anvende statslige betalingskort til privat forbrug, som bør imødegås med fastsatte retningslinjer og monitorering.

I undersøgelsen er der således konkrete eksempler på, at medarbejdere har brugt statslige betalingskort i Justitsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i strid med gældende regler. Der er også konkrete eksempler på, at ansatte har brugt statslige betalingskort og tankkort i Forsvarsministeriet i strid med Forsvarsministeriets og Finansministeriets gældende regler. Det finder Statsrevisorerne meget utilfredsstillende. Det er i den forbindelse en skærpende omstændighed, at Forsvarsministeriet gentagne gange er blevet gjort opmærksom på et mangelfuldt kontrolmiljø på indkøbsområdet, senest i beretning nr. 19/2019 om revisionen af statsregnskabet for 2019.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	9
2. Ministeriernes styringsrammer i forhold til at forebygge besvigelser	17
2.1. Ministerieinstrukser	18
2.2. Ministeriers anvendelse af standarder for intern kontrol og risikostyring.....	19
2.3. Ministeriernes revurdering af kontrolmiljø og funktionsadskillelse i 2019	20
3. It-understøttede kontroller i de fællesstatslige it-systemer	24
3.1. Systemunderstøttet funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer	25
4. Ministeriernes interne kontroller i praksis – konkrete eksempler fra forvaltning af indkøb og løn	31
4.1. Ministeriernes rejseafregninger i RejsUd.....	32
4.2. Ministeriernes indkøb i IndFak.....	38
4.3. Tankkort	46
4.4. Betalingskort.....	51
4.5. Kontroller på lønområdet.....	61
5. Ministeriernes administration af tilskud i udvalgte tilskudssystemer	66
5.1. Administration af tilskud i TAS.....	67
5.2. Administration af tilskud i et lokalt system i Kulturministeriet.....	71
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	75
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	76
Bilag 3. Ministerier og virksomheder, som indgik i revisionen af lønkontrol i 2019, og som indgår i denne undersøgelse.....	90
Bilag 4. Ministerier og virksomheder, som indgik i revisionen af brugerstyring i staten i 2019, og som indgår i denne undersøgelse	91
Bilag 5. Ministerier og virksomheder, som indgik i revisionen af brugerstyring i staten i 2020, og som indgår i denne undersøgelse	93
Bilag 6. Dataanalyse af Forsvarsministeriets brug af tankkort.....	94
Bilag 7. Ordliste.....	96

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

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

Beretningen vedrører alle ministerområder. På alle ministerområder har der været udskiftning på ministerposterne i 2019, som er det år, beretningen vedrører. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at opliste ministrene.

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om ministeriernes indsats for at undgå, at statsansatte begår svig. Ansatte i staten kan fx begå svig ved at misbruge statens midler til at foretage private indkøb eller udbetale penge til egen konto. I de seneste år har der været flere sager, hvor statsansatte har begået eller medvirket til svig. Der har fx været sager om ansattes svindel i forbindelse med indkøb i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, svindel med tilskudsmidler på socialområdet og svindel med refusion af udbytte-skat.

Rigsrevisionen har i en årrække i beretninger om revisionen af statsregnskabet rapporteret til Statsrevisorerne, at der overordnet set er en god og sikker regnskabsforvaltning i staten. Rigsrevisionen har dog også afdækket en række fejl, usikkerheder og svagheder i ministeriernes interne kontroller og sager, hvor der er risiko for fejl eller svig.

Det er ikke revisors ansvar at opdage besvigelser, der ikke beløbsmæssigt er væsentlige i forhold til regnskabet, men bliver revisor opmærksom på svigagtige forhold, skal revisor reagere. Ansvar for at forebygge og opdage besvigelser ligger hos ledelsen i de enkelte ministerier og virksomheder. Det er derfor også deres opgave og ansvar at etablere betryggende forretningsgange og interne kontroller. En vigtig del af denne opgave er at sikre funktionsadskillelse (også kaldet personmæssig adskillelse eller 4-øjneprincip), hvilket betyder, at det fx ikke må være den samme medarbejder, der varemottager et indkøb og godkender betalingen for indkøbet. På indkøbsområdet er dette helt centralt i forhold til at forebygge statsansattes misbrug af statens midler.

Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i april 2020 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1. Statsrevisorerne ønskede, at undersøgelsen skulle dække områderne tilskud, indkøb og løn. Da Statsrevisorerne behandlede Rigsrevisionens forslag til tilrettelæggelse af undersøgelsen, ønskede de desuden, at undersøgelsen også omfattede statsansattes brug af betalingskort. I undersøgelsen peger vi på steder i den statslige forvaltning, hvor utilfredsstillende forretningsgange og kontroller kan betyde, at statsansatte har mulighed for at begå svig. Dette gælder uanset beløbsstørrelse, og uanset om en eventuel besvigelse ville påvirke det samlede regnskabsrigtighed, idet besvigelser både kan begås for større og mindre beløb.

Definition af svig

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

Definitionen følger af den internationale revisionsstandard ISSAI 1240.

Forretningsgange og interne kontroller

Forretningsgange dækker processer og retningslinjer, der beskriver administrations tilrettelæggelse, og hvordan interne kontroller og tilsyn med kontrollerne skal udføres.

Interne kontroller dækker de handlinger, der implementeres af ledelsen for at undgå fejl og svig.

Styringsramme

Ved en tilfredsstillende styringsramme forstås, at der er fastsat rammer og procedurer, som gør, at det for den enkelte medarbejder er svært at omgå reglerne. Dette kan fx være ved opsætninger, som gør, at én person ikke både kan godkende og betale en faktura.

Regler og procedurer kan være formuleret lokalt i ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukserne eller overordnet i regnskabsbekendtgørelsen.

2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om der i ministerierne er tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller til at begrænse risikoen for ansattes besvigelser. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Havde ministerierne i 2019 en tilfredsstillende styringsramme i forhold til at forebygge risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende tilskud, indkøb og løn?
- Havde ministerierne i 2019 en tilfredsstillende systemunderstøttelse af funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer?
- Havde ministerierne i 2019 i praksis tilfredsstillende interne kontroller til at begrænse risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende indkøb og løn?
- Havde ministerierne i 2019 tilfredsstillende it-understøttede kontroller i de anvendte tilskudssystemer?



Hovedkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at ministeriernes forretningsgange og interne kontroller i 2019 samlet set ikke var tilfredsstillende i forhold til at begrænse risikoen for, at statsansatte kunne begå besvigelser. Rigsrevisionen har ikke fundet konkrete tilfælde af svig vedrørende tilskud, indkøb og løn, men har konstateret en række svage kontroller, som betyder, at det for statsansatte ville have været muligt at begå svig uden at blive opdaget. Konsekvensen heraf er, at der i 2019 - og i princippet flere år bagud - kan have fundet uretmæssige udbetalinger sted i forbindelse med statsansattes forvaltning af tilskud, indkøb og løn.

De fleste ministeriers styringsrammer var mangelfulde i forhold til at forebygge, at statsansatte kan begå besvigelser ved indkøb og ved udbetalinger af tilskud og løn

Undersøgelsen viser, at ministerierne har styringsrammer, der ud fra væsentlighed og risiko understøtter regnskabsaflæggelsen. Ministeriernes tilsyn med virksomhedernes interne kontrol understøtter dog ikke, at den øverste ledelse har et tilstrækkeligt overblik over, om kontrollerne vedrørende tilskud, indkøb og løn fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at forebygge ansattes mulighed for at begå svig. Hovedparten af ministerierne har desuden hverken i 2019 eller 2020 opdateret ministerieinstruksen med beskrivelser af hovedelementerne i ministeriets interne kontrol og risikostyring, på trods af at dette har været et krav i regnskabsbekendtgørelsen siden 2018. Alle ministerierne tilkendegiver, at de har sikret basale kontroller såsom funktionsadskillelse og logging af brugernes handlinger på hele ministerområdet, men halvdelen af departementerne oplyser, at ministeriet kun delvist eller slet ikke i 2019 har efterprøvet, om funktionsadskillelsen virkede efter hensigten.

Rigsrevisionen kan dog samtidig konstatere, at flere ministerier efter afdækningen af svigsager i staten i 2018 og 2019 har revurderet og styrket kontrollerne.

Den systemunderstøttede funktionsadskillelse kunne omgås via lokale tilpasninger og tildeling af brugerrettigheder i virksomhederne

Undersøgelsen viser, at de fællesstatslige it-systemer IndFak, RejsUd og SLS som standard er sat op med henblik på at understøtte funktionsadskillelse. Men undersøgelsen viser også, at systemerne IndFak og RejsUd lokalt kan sættes op og bruges på en måde, der gør, at medarbejdere kan gennemføre transaktioner uden tilstrækkelig funktionsadskillelse. SLS er generelt karakteriseret ved, at der altid skal foretages manuelle kontroller i sagsbehandlingen, fordi ikke-godkendte lønudbetalinger ikke automatisk standses af lønsystemet.

IndFak, RejsUd og SLS

IndFak er Finansministeriets fælles indkøbs- og faktura-håndteringssystem.

RejsUd er Finansministeriets fælles rejseafregningssystem.

SLS er Statens Lønssystem.

De fleste ministerier havde i praksis ikke tilfredsstillende interne kontroller til at begrænse risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende indkøb og/eller løn

Undersøgelsens stikprøver viser, at 13 ud af de 15 ministerier, der hovedsageligt anvendte de fællesstatslige it-systemer i 2019, i nogle tilfælde ikke har haft en tilstrækkelig funktionsadskillelse i systemerne RejsUd og/eller IndFak, og at ministerierne ikke i tilstrækkelig grad har ført tilsyn med og overvåget kontroller. Dette kunne lade sig gøre på grund af lokale opsætninger af indkøbssystemet.

Samlet set viser undersøgelsen, at de fællesstatslige it-systemer IndFak og RejsUd ofte anvendes uden tilstrækkelig styring af brugernes rettigheder i systemerne, og at ministerierne ikke udfører kompenserende kontroller.

Undersøgelsen viser desuden konkrete eksempler på, at medarbejdere har brugt statslige betalingskort i Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet samt tankkort i Forsvarsministeriet i strid med gældende regler.

Rigsrevisionen anbefaler, at alle ministerierne undersøger, om de eksisterende forretningsgange og interne kontroller vedrørende ansattes brug af betalingskort, herunder tankkort, er tilstrækkelige i forhold til at imødegå risikoen for eventuelle besvigelser.

På lønområdet viser undersøgelsen mangler i flere ministeriers lønkontroller og styring af brugerrettigheder i SLS.

Selv om undersøgelsen ikke har påvist tilfælde af svig, kan der have fundet uretmæssige transaktioner sted, og flere ministerier har i kølvandet på Rigsrevisionens undersøgelse igangsat initiativer med henblik på at stramme op og imødegå risikoen for besvigelser på løn- og indkøbsområdet.

Udvalgte ministerier, der anvendte TAS i undersøgelsesperioden

- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
- Miljø- og Fødevareministeriet
- Beskæftigelsesministeriet
- Social- og Indenrigsministeriet
- Kulturministeriet (anvender også et specialudviklet system).

4 ud af 5 udvalgte ministerier anvendte it-systemer til at håndtere tilskud på en måde, som ikke i tilstrækkelig grad sikrede kontrol med styring af brugerrettigheder og overvågning af brugeres aktiviteter i tilskudssystemet til at understøtte betryggende funktionsadskillelse

Systemet TAS bliver brugt i de 5 ministerier til at håndtere tilskud. Der er fundet eksempler på utilfredsstillende styring af brugerrettigheder. Ingen af de 5 ministerier havde i 2019 etableret en tilstrækkelig proces for logning og kontrol af privilegerede brugeres handlinger i systemet. Undersøgelsen viser også et eksempel fra et mindre it-system, som Kulturministeriet anvender til at administrere et tilskud, hvor manglende funktionsadskillelse og utilstrækkelig styring af brugerrettigheder gav risiko for, at ansatte kunne begå svig.

Undersøgelsen har afdækket, at der findes forskelligartet praksis i ministerierne og i virksomhederne vedrørende tilskud, indkøb og løn. Ministerierne kan generelt forbedre de eksisterende forretningsgange og interne kontroller ved at videndele mere på tværs af ministerområdet, men også med andre ministerier om, hvordan risikoen for svig kan begrænses.

1.2. Baggrund

3. Når ministerierne tilrettelægger deres forretningsgange og interne kontroller for at forebygge svig, skal de leve op til de krav, der er fastsat i bl.a. lov om statens regnskabsvæsen og i regnskabsbekendtgørelsen fra 2018. Det fremgår af regnskabsbekendtgørelsen, at de enkelte institutioner (omtales herefter virksomheder) skal fastlægge og beskrive forretningsgange og kontroller, herunder sikre en effektiv funktionsadskillelse.

4. Forvaltning af tilskud, indkøb og løn foregår på forskellig vis og i forskellige statslige it-systemer. Fælles for alle 3 områder er dog bl.a., at de regnskabsmæssige registreringer skal tilrettelægges, så der etableres en funktionsadskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen. Dette fremgår af regnskabsbekendtgørelsens § 24.

Funktionsadskillelse dækker over opdeling af ansvar for arbejdsopgaver mellem personer, der varetager uforenelige funktioner inden for registrering, bogholderi, betalinger, it mv. Det skal sikre, at en person ikke har adgang til eller mulighed for at udføre flere forskellige funktioner, hvor der i funktionen er en form for kontrol. Funktionsadskillelse opnås derfor, når én og samme person ikke har ansvaret for fx både at disponere og godkende eller for at bogføre og betale, som illustreret for en finansiel proces i figur 1.

Regnskabsbekendtgørelsen fra 2018

Regnskabsbekendtgørelsen blev revideret i 2018 (seneste revision inden da fandt sted i 2011).

Den nye regnskabsbekendtgørelse indeholder en tydeliggørelse af bestemmelserne om interne kontroller med krav om, at ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstruktionerne skal beskrive, hvordan den interne kontrol og risikostyring i relation til regnskabsgodkendelsen er tilrettelagt i virksomhederne.

Figur 1
Funktionsadskillelse i en finansiel proces



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Økonomistyrelsen.

Som det fremgår af figur 1, må disponering og godkendelse aldrig foretages af samme person. Desuden fremgår det af figuren, at det bl.a. er godkenderens opgave at kontrollere, at disponenten var bemyndiget, og samtidig føre en yderligere kontrol med fakturaen og leveringen. Da godkenderen både skal kontrollere disponenten og føre kontrol med fakturaen efter disponenten, kan godkendelse i sagens natur ikke foretages af disponenten.

I de it-systemer, som vi har undersøgt, anvendes ikke nødvendigvis de samme betegnelser som i figur 1. Fx hedder den første kontrol af, om de nævnte varer og ydelser mv. er leveret, en varemottagelse i IndFak, selv om denne omtales under disponering i figur 1.

Stamdata

Stamdata er grundinformation, som tages ind i systemet én gang for derefter at blive anvendt som grundlag for fx udbetaling, fakturering eller lønkørsel. Eksempler på stamdata er stilling, navn, adresse, cpr-nr. og betalingsoplysninger på modtageren af en udbetaling.

5. Således betyder funktionsadskillelse, at der på tværs af en finansiel proces er interne kontroller, der sikrer, at det ikke er den samme person, som disponerer, godkender, bogfører og betaler. Ligeledes er det vigtigt, at der er funktionsadskillelse, så fx stamdata er beskyttet mod såvel tilsigtede som utilsigtede fejl. Det er centralt, at den ansvarlige ledelse både forholder sig til, at der er personmæssig funktionsadskillelse ud fra et 4-øjneprincip, og at personerne er bemyndigede og har kompetencen til at varetage deres funktioner i processen.

Begrebet *tilstrækkelig funktionsadskillelse* betyder i denne beretning, at begge forhold er opfyldt. Boks 1 forklarer, hvordan begrebet tilstrækkelig funktionsadskillelse skal forstås, når det bruges i forhold til IndFak og RejsUd.

Boks 1

Tilstrækkelig og systemunderstøttet funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer (eksempler)

Tilstrækkelig funktionsadskillelse i IndFak

Der kan godt være systemunderstøttet funktionsadskillelse i godkendelsen af en faktura i IndFak, uden at der er tale om en tilstrækkelig funktionsadskillelse. Dette vil fx være tilfældet, hvis medarbejderen, som godkender en faktura, ikke har tilstrækkelig prokura til at udføre denne godkendelse, og fakturaen derfor sendes tilbage til den person, som varemottog fakturaen, til endelig godkendelse. Her vil der være en systemunderstøttet funktionsadskillelse, da fakturaen har været forbi 2 forskellige medarbejdere. Funktionsadskillelsen er dog ikke tilstrækkelig, da medarbejderen, som godkender i første omgang, ikke havde prokura til at gennemføre den kontrol, som er indeholdt i godkenderrollen (dvs. ikke var bemyndiget hertil). De 2 centrale kontroller – varemottagelse og endelig godkendelse (forud for bogføring og betaling af fakturaen) – er derfor i praksis varetaget af den samme person.

Tilstrækkelig funktionsadskillelse i RejsUd

Der kan tilsvarende godt være systemunderstøttet funktionsadskillelse i godkendelsen af en rejseafregning i RejsUd, uden at der er en tilstrækkelig funktionsadskillelse. Dette vil fx være tilfældet, hvis en rejseafregning er kontrolleret af en medarbejder og efterfølgende godkendt af den medarbejder, som rejseafregningen vedrører. Her vil der være en systemunderstøttet personmæssig funktionsadskillelse, da rejseafregningen har været forbi 2 medarbejdere. Funktionsadskillelsen er dog ikke tilstrækkelig, da godkenderen i dette tilfælde ikke har bemyndigelse til at udføre den kontrol, som er indeholdt i godkenderrollen, da vedkommende i praksis har godkendt sin egen rejseafregning.

Vi har således undersøgt, om der er tilstrækkelig funktionsadskillelse i betalingsforretningerne, dvs. om der er 4 øjne involveret, og om de medarbejdere, som indgår i den funktionsadskilte proces, har bemyndigelse, dvs. de nødvendige rettigheder, kompetencer, prokura mv. til at udfylde den kontrolfunktion, som skal varetages i henhold til de roller, som medarbejderne udfylder. 4 øjne er dog ikke en sikkerhed for, at der ikke er besvigelser, da medarbejdere via sammensværgelse kan blive enige om at begå svig.

Manglende funktionsadskillelse giver risiko for svig i form af fx ansattes indkøb til eget forbrug eller overførsler til egen konto, mens manglende funktionsadskillelse mellem fx medarbejdere med it-udviklingsopgaver og driftsopgaver medfører en svigrisiko ved, at en medarbejder har mulighed for at foretage ændringer i udviklingsmiljøet og efterfølgende kan overføre uberettigede ændringer direkte i driftssystemet, uden at dette er godkendt.









Hvis det ikke er muligt at etablere systemunderstøttet funktionsadskillelse, fx på grund af virksomhedens størrelse og organisation, skal ministerierne ifølge regnskabsbekendtgørelsen etablere kompenserende kontroller. En kompenserende kontrol kan fx være en stikprøvevis kontrol af fakturaer og indkøbsordrer, opfølgning på logning af ændringer i væsentlige data eller monitorering af brugernes aktiviteter og hændelser i de anvendte it-systemer.

6. Ud over funktionsadskillelse indeholder regnskabsbekendtgørelsen også andre krav, som er relevante for at begrænse risikoen for besvigelser og utilsigtede fejl. Figur 2 viser de relevante krav fra regnskabsbekendtgørelsen og andre relevante principper for at imødegå risiko for besvigelser.

Svig ved sammensværgelser

Hvis der er tale om en sammensværgelse af fx 2 ansatte med forskellige funktioner, der begår svig, kan det være svært at opklare, da parterne har sammenfaldende interesser.

Figur 2
Centrale principper for at imødegå besvigelserisici

RELEVANTE PRINCIPPER FRA REGSKABSBEKENDTGØRELSEN					
<p>§ 24</p> <p>Sikring af funktionsadskillelse</p> 	<p>§ 27</p> <p>Dokumentation og godkendelse</p> 	<p>§ 28</p> <p>Kontrol af grundlaget for ind- og udbetalinger</p> 	<p>§ 30</p> <p>Kontrol med anvendelse af betalingskort</p> 	<p>§ 37</p> <p>Etablering af tilsyn med forretningsgange og interne kontroller</p> 	<p>§ 46</p> <p>Forsvarlig forvaltning af udgifter og indtægter</p> 
<p>Der er etableret en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen. Hvis dette ikke er muligt, skal der optages særskilte bestemmelser herom i regnskabsinstruksen med henblik på at sikre kontrollen med betalingerne på anden måde.</p>	<p>Der er bilag, som dokumenterer rigtigheden af de enkelte regnskabsmæssige registreringer, og som er godkendt af hertil bemyndigede personer.</p>	<p>Der er udarbejdet og gennemført de nødvendige kontroller af grundlaget for ind- og udbetalingerne samt den faktiske effektuering heraf. Dette er tilrettelagt under hensyntagen til betalingernes størrelse og frekvens.</p>	<p>Anvendelse af betalingskort til betaling skal ske efter Finansministeriets cirkulære om anvendelse af betalingskort i staten og retningslinjer i institutionens regnskabsinstruks, hvor der også beskrives principper for udstedelse og anvendelse.</p>	<p>Der er etableret forretningsgange og interne kontroller under hensyntagen til væsentlighed og risiko. I den forbindelse er det kontrolleret, at der er etableret et tilsyn med fokus på ovenstående.</p>	<p>Der foretages en forsvarlig forvaltning af udgifter og indtægter. Disponeringer (indgåelse af aftaler, køb, tilsagn om tilskud mv.) godkendes af en bemyndiget person, og godkendelse af udgifts- og indtægtsbilag omfatter kontrol med, at de i bilaget nævnte varer, ydelser mv. er leveret, og at bilaget er korrekt.</p>
§ 1 – DIGITAL ØKONOMIFORVALTNING					
<p>Regnskabsvæsenet skal bidrage til en sikker og effektiv økonomiforvaltning på alle niveauer i Statsforvaltningen og skal i størst muligt omfang foregå digitalt med brug af færrest mulige ressourcer og størst mulig automatisering.</p>					
ANDRE RELEVANTE PRINCIPPER					
<p>Styring af brugerrettigheder</p> 			<p>Logning og monitorering</p> 		
<p>Der er en velfungerende styring af brugerrettigheder, herunder tildeling, ændring og afvikling af brugerrettigheder inden for det enkelte system og på tværs af systemer.</p>			<p>Der er opsat en logfunktion, som gør det muligt at gå tilbage i en proces og gennemgå, hvem der har gjort hvad og hvornår, og brugeraktiviteter overvåges ved hjælp af loggen.</p>		

Kilde: Rigsrevisionen.

Kombinationen af de krav og principper, der skitseres i figur 2, imødegår risikoen for besvigelser begået af statsansatte ved at minimere muligheden for at begå en besvigelser, samtidig med at det øger muligheden for at opdage en besvigelser, som allerede er begået.

Revisionen af statsregnskabet for 2019

7. Statsrevisorerne har anmodet om, at undersøgelsen omfatter regnskabsåret 2019. Rigsrevisionen har i august 2020 afgivet en beretning om revisionen af statsregnskabet for 2019. Resultater fra revisionen af 2019-regnskabet nævnes, hvor det er relevant, og suppleres med nye observationer, idet den undersøgelse af indkøb, som indgår i beretningen, er baseret på data for alle rejse- og udgiftsafregninger foretaget af alle ministerier, som anvendte de fællesstatslige it-systemer i 2019. Dette til forskel fra den stikprøvebaserede revision, der blev gennemført i forbindelse med revisionen af statsregnskabet for 2019.

I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019 konkluderer Rigsrevisionen bl.a., at et stort antal virksomheder fordelt på en række ministerier mangler funktionsadskillelse og ikke har tilstrækkelig kontrol med betalinger mv. Medarbejdere i flere virksomheder har desuden adgang til at deaktivere eller slette logs i it-systemerne, hvilket gør det næsten umuligt for en virksomhed at opdage eventuelle uregelmæssigheder, som skyldes svig. Det drejer sig fx om følgende sager i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019:

- mangelfuldt kontrolmiljø på indkøbsområdet hos Forsvarsministeriet
- utilstrækkeligt kontrolmiljø på huslejeområdet hos Bygningsstyrelsen under Transport- og Boligministeriet
- mangler i Skatteministeriets brugerrettighedsstyring
- utilstrækkelig it-sikkerhed i Navision Stat hos Direktoratet for Kriminalforsorgen og Domstolsstyrelsen under Justitsministeriet
- utilstrækkelig kontrol med udbetaling af tilskud hos Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering under Beskæftigelsesministeriet.

Da ovennævnte sager er behandlet i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019, indgår de ikke i denne undersøgelse.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

8. Undersøgelsen afdækker 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. På baggrund af en samlet risikovurdering baseret på dataanalyser, tidligere revisioner og en whistleblowerordning har vi udtaget virksomheder og forvaltningsområder til yderligere revisionshandlinger. I beretningen beskriver vi eksempler på steder i forvaltningen af tilskud, indkøb og løn, hvor der i 2019 har manglet funktionsadskillelse. Desuden fremhæver vi eksempler fra forskellige virksomheder, hvor forretningsgange og kontroller til at begrænse risikoen for statsansattes mulighed for at begå svig ikke var tilfredsstillende i 2019.

Revisionskriterier

9. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om der i ministerierne er tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller til at begrænse risikoen for ansattes besvigelser. Med ministerierne mener vi departementer og underliggende virksomheder, som indgår i statsregnskabet.

Rigsrevisionens whistleblowerordning

Whistleblowerordningen gav mulighed for at indmelde tilfælde af formodet svig og/eller forretningsgange og kontroller, som muliggør statsansattes svig.

Ordningen var åben i 2½ måned i foråret 2020, og oplysninger derfra er inddraget i undersøgelsen i de tilfælde, hvor de har været relevante inden for undersøgelsens afgrænsning og har kunnet efterprøves.

Kriterierne for undersøgelsen udspringer primært af regnskabsbekendtgørelsen, hvor de centrale krav og principper for interne kontroller fremgår. Disse omfatter kontroller og kontrolfunktioner, som er særligt relevante for at imødegå besvigelserisici i forbindelse med forvaltning af bl.a. tilskud, indkøb og løn, herunder funktionsadskillelse, styring af brugerrettigheder/adgangskontrol og dokumentation samt tilsyn og it-understøttelse.

Tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller indebærer grundlæggende, at der er etableret funktionsadskillelse, eller at der er iværksat kompenserende kontroller, hvor funktionsadskillelse ikke er mulig. Herudover er det væsentligt, at virksomhederne styrer brugernes rettigheder i de anvendte it-systemer, så de ansatte har de rettigheder, som er begrundet i et arbejdsbetinget behov, og at der ikke tildeles for brede rettigheder, som kan tilsidesætte funktionsadskillelsen. Tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller indebærer i denne sammenhæng også, at der føres et tilstrækkeligt tilsyn med de interne kontroller, herunder med kontrollerne af grundlaget for ind- og udbetalinger, og med anvendelsen af betalingskort mv. Endelig indebærer det, at forretningsgange og interne kontroller i videst muligt omfang understøttes af it-systemer og automatiske kontroller.

Tilsyn defineres i denne beretning bredt og dækker dermed både det departementale tilsyn og styring og controlling udført af virksomhederne.

10. Vi har undersøgt, om ministerierne havde en tilfredsstillende styringsramme i forhold til at forebygge risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende tilskud, indkøb og løn i 2019, idet det fremgår af regnskabsbekendtgørelsen, at ministerierne skal sikre, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller samt tilsyn hermed, som sikrer regnskabsafleggelsen. Dette udmønter sig i, at der stilles krav om, at det i ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukserne skal beskrives, hvordan hovedelementerne i den interne kontrol og risikostyring i relation til regnskabsgodkendelsen er tilrettelagt. Konkret skal ministerieinstruksen indeholde en beskrivelse af hovedelementerne i ministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol og risikostyring i forbindelse med regnskabsafleggelsen. Det fremgår ikke direkte af regnskabsbekendtgørelsen, men en væsentlig del af formålet med intern kontrol er at forhindre muligheden for besvigelser fra ansatte og at sikre, at ansatte dermed ikke kan blive mistænkt for besvigelser.

Ministerierne er forpligtede til at opbygge et internt kontrolsystem, som sikrer en forsvarlig regnskabsafleggelse og forvaltning af offentlige midler. Dette kræver en styringsramme, som omfatter en forsvarlig organisering af roller og ansvar i ministeriet og strukturerede procedurer for risikostyring og overvågning af interne kontroller for at begrænse risikoen for, at der sker fejl i bl.a. tilskuds-, indkøbs- og lønprocesser. I den forbindelse er det nødvendigt, at de statslige virksomheder kortlægger deres finansielle processer fra start til slut og vurderer, hvor der er risiko for tilsigtede fejl. Det er desuden vigtigt, at de interne kontroller i processerne systematisk efterprøves for at sikre, at kontrollerne er effektive i forhold til at imødegå konstaterede risici for fejl.

En klar systematik for intern kontrol og risikostyring indebærer bl.a.:

- klart definerede roller og ansvarsfordeling
- overvågning af, at der i virksomhederne foretages kortlægning og risikovurdering af de finansielle processer fra start til slut, som gør det muligt at vurdere, hvilke risici ledelsen accepterer, og hvilke der skal afhjælpes af virksomhedernes interne kontroller
- overvågning af, at der i virksomhederne gennemføres en kontinuerlig overvågning og tilpasning af kontrolmiljøet over tid for at sikre, at kontrollerne bliver udført, at kontrolsvagheder udbedres, og at kontroller udvikles, hvor overvågningen viser, at det er relevant og nødvendigt for at bringe konkrete risici ned på et acceptabelt lavt niveau
- ledelsesinformation om risici og kontroller, som giver ledelsen et overblik over væsentlige risici, herunder besvigelserisici, og om, hvorvidt kontrollerne fungerer effektivt eller kræver ændringer/handlingsplaner og opfølgning.

Det er de enkelte ministeriers ansvar at sikre tilrettelæggelse af forsvarlige forretningsgange, der følger gældende regelsæt, herunder at sikre, at der er tilstrækkelige interne kontroller og er etableret et tilsyn hermed, der tager hensyn til væsentlighed og risiko. Ministeriets underliggende virksomheder tilrettelægger selv deres interne kontrol og risikostyring, men departementet har ansvaret for at sikre en tilstrækkelig overvågning af, at der er fastlagt forretningsgange og interne kontroller, som er effektive i forhold til at begrænse risici for væsentlige fejl. Derudover er departementet ansvarlig for at sikre udbedring ved regelbrud og at sikre, at der følges op på konstaterede væsentlige fejl og mangler i ministeriet.

11. Vi har undersøgt, om ministerierne havde tilfredsstillende systemunderstøttelse af funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer i 2019, idet det fremgår af regnskabsbekendtgørelsen, at statens regnskabsvæsen i størst muligt omfang skal foregå digitalt med brug af færrest mulige ressourcer og størst mulig automatisering. Med udgangspunkt heri har vi undersøgt, om der i de fællesstatslige systemer var systemunderstøttede kontroller til at sikre tilfredsstillende funktionsadskillelse i 2019, og om virksomhederne anvendte systemerne efter hensigten, så de systemunderstøttede kontroller ikke blev fraveget uden at blive suppleret af kompenserende kontroller.

I undersøgelsen indgår de 4 it-systemer, som er en del af statens samlede virksomhedsløsning: Navision Stat (som anvendes til økonomistyring og regnskab), IndFak (som anvendes til indkøb og fakturahåndtering), RejsUd (som anvendes til rejse- og udlægsafregninger) og Statens Lønløsning – SLS og HR-Løn (som anvendes til lønudbetalinger). Disse systemer anvendes af langt hovedparten af ministerierne.

For Navision Stat, IndFak og RejsUd er det centralt at undersøge, om systemopsætningen sikrer, at enkelte personer ikke kan gennemføre centrale dele af en betalingsproces alene (dvs. at den samme person ikke kan fungere som disponent og godkender eller som bogfører og betaler). En sikker lønforvaltning er desuden afgørende for, at der ikke sker svig, og at der ikke forekommer regelbrud, fejl og mangler i lønnen. Lønområdet er kendetegnet ved, at en væsentlig del af lønnen udbetales som fast løn til medarbejdere. Dette mindsker risikoen for svig på lønområdet, idet den faste løn udbetales automatisk hver måned, når først lønoplysningerne er indtastet korrekt i lønsystemet. Risikoen på lønområdet er størst, når der er knyttet manuelle processer til udbetalingerne.

RejsUd og IndFak

I undersøgelsen indgår Finansministeriets fælles indkøbs- og fakturahåndterings-system IndFak2 (herefter kaldet IndFak) samt Finansministeriets fælles rejseafregningssystem RejsUd2 (herefter kaldet RejsUd).

12. Økonomistyrelsen under Finansministeriet udvikler og drifter de fællesstatslige it-systemer med henblik på at understøtte, at de administrative processer i staten kan udføres digitalt. Finansministeriets ansvar fastlægges i regnskabsbekendtgørelsens § 6, stk. 5, hvor det fremgår, at Økonomistyrelsen har ansvaret for systemerne, herunder for at stille de relevante krav til systemernes drift og sikkerhed og for at sikre overholdelse af kravene. Det er også Økonomistyrelsens ansvar at udarbejde og vedligeholde systemdokumentation, brugervejledninger og installationsvejledninger til de fællesstatslige systemer, mens det er de enkelte virksomheders ansvar at sikre den specifikke dokumentation for, hvordan systemerne anvendes lokalt, og at vejledningerne er opdaterede.

Vi har undersøgt, om ministerierne i praksis havde tilfredsstillende interne kontroller til at begrænse risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende indkøb og løn samt tilfredsstillende it-understøttede kontroller i de anvendte tilskudssystemer for at afdække, om den ovenfor beskrevne styringsramme og brugen af it-systemerne i tilstrækkelig grad har sikret funktionsadskillelse i de gennemførte betalinger på tilskuds-, indkøbs- og lønområdet. Udgangspunktet herfor er, at den praktiske anvendelse af systemer kan medføre, at der – til trods for tilfredsstillende styringsrammer og it-systemer – ikke finder de fornødne kontroller sted, så funktionsadskillelsen alligevel ikke er tilstrækkelig.

Metode

13. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, cases, stikprøver af bilag, en selvangivelse og en spørgeskemaundersøgelse samt forskellige analyser af registerdata fra de fællesstatslige it-systemer og analyser af betalingskorttransaktioner og transaktioner med Forsvarsministeriets tankkort i 2019.

I undersøgelsen indgår alle ministerier og deres underliggende virksomheder, der fremgår af tabel C i bilag 2. 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, inddrager vi i dele af undersøgelsen resultater gældende for 2020. Vi har dog så vidt muligt taget udgangspunkt i interne kontroller og forretningsgange i statslige virksomheder, som de så ud efter ressortændringen på baggrund af folketingsvalget i 2019. Det samme gælder interne instrukser og procesbeskrivelser.

14. I kapitel 2 har vi vurderet ministeriernes styringsramme, dvs. tilrettelæggelse af forretningsgange og interne kontroller samt tilsyn med intern finansiel kontrol og risikostyring i forhold til svig. Denne del af undersøgelsen baserer sig på skriftligt materiale fra ministerierne indhentet fra departementerne i forbindelse med spørgeskemaundersøgelser og en selvangivelse, hvor spørgsmålene primært udsprang af regnskabsbekendtgørelsen. Ministerierne har besvaret spørgeskemaet for departementet og de underliggende virksomheder, der fremgår af statsregnskabet. Når ministerierne besvarer selvangivelsen, har de – i lighed med, hvad der er tilfældet i andre sammenhænge, hvor Rigsrevisionen anmoder om og indhenter redegørelser, oplysninger, revisionsmateriale mv. – pligt til at give korrekte oplysninger, og Rigsrevisionen har derfor ikke efterprøvet ministeriernes svar.

Kapitlet omfatter således en overordnet kortlægning af ministeriernes arbejde med kontrol og risikostyring med udgangspunkt i departementernes egne (selvangivne)

oplysninger om, hvordan de i 2019 havde tilrettelagt ministeriets tilsyn i forhold til at forebygge og opdage svig på områderne tilskud, indkøb og løn på ministerområdet.

15. I kapitel 3 har vi undersøgt, om der i de 4 udvalgte fællesstatslige it-systemer Navision Stat, IndFak, RejsUd og Statens Lønssystem (SLS) er etableret mulighed for systemunderstøttet funktionsadskillelse, og om der er virksomheder, som ikke anvender eller omgår denne systemunderstøttelse.

I 2019 var der 3 ministerier, som ikke anvendte alle 4 fællesstatslige it-systemer. Statsministeriet anvendte ikke RejsUd, Skatteministeriet anvendte hverken Navision Stat, IndFak eller RejsUd (med undtagelse af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen), og Forsvarsministeriet anvendte hverken Navision Stat, IndFak, RejsUd eller SLS. Disse ministerier er derfor ikke omfattet af kapitel 3. Det skal bemærkes, at nogle ministerier har enkelte underliggende virksomheder, som anvender andre systemer end de fællesstatslige. Fx anvendes SAP af Vejdirektoratet og Banedanmark under Transport- og Boligministeriet og af Skatteministeriet og underliggende virksomheder (med undtagelse af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen).

16. I kapitel 4 har vi undersøgt udvalgte virksomheders interne kontroller, herunder primært funktionsadskillelse. Virksomhederne er udvalgt på baggrund af vores risikomodell, som har peget på ministerier og virksomheder, hvor dataanalyser, tidligere revisioner og whistleblowerhenvendelser umiddelbart indikerer, at der kan være svagheder i forretningsgangene eller i kontroller til forebyggelse af svig blandt statsansatte på indkøbsområdet og/eller lønområdet. Desuden har vi undersøgt statsansattes anvendelse af betalingskort, som Statsrevisorerne eksplicit har ønsket, jf. pkt. 1.

Vi har analyseret data fra de fællesstatslige it-systemer for at klarlægge, hvilke personer/brugere der varetager forskellige delprocesser/roller i udbetalingsforretninger, om der er personmæssig funktionsadskillelse, og hvornår forskellige delprocesser finder sted. Da automatiske og forebyggende kontroller som udgangspunkt er stærkere end kompenserende og opdagende kontroller, har vi i første del af kapitlet undersøgt, om der har været en tilstrækkelig systemunderstøttet kontrol i RejsUd og IndFak. Data om betalingskort er analyseret ud fra indkøbskategorier knyttet til de steder, hvor de er anvendt, og ud fra forbrugsmønstre med tidspunkter, steder og kombinationen af flere på hinanden følgende indkøb. Data om tankkort er analyseret ud fra anomalier og mønstre, som kunne antyde, at kortene anvendes i strid med gældende regler.

Endelig har vi undersøgt udvalgte ministeriers lønkontroller og styring af brugerrettigheder i SLS. Disse ministerier fremgår af henholdsvis bilag 3, 4 og 5.

17. I kapitel 5 har vi undersøgt, om udvalgte virksomheder har sikret tilfredsstillende funktionsadskillelse, som begrænser risikoen for, at statsansatte kan begå svig i forvaltningen af tilskud. Da der ikke fandtes et fællesstatsligt it-system til administration af tilskud i 2019, har vi beskrevet 2 eksempler på tilskudssystemer: det tilskudsadministrative system TAS, der blev anvendt i flere ministerier, og et særskilt system, som blev anvendt i en virksomhed på Kulturministeriets område.

Data anvendt i undersøgelsen

Fra Økonomistyrelsen

- Udtræk af alle transaktioner i Navision Stat foretaget af virksomheder, som anvendte systemet i 2019, og som indgår i undersøgelsen
- Udtræk af alle transaktioner i IndFak foretaget af virksomheder, som anvendte systemet i 2019, og som indgår i undersøgelsen
- Udtræk af alle transaktioner i RejsUd foretaget af virksomheder, som anvendte systemet i 2019, og som indgår i undersøgelsen.

Fra SEB Kort Bank

- Udtræk af alle betalingskorttransaktioner foretaget i 2019 af statslige virksomheder, som indgår i undersøgelsen.

Fra Forsvarsministeriet

- Udtræk af alle tankninger foretaget med Forsvarets tankkort i 2019.

Tabel 1 viser, hvilke ministerier der indgår i de enkelte dele af beretningens kapitel 4 og 5. Den sorte firkant angiver, hvor dataanalyserne peger på, at der kan være udfordringer med funktionsadskillelsen, men hvor vi ikke har udtaget ministeriet til videre undersøgelse/stikprøve. De farvede cirkler angiver, hvilke ministerier der er udtaget som cases til videre undersøgelse. Farverne angiver desuden den primære kilde til udvælgelse af de enkelte cases i vores risikomodel.

Tabel 1
Ministerier, der indgår som konkrete eksempler i kapitel 4 og 5 med angivelse af kilde til udvælgelse af cases

	Kapitel 4 Indkøb				Kapitel 4 Løn		Kapitel 5 Tilskud	
	IndFak	RejsUd	Tank-kort	Betalings-kort	Bruger-styring	Løn-kontroller	TAS	Lokalt system
§ 5. Statsministeriet								
§ 6. Udenrigsministeriet	■	●			●			
§ 7. Finansministeriet	■	■			●			
§ 8. Erhvervsministeriet	■	■			●			
§ 9. Skatteministeriet					●			
§ 11. Justitsministeriet	■	■		●	●			
§ 12. Forsvarsministeriet			●	●				
§ 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet								
§ 15. Social- og Indenrigsministeriet	■				●	●	●	
§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet	●	●			●			
§ 17. Beskæftigelsesministeriet		■					●	
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	●					●		
§ 20. Børne- og Undervisningsministeriet	●				●			
§ 21. Kulturministeriet	●	■			●	●	●	●
§ 22. Kirkeministeriet								
§ 24. Miljø- og Fødevarerministeriet	■	●					●	
§ 28. Transport- og Boligministeriet	■	●				●		
§ 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	■			●	●	●	●	

- Dataanalyser
- Whistleblowerordning
- Tidligere revisioner

Note: I 2019 anvendte Statsministeriet ikke RejsUd, mens Skatteministeriet hverken anvendte IndFak eller RejsUd (med undtagelse af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, som brugte IndFak). Forsvarsministeriet anvendte hverken IndFak, RejsUd eller SLS. Betalingskort som emne er inkluderet i undersøgelsen på foranledning af Statsrevisorerne.

Kilde: Rigsrevisionen.

18. Kapitel 4 og 5 baserer sig på en gennemgang af materiale fra den allerede udførte finansielle revision, it-revision og lønrevision i forbindelse med revisionen af statsregnskabet for 2019 og på supplerende materiale indhentet fra de reviderede i 2020. Derudover er store dele af undersøgelsen baseret på analyser af data fra henholdsvis de fællesstatslige it-systemer Navision Stat, IndFak, RejsUd og SLS samt på analyser af forbruget på betalingskort fra SEB Kort Bank, som udsteder betalingskort til statsansatte i Danmark. Derudover har vi analyseret data fra Forsvarsministeriets database om brændstof. Som en del af undersøgelsen har vi holdt virtuelle møder med ministerier og med udvalgte virksomheder, som indgår som cases i kapitel 4 og 5, ligesom vi har aflagt enkelte revisionsbesøg.

19. Rigsrevisionen har i forbindelse med whistleblowerordningen, der blev oprettet til denne undersøgelse, modtaget en række henvendelser om uregelmæssigheder, som ikke kunne efterprøves – enten på grund af manglende revisionsadgang, eller fordi der er tale om et samarbejde mellem flere parter, hvilket gør det meget vanskeligt at afdække svig. Alle tip er videreformidlet til de relevante ministerier, og relevante myndigheder har igangsat undersøgelser af udvalgte sager. Whistleblowerordningen beskrives i bilag 2.

20. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

21. I undersøgelsen indgår forretningsgange og interne kontroller forbundet med forvaltningen af tilskud, indkøb og løn. På tilskudsområdet omfatter undersøgelsen tilskud efter ansøgning og tildelingspuljer (idet vi har undersøgt det tilskudsadministrative system TAS og et andet system). På indkøbsområdet indgår indkøb af varer og ydelser og indkøb foretaget med arbejdsgiverudstedte (herunder privathæftende) betalingskort (herunder tankkort) samt kontroller i delprocesser inden for indkøbsprocesserne. Undersøgelsen omfatter ikke leverandørstyring, kontraktforhandling, udbud m.m. På lønområdet indgår udbetalinger knyttet til løn og pension.

22. Undersøgelsen omfatter forretningsgange og kontroller i regnskabsåret 2019.

23. Ministerierne har i 2019 som følge af de tidligere omtalte sager om svig, fx i Socialstyrelsen, iværksat en række tiltag for at undersøge og vurdere risikoen for besvigelser og de grundlæggende interne kontroller, herunder funktionsadskillelse og adgangsbegrænsninger/brugerrettigheder. Dette gælder bl.a. i forhold til virksomhedernes tilskuds-, indkøbs- og lønprocesser. Derfor var regnskabsåret 2019 et år med mange ændringer, hvoraf flere først er ved at blive implementeret i 2020.

24. Første del af kapitel 2, der baserer sig på ministeriernes selvangivelse og spørgeskemabesvarelse. Den del af kapitlet, der bygger på spørgeskemabesvarelser, omfatter ikke Erhvervsministeriet, da ministeriet med henvisning til opgaver i forlængelse af COVID-19 ikke har besvaret Rigsrevisionens materialeanmodning, der vedrører ministeriernes tilrettelæggelse af kontrolmiljøer. Anden del af kapitlet dækker alle ministerier.

Regeringens whistleblowerordninger

Regeringen har medio 2020 besluttet, at der senest den 1. november 2020 skal være indført whistleblowerordninger på hele statens område.

25. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 er en liste over de ministerier og underliggende virksomheder, som indgik i revisionen af lønkontrol i 2019, og som også indgår i denne undersøgelse. Bilag 4 er en liste over de ministerier og underliggende virksomheder, som indgik i revisionen af brugerstyring i staten i 2019, og som også indgår i denne undersøgelse. Bilag 5 er en tilsvarende liste for 2020. Bilag 6 indeholder dataanalysen af Forsvarsministeriets brug af tankkort. Bilag 7 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Ministeriernes styringsrammer i forhold til at forebygge besvigelser



Delkonklusion

De fleste ministeriers styringsrammer var mangelfulde i forhold til at forebygge, at statsansatte kan begå besvigelser ved indkøb og ved udbetalinger af tilskud og løn.

Ministerierne har styringsrammer, der ud fra væsentlighed og risiko understøtter regnskabsaflæggelsen. Ministeriernes tilsyn med virksomhedernes interne kontrol giver dog ikke et tilstrækkeligt overblik over, om kontrollerne i forbindelse med administrationen af tilskud, indkøb og løn fungerer hensigtsmæssigt i forhold til at forebygge ansattes mulighed for at begå svig.

Hovedparten af ministerierne havde hverken i 2019 eller 2020 opdateret ministerieinstruksen med beskrivelser af hovedelementerne i ministeriets interne kontrol og risikostyring, på trods af at dette har været et krav i regnskabsbekendtgørelsen siden 2018. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der generelt har manglet viden i ministerierne om, hvad dette krav i regnskabsbekendtgørelsen betød, og hvordan det kunne implementeres i ministeriernes instrukser og interne procedurer. Det var samtidig et fåtal blandt ministerierne, som i 2019 havde baseret deres styringsramme på anerkendte standarder og principper for intern finansiell kontrol.

Ministeriernes departementer har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at der er etableret basale kontroller, som sikrer funktionsadskillelse på ministerområdet, men halvdelen af departementerne har oplyst, at ministeriet kun delvist eller slet ikke har efterprøvet, om funktionsadskillelsen virkede efter hensigten.

Ministerierne, som forvalter tilskud, har med henvisning til bl.a. svigsagen i Socialstyrelsen i 2018 øget det departementale tilsyn med, at virksomhederne sikrer, at der er funktionsadskillelse og kontrol af grundlaget for udbetalinger af tilskud.

26. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministerierne i 2019 havde en tilfredsstillende styringsramme i forhold til at begrænse risikoen for besvigelser begået af statsansatte på områderne tilskud, indkøb og løn.

Regnskabsbekendtgørelsen fra 2018 har tydeliggjort bestemmelserne om interne kontroller ved at stille krav om, at det i ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukserne skal beskrives, hvordan den interne kontrol og risikostyring er tilrettelagt i relation til regnskabsgodkendelsen. Vi har derfor undersøgt, om ministeriernes departementer fastsætter og beskriver hovedelementerne i den interne kontrol og risikostyring i ministerieinstruksen, herunder tilsynet med kontrolsystemerne hos de enheder/virksomheder, der aflægger regnskab. Herudover har vi undersøgt, om ministeriernes interne kontrol og risikostyring tager afsæt i anerkendte standarder eller principper for intern finansiel kontrol til at sikre velfungerende kontrolsystemer, som i praksis kan yde en betydelig beskyttelse mod svig. Endelig har vi undersøgt de af departementernes tilsynsaktiviteter, som i 2019 var målrettet kontroller på ministerområdet, der begrænser risikoen for svig.

2.1. Ministerieinstrukser

27. Vi har gennemgået de senest opdaterede ministerieinstrukser for 2019 og 2020 og konstaterer, at størstedelen af ministerierne har ajourført ministerieinstruksen, efter regnskabsbekendtgørelsen trådte i kraft den 19. februar 2018, men at der kun i 4 af disse ministerieinstrukser fremgår eksplicitte beskrivelser af, hvad ministeriet anser som hovedelementerne i ministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol og risikostyring, herunder tilsynet med udførende enheder. Dette på trods af, at det var et krav i regnskabsbekendtgørelsen. Figur 3 viser, hvilke ministerier der har ajourført ministerieinstruksen, og hvilke ministerier der ikke har ajourført instruksen med afsnit om intern kontrol og risikostyring. Af parenteser fremgår ajourføringsdatoen.

Figur 3

Ministerieinstrukser i 2019 og 2020 med eller uden afsnit om intern kontrol og risikostyring

Har ajourført ministerieinstruksen med afsnit om intern kontrol og risikostyring	Har ajourført ministerieinstruksen uden afsnit om intern kontrol og risikostyring
<ul style="list-style-type: none"> • Skatteministeriet (januar 2019) • Beskæftigelsesministeriet (marts 2019) • Udenrigsministeriet (september 2019) • Finansministeriet (januar 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> • Forsvarsministeriet (januar 2019) • Kulturministeriet (januar 2019) • Udlændinge- og Integrationsministeriet (august 2019) • Miljø- og Fødevareministeriet (oktober 2019) • Uddannelses- og Forskningsministeriet (oktober 2019) • Kirkeministeriet (december 2019) • Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (december 2019) • Børne- og Undervisningsministeriet (marts 2020) • Social- og Indenrigsministeriet (marts 2020) • Statsministeriet (april 2020) • Sundheds- og Ældreministeriet (april 2020) • Transport- og Boligministeriet (maj 2020) • Justitsministeriet (juni 2020) • Erhvervsministeriet (juli 2020)

Note: Ministerieinstrukserne er indhentet af Rigsrevisionen frem til medio 2020.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at 4 ministerier har ajourført deres ministerieinstruks med afsnit om, hvordan ministeriet har tilrettelagt den interne kontrol og risikostyring efter regnskabsbekendtgørelsen fra 2018. Figuren viser også, at 14 ministerier har ajourført deres ministerieinstruks i 2019 eller 2020, men ikke med beskrivelserne af hovedelementerne i den interne kontrol og risikostyring.

2.2. Ministeriers anvendelse af standarder for intern kontrol og risikostyring

28. Vi har undersøgt, om ministerierne – selv om det ikke fremgår af ministerieinstruksene – arbejdede med finansiell risikostyring og intern kontrol i 2019 med afsæt i fagligt anerkendte standarder eller begrebsrammer for intern finansiell kontrol, fx COSO's begrebsramme. Tilsvarende systematik og hovedelementer afspejles også i Økonomistyrelsens vejledning om intern finansiell kontrol fra 2020.

29. Ministeriernes besvarelser af Rigsrevisionens spørgeskema om intern kontrol i forbindelse med undersøgelsen viser generelt, at ministeriernes styringsrammer i 2019 ikke omfattede formaliserede procedurer for finansiell risikostyring og evaluering af kontroller. Ministerierne havde dermed ikke procedurer, som sikrede, at alle virksomheder på ministerområdet systematisk foretog vurderinger af specifikke besvigelserisici i alle finansielle processer og evalueringer af, om væsentlige kontroller i processerne fungerer. Hovedparten af ministerierne havde i 2019 endvidere ikke dokumenterede procedurer for, hvordan ministerierne skulle følge op og rapportere til ledelsen og departementet ved mistanke om svig. Ministerierne har oplyst, at den type information fulgte de almindelige procedurer i det ministerielle hierarki.

30. 4 ministerier (Social- og Indenrigsministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Kulturministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet) gør opmærksom på, at de har efterspurgt vejledning fra Økonomistyrelsen for at kunne implementere regnskabsbekendtgørelsens krav om beskrivelser af tilrettelæggelsen af intern kontrol og risikostyring i deres ministerieinstruks og interne procedurer. Økonomistyrelsen oplyste ved ikrafttræden af den seneste regnskabsbekendtgørelse i 2018, at en vejledning ville foreligge i løbet af sommeren 2019. Økonomistyrelsen udgav dog først en vejledning om intern finansiell kontrol i juni 2020. Økonomistyrelsens vejledninger til ministeriernes udarbejdelse af ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstruks var desuden fra 2010 og 2013 og dermed ikke opdaterede i forhold til den gældende regnskabsbekendtgørelse.

Vores gennemgang indikerer således, at der har manglet viden hos flere af ministerierne om, hvordan de skulle fortolke regnskabsbekendtgørelsens præcisering om, at ministeriets tilrettelæggelse af intern kontrol og risikostyring skal fremgå af ministerieinstruksen. Rigsrevisionen bemærker samtidig, at virksomhederne ud over at opdatere instruksen også bør være opmærksomme på, at instruksen skal være kendt af medarbejderne.

COSO

COSO står for Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission og dækker over en begrebsramme for interne kontroller til svigforebyggelse.

Begrebsrammen består af 5 hovedkomponenter:

- kontrolmiljø
- risikovurdering
- kontrolaktiviteter
- information
- kommunikation og overvågning.

Begrebsrammen er et værktøj, som på struktureret vis hjælper virksomheder med at komme hele vejen rundt, afdækker skjulte risici og bidrager til styrkelse og opretholdelse af et sundt kontrolmiljø.

31. Status i 2020 er, at 5 ministerier (Finansministeriet, Skatteministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet) har iværksat tiltag til at styrke ministeriets arbejde med intern kontrol og risikostyring. Finansministeriet er i den forbindelse det første ministerium, der i 2018 gennemførte et større "risikoafdækningsprojekt", som omfattede kortlægning og vurdering af risici og interne kontroller for alle processer på styrelsesniveau. Projektet blev drevet af departementets interne tilsynsfunktion, der har til opgave at understøtte ministeriets risikostyring og overvågning af kontroller. Tilsynsfunktionen foretager også selv tests af kontrolmiljøet og sikrer opfølgning på observationer og anbefalinger, herunder tilsyns- og revisionsbemærkninger. De øvrige 4 ministerier har oplyst, at arbejdet stadig pågår i 2020.

32. Rigsrevisionen kan konstatere, at flere departementer i 2019 iværksatte konkrete relevante tiltag for at revurdere risikoen for besvigelser som reaktion på bl.a. svigsagen i Socialstyrelsen. Fx indhentede de information fra virksomhederne for at vurdere, om virksomhederne havde etableret funktionsadskillelse og kontroller, der begrænser risikoen for svig i udbetalinger af tilskud.

Situationsbestemt tilsyn

- Tilsyn med risikovurderinger på udvalgte områder og udvalgte interne kontroller, der imødegår risikoen for svig.
- Reaktion på svigsager i staten og på revisionsbemærkninger.

Tilsyn ud fra begrebsramme for risikostyring og intern kontrol

- Kontrolsetup med 3 forsvarslinjer, formaliseret risikostyring og rapporteringsprocedurer.
- Overblik over væsentlige risici inkl. besvigelserisici.
- Efterprøvning og vurderinger af, om kontrolmiljøet fungerer effektivt.
- Forebyggende, risikorettede tiltag.

Departementernes tilsyn i forhold til at begrænse risikoen for svig i 2019 var således situationsbestemt og tog udgangspunkt i konstaterede problemområder, bl.a. som følge af de konstaterede svigsager andre steder i staten, revisionsbemærkninger, opståede sager mv. Dette tilsyn blev gennemført som led i departementernes løbende tilsyn med virksomhederne ud fra væsentlighed og risiko.

33. Rigsrevisionen anbefaler, at alle ministerier implementerer en systematisk styringsramme for intern kontrol og risikostyring ud fra de anerkendte principper til at understøtte, at ministeriets forretningsgange og interne kontroller imødegår væsentlige risici, herunder besvigelserisici. Rigsrevisionen anbefaler i den forbindelse, at ministerierne også revurderer, hvordan ministeriets tilrettelæggelse af tilsynet med den interne kontrol sikrer ledelsens overblik og stillingtagen til risici og kontroller på ministerområdet.

2.3. Ministeriernes revurdering af kontrolmiljø og funktionsadskillelse i 2019

34. Vi har i forbindelse med undersøgelsen bedt alle departementer om at udfylde en selvangivelse for deres ministerområde. Her har de oplyst, om ministeriet har foretaget en samlet revurdering af kontrolmiljøet i ministeriet i 2019 i forlængelse af arbejdet med interne kontroller.

Departementerne har derudover afgivet en samlet vurdering af, om der var etableret en betryggende funktionsadskillelse mellem regnskabsmæssige registreringer og betalinger på ministerområdet i 2019, jf. regnskabsbekendtgørelsens specifikke krav til funktionsadskillelse. Endelig har departementerne oplyst, om funktionsadskillelse og logning af brugeraktiviteter er særskilt efterprøvet for ministeriet i 2019. Ministeriernes svar fremgår af tabel 2. Vi skal understrege, at tabellen kun viser ministeriernes selvangivne svar, og at svaret ikke er efterprøvet af Rigsrevisionen, selvom vi må konstatere, at selvangivelserne fra ministerierne ikke i alle tilfælde svarer overens med Rigsrevisionens konklusioner i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019.

Tabel 2
Ministeriernes besvarelse af selvangivelsen

	§ 5. Statsministeriet	§ 6. Udenrigsministeriet	§ 7. Finansministeriet	§ 8. Erhvervsministeriet	§ 9. Skatteministeriet	§ 11. Justitsministeriet	§ 12. Forsvarsministeriet	§ 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet	§ 15. Social- og Indenrigsministeriet	§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet	§ 17. Beskæftigelsesministeriet	§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	§ 20. Børne- og Undervisningsministeriet	§ 21. Kulturministeriet	§ 22. Kirkeministeriet	§ 24. Miljø- og Fødevarerministeriet	§ 28. Transport- og Boligministeriet	§ 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
Har ministeriet i 2019 sikret, at der er etableret funktionsadskillelse mellem regnskabsmæssige registreringer og betalinger på ministerområdet?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Har ministeriet i 2019 sikret, at der er etableret funktionsadskillelse i betalingsforretninger på ministerområdet?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Har ministeriet i 2019 foretaget særskilt efterprøvnin af, at funktionsadskillelsen fungerer?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Har ministeriet i 2019 foretaget særskilt efterprøvnin af, at der er opsat logning af brugernes handlinger i tilskuds-, indkøbs- og lønsystemer i det omfang, det er relevant for ministeriets aktiviteter?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Har ministeriet i forlængelse af arbejdet med interne kontroller og tilsyn i løbet af 2019 eventuelt foretaget en revurdering af kontrolmiljøet for at sikre en korrekt regnskabsafleggelse på ministerområdet i forhold til underliggende virksomheder?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tilskud: Vurderes forretningsgange betryggende på området?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Indkøb: Vurderes forretningsgange betryggende på området?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Løn: Vurderes forretningsgange betryggende på området?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

- Ja
- Nej
- Delvist
- Ikke relevant

Note: For Skatteministeriet er selvangivelsen afgrænset til § 9. Skatteministeriet og omfatter derfor ikke § 38. Skatter og afgifter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes selvangivelse besvaret i foråret 2020.

Det fremgår af tabel 2, at hovedparten af ministerierne har oplyst, at der er etableret den fornødne funktionsadskillelse mellem regnskabsmæssige registreringer og betalinger på ministerområdet (16 ud af 18) samt i betalingsforretninger på ministerområdet (17 ud af 18). Kun Skatteministeriets departement og Beskæftigelsesministeriets departement har oplyst, at funktionsadskillelse delvist er sikret på deres ministerområder.

Logning

Logning nævnes ikke som et specifikt krav i regnskabsbekendtgørelsen, men er et grundlæggende tiltag til at forebygge besvigelser.

Hovedparten af departementerne (16 ud af 18) har desuden oplyst, at ministeriet har revurderet kontrolmiljøet i forlængelse af arbejdet med interne kontroller og tilsyn i løbet af 2019. 9 departementer har oplyst, at der i 2019 er foretaget særskilt efterprøvnings af, om funktionsadskillelsen på ministerområdet fungerer, og 5 departementer har oplyst, at ministeriet delvist har efterprøvet funktionsadskillelsen. Endvidere har 8 af de 18 departementer oplyst, at det i 2019 blev særskilt efterprøvet, om der er opsat logning af brugernes handlinger i tilskuds-, indkøbs- og lønsystemer, og 7 ministerier har delvist efterprøvet, at der er opsat logning.

Rigsrevisionen konstaterer, at langt hovedparten af ministerierne har selvangivet, at de vurderer, at der er betryggende funktionsadskillelse på ministerområdet, og at ministeriet har foretaget en revurdering af kontrolmiljøet i 2019 på baggrund af ministeriets arbejde med interne kontroller.

3 departementer (Social- og Indenrigsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Transport- og Boligministeriet) har gjort opmærksom på, at deres organisering af ministeriets interne kontrol indebærer, at konkrete efterprøvnings af interne kontroller skal foretages af virksomhederne, der også har ansvaret for at etablere de nærmere retningslinjer for funktionsadskillelse i virksomhedernes regnskabsinstruks og interne retningslinjer. Der er ikke krav i regnskabsbekendtgørelsen om, at departementerne skal godkende virksomhedernes retningslinjer for funktionsadskillelse i regnskabsinstruksen, eller at departementerne som led i deres tilsyn selv skal efterprøve virksomhedernes interne kontroller, herunder om der er etableret funktionsadskillelse, der fungerer effektivt i praksis i virksomhederne.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at ministerierne har indrettet kontrolsystemerne på ministerområdet og i den enkelte virksomhed forskelligt, og at det i den forbindelse er forskelligt, hvordan departementerne søger relevant information til at vurdere, om kontrolsystemerne fungerer hensigtsmæssigt. Rigsrevisionen er enig i, at de underliggende virksomheder selv er ansvarlige for at etablere og overvåge implementerede interne kontroller. Departementerne har dog, jf. regnskabsbekendtgørelsen, et ansvar for at føre et tilsyn, der er tilstrækkeligt til at overvåge og sikre en viden, der gør, at departementet løbende kan vurdere, om der inden for ministerområdet er tilstrækkelige og velfungerende interne finansielle kontroller, herunder i forhold til at forebygge, at der sker såvel tilsigtede som utilsigtede fejl. I sidste ende er det respektive ministerium ansvarlig for den samlede forvaltning af ministeriets bevilling og dermed for eventuelle besvigelser, der fx kan skyldes, at de underliggende virksomheder ikke har sikret effektiv funktionsadskillelse og interne kontroller.

De 10 ministerier, som Rigsrevisionen omtalte i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019

- Skatteministeriet
- Justitsministeriet
- Forsvarsministeriet
- Social- og Indenrigsministeriet
- Beskæftigelsesministeriet
- Uddannelses- og Forskningsministeriet
- Børne- og Undervisningsministeriet
- Kulturministeriet
- Transport- og Boligministeriet
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Sagerne vedrører manglende funktionsadskillelse, mangler i forhold til styring af brugerretigheder og andre utilstrækkelige kontroller.

I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019 vurderede Rigsrevisionen, at der i et stort antal virksomheder fordelt på 10 ministerier var mangler i funktionsadskillelsen og ikke tilstrækkelig kontrol med betalinger, hvilket har givet en stor unødigt risiko for svig og fejl i regnskaberne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at de fleste ministeriers styringsrammer i forhold til at forebygge, at statsansatte kan begå besvigelser, ikke er tilfredsstillende. Hovedparten af ministerierne havde hverken i 2019 eller 2020 opdateret ministerieinstruksen med klare beskrivelser af ministeriets interne kontrol og risikostyring, på trods af at dette har været et krav i regnskabsbekendtgørelsen siden 2018. Generelt er der indikationer på, at der har manglet viden i ministerierne om, hvad ændringen i regnskabsbekendtgørelsen indebærer, og hvordan den kunne implementeres i ministerieinstrukser og interne procedurer.

Det var samtidig et fåtal blandt ministerierne, der i 2019 havde baseret deres styringsramme for intern finansiel kontrol på anerkendte standarder og principper.

Ministerierne har efter svigsagen i Socialstyrelsen i 2018 øget det departementale tilsyn med, at virksomhederne sikrer, at der er implementeret grundlæggende funktionsadskillelse og kontrol af grundlaget for udbetalinger i bl.a. forvaltningen af tilskud. Alle departementerne har oplyst, at ministerierne har etableret basale kontroller såsom funktionsadskillelse på ministerområdet, men halvdelen af ministerierne har ikke efterprøvet, om kontrollerne virkede efter hensigten.

3. It-understøttede kontroller i de fællesstatslige it-systemer



Delkonklusion

Den systemunderstøttede funktionsadskillelse kunne omgås via lokale tilpasninger og tildeling af brugerrettigheder i virksomhederne

Undersøgelsen viser, at de fællesstatslige it-systemer IndFak, RejsUd og SLS som standard er sat op med henblik på at understøtte funktionsadskillelse. Men undersøgelsen viser også, at systemerne IndFak og RejsUd lokalt kan sættes op og bruges på en måde, der gør, at medarbejdere kan gennemføre transaktioner uden tilstrækkelig funktionsadskillelse. SLS er generelt karakteriseret ved, at der altid skal foretages manuelle kontroller i sagsbehandlingen, fordi ikke-godkendte lønudbetalinger ikke automatisk standses af lønsystemet.

Kompenserende kontroller

Regnskabsbekendtgørelsen giver mulighed for at omgå funktionsadskillelse i forbindelse med udbetalinger, hvis der sker en kompenserende kontrol, jf. § 24.

Finansministeriet har sikret, at standardopsætningen i de fællesstatslige it-systemer til forvaltning af betalinger knyttet til indkøb (IndFak) og rejser og udlæg (RejsUd) understøtter en betryggende systemunderstøttet funktionsadskillelse. I ministeriernes opsætninger og anvendelse af disse systemer kan de automatiske kontroller til funktionsadskillelse imidlertid tilsidesættes ud fra lokale hensyn. I sådanne tilfælde skal ministerierne have kompenserende kontroller for at forebygge og kunne opdage eventuelt svig.

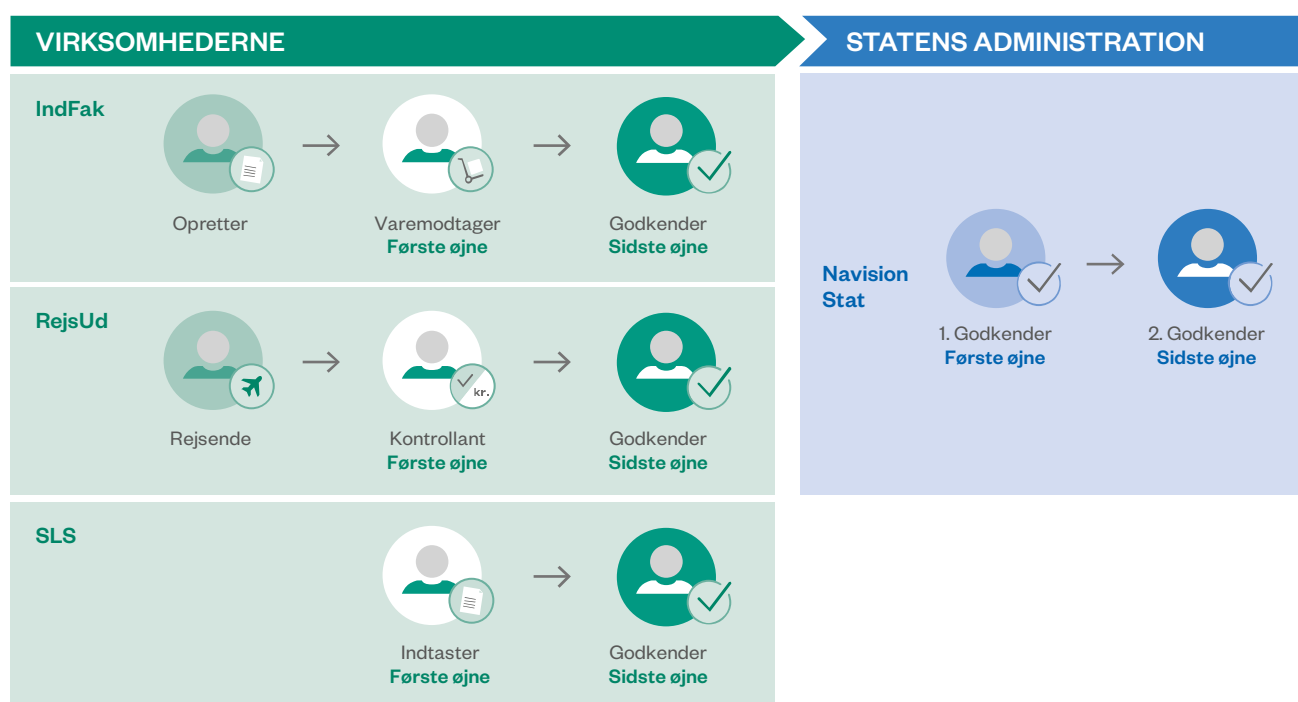
35. Dette kapitel handler om, hvorvidt de 4 udvalgte fællesstatslige it-systemer Navision Stat, IndFak, RejsUd og SLS understøtter en tilfredsstillende funktionsadskillelse ved hjælp af størst mulig it-understøttelse.

Virksomhederne er som udgangspunkt forpligtede til at anvende de fællesstatslige it-systemer, som Økonomistyrelsen stiller til rådighed. Størstedelen af de virksomheder, der anvender de fællesstatslige systemer, er kunder hos Statens Administration, der som fællesstatsligt servicecenter varetager udvalgte løn- og regnskabsopgaver.

3.1. Systemunderstøttet funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer

36. Vi har undersøgt de systemunderstøttede kontroller af funktionsadskillelse i de 4 udvalgte fællesstatslige it-systemer, der anvendes af virksomhederne og Statens Administration. Figur 4 viser principperne for den systemunderstøttede funktionsadskillelse (dvs. hvor der ikke må være sammenfald mellem brugere) i de nævnte systemer.

Figur 4
Principper for systemunderstøttet funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer



Note: I forhold til SLS viser figuren forløbet ved engangsudbetalinger. For hovedparten af de statslige virksomheder er Statens Administration ikke involveret i forløbet med engangsudbetalinger i henhold til opgavesplit.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 4, at der er etableret en systemunderstøttet funktionsadskillelse i IndFak og RejsUd i virksomhederne i forhold til at varemottage, kontrollere og godkende grundlaget for de enkelte udbetalinger. Samtidig er der også systemunderstøttet funktionsadskillelse hos Statens Administration, som har til opgave at kontrollere, at de tilsendte oplysninger fra virksomhederne ikke ændres, efter de er registreret i Navision Stat. Da Statens Administration ikke kontrollerer og ikke har til opgave at kontrollere, om de oplysninger, der modtages fra virksomhederne, er korrekte og i overensstemmelse med fx originalbilag i form af fakturaer, er det centralt, at virksomhederne sikrer funktionsadskillelse i godkendelsen af de oprindelige transaktioner. For SLS er Statens Administration for hovedparten af virksomhederne ikke involveret i processen ved engangsudbetalinger.

Statens Administration

Den regnskabsmæssige registrering varetages som udgangspunkt af virksomhedens egne medarbejdere, men registreringen kan aftalemæssigt henlægges til et eksternt servicecenter, hvis dette af økonomiske eller andre årsager er hensigtsmæssigt. Med etableringen af et statsligt servicecenter (Statens Administration) er en stadig større del af virksomhedernes regnskabsmæssige registrering overgået hertil.

Hvert af de 4 fællesstatslige it-systemer har ved standardopsætning indbyggede kontroller, som begrænser risikoen for tilsigtede og utilsigtede fejl. Det er Økonomistyrelsens ansvar som leverandør af systemerne at sikre, at sådanne kontroller er indbygget i systemerne. Samtidig er det virksomhedernes ansvar at sikre, at systemerne bliver anvendt hensigtsmæssigt, når de skal tilrettelægge et tilfredsstillende kontrolmiljø. Figur 4 viser den systemunderstøttede funktionsadskillelse, som efter Rigsrevisionens vurdering ikke altid er tilstrækkelig, jf. boks 1 i kapitel 1.

Funktionsadskillelse i Navision Stat

37. Der blev i 2019 afviklet godt 830.000 udbetalingsposteringer via Navision Stat for de virksomheder, hvor Navision Stat driftsafvikles hos Statens It (dvs. for den andel af statslige virksomheder, der regnskabsmæssigt serviceres af Statens Administration). Vi har gennemgået data om gennemførte transaktioner i Navision Stat i 2019 og kan konstatere, at systemopsætningen forhindrer, at én og samme person både kan registrere og godkende en transaktion i systemet.

Ændringslog

Økonomistyrelsen har oplyst, at alle ændringer i Navision Stat-data kan spores tilbage i tid ved hjælp af en ændringslog. Ændringsloggen har været obligatorisk ved udvalgte tabeller siden 2019.

Vi har set mange tilfælde af transaktioner, hvor den første og anden godkendelse i Navision Stat udføres af de samme 2 brugere, som skifter status fra den ene til den anden rolle, inden transaktionen sendes til udbetaling. Der sker således en overskrivning af godkendelserne. Vi har udtrukket en stikprøve af denne type transaktioner hos Statens Administration, som har undersøgt årsagen og oplyst, at der hovedsageligt er tale om fejl i posteringer, som skal rettes og derefter igennem nye godkendelser. Disse ændringer er dokumenteret i en ændringslog, som Statens Administration har fremsendt. Vores undersøgelse har derfor ikke påvist mangler, for så vidt angår funktionsadskillelse i Navision Stat.

Som beskrevet under figur 4 er formålet med kontrollerne af funktionsadskillelse i Navision Stat dog ikke at sikre, at registreringerne er foretaget på det korrekte grundlag, men alene at sikre, at de modtagne posteringer registreres i overensstemmelse med de givne ordrer fra virksomhederne. Derfor er det virksomhedernes opgave at sikre, at registreringerne sker på rette grundlag, og at der eksisterer et intakt transaktions- og kontrolspor, som er nødvendigt for at dokumentere transaktionernes rigtighed, inden posteringsordren – fx betaling – sendes til Statens Administration.

Funktionsadskillelse i RejsUd

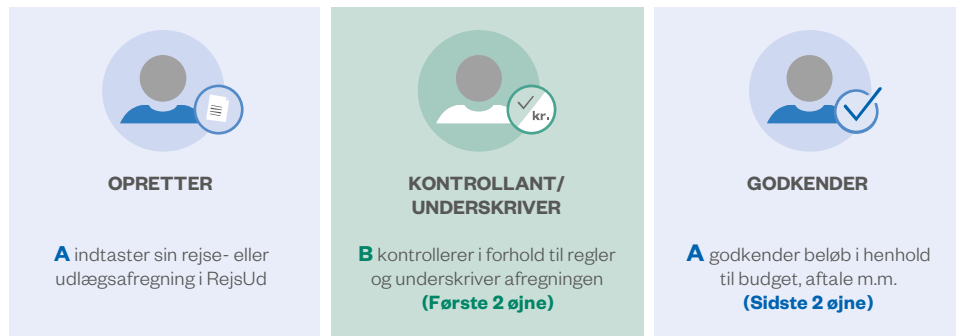
38. I 2019 var der over 184.000 unikke afregningsdokumenter i RejsUd (svarende til 513.310 dokumentlinjer). Vores gennemgang af data fra RejsUd viser, at standardopsætningen i systemet understøtter funktionsadskillelse i processen mellem personer, der varetager henholdsvis kontrol og godkendelse af en rejseafregning. Systemet kan dog anvendes lokalt på en måde, hvorpå en rejsende kan godkende egne rejser og udlæg.

Når en rejsende skal afregne udlæg via RejsUd, skal afregningen oprettes, kontrolleres (underskrives) og godkendes. En tilstrækkelig funktionsadskillelse er til stede, når den rejsende ikke godkender sin egen rejse. Standardopsætningen i RejsUd forhindrer ikke, at samme person kan oprette og godkende en rejse og dermed godkende sin egen rejseafregning. Dette forløb er vist i figur 5.

Ikke alle rejseafregninger foretages via RejsUd

Der er også rejseafregninger, der håndteres uden for RejsUd, fx i Forsvarsministeriet. Disse indgår ikke i undersøgelsen.

Figur 5
Funktionsadskillelse i standardopsætningen i RejsUd



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 5, at standardopsætningen i RejsUd ikke forhindrer, at opretteren (A), som typisk også er den rejsende, kan godkende sin egen rejseafregning. Således er der ikke tilstrækkelig funktionsadskillelse, da der ikke er andre, som godkender rejsen i henhold til budget eller aftale.

RejsUd er sat op således, at systemet automatisk videresender en rejse- eller udlægsafregning til godkendelse hos en anden person end den, der har oprettet afregningen. Dog er det muligt efterfølgende for fx en regnskabsmedarbejder manuelt at omdirigere denne videresendelse, så en afregning alligevel ender til godkendelse hos den samme person, som har oprettet den (som kan være den, der har afviklet en rejse eller har haft et udlæg). Systemet forhindrer således ikke, at en rejsende kan godkende sin egen rejse- eller udlægsafregning.

I RejsUd er det endvidere muligt at anvende en sekretærfunktion (hvor en person opretter en afregning på vegne af den rejsende) og en stedfortræderfunktion (hvor en person kontrollerer/underskriver eller godkender på vegne af en anden person). Disse funktioner kræver, at virksomheder, der anvender dem, har tilrettelagt arbejdsprocesser (også kaldet), som tager højde for, at en rejsende fx ikke kommer til at godkende sin egen rejse på vegne af en anden, dvs. ved brug af stedfortræderfunktionen. En sådan lokal anvendelse af RejsUd bør altid følges af kompenserende kontroller i virksomhederne.

39. Da den systemunderstøttede funktionsadskillelse i RejsUd kan omgås ved lokal tildeling af særlige roller og brugerrettigheder i de virksomheder, som bruger systemet, har vi i kapitel 4 undersøgt en stikprøve af virksomheder for at vurdere, om funktionsadskillelsen er omgået, og om virksomhederne i givet fald havde implementeret passende kompenserende kontroller. Dette kunne fx være en regelmæssig eller stikprøvevis gennemgang af aktiviteterne hos medarbejdere med særlige rettigheder (privilegerede brugere) for at undersøge, om disse har medført, at funktionsadskillelsen er tilsidesat.

Systemadministratorer kan oprette og godkende rejseafregninger, men kan ikke få dem udbetalt

Rigsrevisionen har i 2019 konstateret, at lokale systemadministratorer kan oprette og godkende rejseafregninger i RejsUd og dermed omgå funktionsadskillelsen, dog uden at kunne sende rejseafregningen videre til udbetaling i Navision Stat, medmindre en anden bruger har godkendt rejseafregningen.

IndFak anvendes ikke af alle statslige virksomheder

IndFak anvendes ikke af de 5 store SAP-brugere, som er Forsvarsministeriet, Skatteministeriet, Vejdirektoratet, Banedanmark og Statens Serum Institut.

Det er samtidig ikke alle virksomheder, der anvender IndFak, som får Navision Stat driftsafviklet hos Statens It.

Moduler i IndFak

Både IndFaks indkøbsmodul og fakturamodul indgår i denne undersøgelse.

40. Flere af virksomhederne har oplyst, at de har været i kontakt med Statens Administration om problemstillingen med manglende systemunderstøttet funktionsadskillelse ved brug af sekretærfunktionen i RejsUd, og at de på baggrund af Rigsrevisionens orientering om risikoen nu iværksætter kompenserende kontroller.

Funktionsadskillelse i IndFak

41. Der kom over 1,5 mio. fakturaer fra både statslige og selvejende institutioner igennem IndFak i 2019. Vi har analyseret data for de virksomheder, som dækkes af denne undersøgelse, og vores gennemgang viser, at standardopsætningen understøtter, at hverken faktura eller indkøbsordre kan godkendes af en enkelt person alene.

Systemet giver dog virksomhederne mulighed for at fravælge standardopsætningen og derved tilsidesætte funktionsadskillelsen. Virksomhederne kunne i 2019 fx tildele den samme medarbejder flere, indbyrdes modstridende roller i IndFak, fx indkøber, varemottager og godkender. I den situation giver systemet den samme person mulighed for at gennemføre hele indkøbsprocessen fra bestilling, registrering af varemottagelse til godkendelse uden inddragelse af andre. Økonomistyrelsen har oplyst, at denne mulighed nu er lukket fra og med august 2020.

Det var i 2019 også muligt for virksomhederne at tilrettelægge deres lokale indkøbsproces således, at enkelte medarbejdere kunne udarbejde og godkende indkøbsordrer inden afsendelse til leverandøren uden yderligere kontrol efter modtagelse af faktura og dermed uden behov for at involvere andre personer i indkøbet. Denne mulighed kan være velbegrunderet og er beskrevet i Økonomistyrelsens vejledninger fra 2015 og 2016 om rettigheder og roller i IndFak. Det kræver imidlertid, at virksomhederne konkret definerer, hvilken dokumentation der skal være til stede, inden den endelige udbetaling sker i Navision Stat. Dette kan fx være dokumentation, der understøtter, at der rent faktisk er leveret en ydelse (fx dokumentation af, at en konsulent har leveret den rapport, der er specificeret i kontrakten). Økonomistyrelsen har oplyst, at denne mulighed blev lukket i december 2019.

42. Undersøgelsen viser herudover, at den systemunderstøttede funktionsadskillelse i IndFak ikke automatisk garanterer en tilstrækkelig funktionsadskillelse. Dette skyldes, at systemet automatisk tjekker, om der mindst er 2 personer inde over henholdsvis varemottagelsen og godkendelsen af en faktura, men ikke tjekker, om begge personer har foretaget de nødvendige kontrolfunktioner undervejs. Undersøgelsen viser fx, at det er muligt for samme person både at varemottage og godkende en faktura, hvis en person uden bemyndigelse, såsom utilstrækkelig prokura eller manglende rettigheder, har foretaget en delvis godkendelse undervejs i processen. I dette tilfælde vil en faktura kun være kontrolleret af en enkelt person med bemyndigelse til at udføre sin kontrolfunktion. Der vil således være en systemunderstøttet funktionsadskillelse, men funktionsadskillelsen vil ikke være tilstrækkelig, da realiteten er, at det er den samme person, der både varemottager og endeligt godkender.

Det er derfor nødvendigt, at virksomhederne sikrer, at den lokale anvendelse af IndFak medfører, at der har været en tilstrækkelig funktionsadskillelse ved godkendelse af fakturaer.

Funktionsadskillelse i SLS

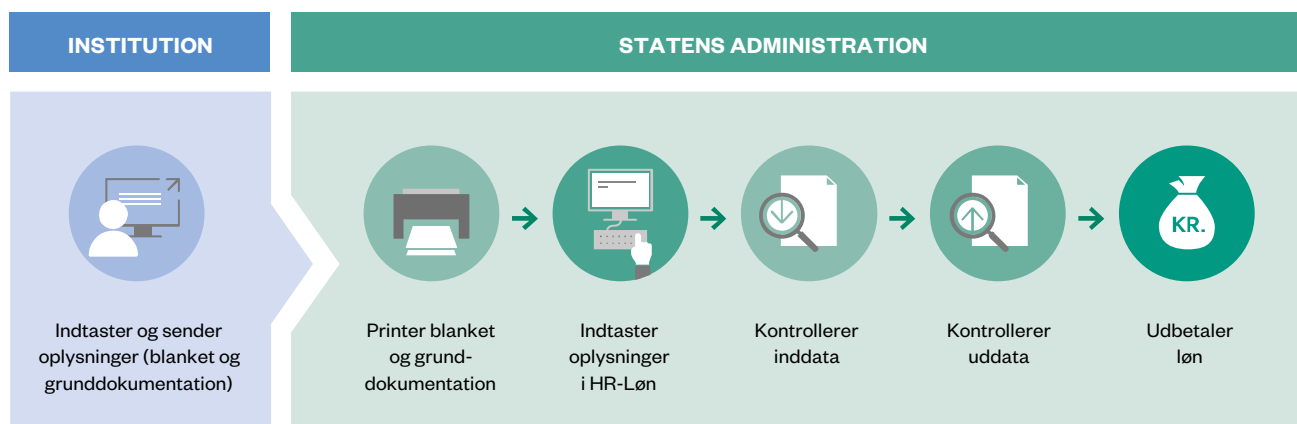
43. En af de største udgifter i statsregnskabet er løn til ansatte i staten, og i 2019 blev der udbetalt 77,2 mia. kr. i løn via Statens Lønssystem (SLS). Vores gennemgang af SLS har vist, at der i SLS er systemmæssig funktionsadskillelse ved indtastning og godkendelse af lønudbetalinger. Systemet er dog karakteriseret ved, at der skal foretages manuelle kontroller i sagsbehandlingen, fordi der ikke er opsat en systemmæssig spærring til at sikre, at ikke-godkendte lønudbetalinger standses. Virksomhederne skal derfor gennemføre manuelle kontroller af, at der er sket en forudgående godkendelse inden lønberegningen, jf. Finansministeriets vejledning ”Lønkontrol – Koncept og rammer”.

Lønområdet er kendetegnet ved, at der er flere aktører involveret – både den enkelte virksomhed, som har det bevillingsmæssige ansvar, og Statens Administration, som varetager den centraliserede lønudbetaling. Størstedelen af virksomhederne i staten anvender SLS og er kunder hos Statens Administration. Figur 6 viser arbejdsgangene ved løbende lønudbetalinger (fast løn) for de virksomheder, der er kunder hos Statens Administration.

Inddatakontrol

Inddatakontrol foretages, før lønnen beregnes i SLS. Ved inddatakontrol sker en funktionsadskilt godkendelse af, at indtastningen er korrekt. Ved godkendelsen foretages bl.a. en test af, at lønnen er indtastet i overensstemmelse med lønbilaget, og at satser mv. vil blive beregnet korrekt. Den overvejende kontrol vil derfor være foretaget før en lønkørsel.

Figur 6
Arbejdsgange ved løbende lønudbetalinger (fast løn)



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 6, at virksomhederne skal indtaste og sende oplysninger til Statens Administration, der behandler oplysningerne og indtaster lønnen i SLS. Herefter kontrollerer Statens Administration indtastningen af lønnen (inddatakontrol), og når systemet har bearbejdet de indtastede oplysninger, kontrollerer Statens Administration resultatet (uddatakontrol), før lønnen bliver udbetalt. Det er dog fortsat den enkelte virksomhed, der har det bevillingsmæssige ansvar for, at medarbejderne får den korrekte løn, og at eventuelle risici for svig minimeres.

Finansministeriet har oplyst, at der i 2020 er igangsat en udvikling af en funktionalitet i SLS, som vil standse lønnen til en person, hvis der ikke foreligger godkendte indtastninger. Denne nye funktionalitet vil afskaffe en del af behovet for manuel kontrol og planlægges sat i drift i 2021.

Uddatakontrol

Uddatakontrol foretages, efter lønnen er beregnet i SLS, men før den udbetales, så det er muligt at standse lønnen i tilfælde af fx svig. Denne kontrol kan foretages stikprøvevis ud fra virksomhedens vurdering af væsentlighed og risiko på lønområdet.

Funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer i 2020

44. Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen i 2020 har spærret for adgangen til at fravælge systemunderstøttet funktionsadskillelse i flere af de fællesstatslige it-systemer, og at det fra sommeren 2020 kræver dispensation fra Økonomistyrelsen, hvis en virksomhed ønsker at fravige standardopsætningen i IndFaks indkøbsmodul. Økonomistyrelsen har oplyst, at denne ændring medfører, at der fra medio 2020 i IndFak er tvungen funktionsadskillelse på fakturaer, men der kan gives dispensation til, at der ikke er funktionsadskillelse på indkøbsordren, så længe der er 4 øjne på fakturaen. Økonomistyrelsen har endvidere medio 2020 publiceret en ny kontrolvejledning for rettigheder i IndFak og RejsUd.

Vi skal bemærke, at vi ikke har undersøgt, om de ændringer, som Økonomistyrelsen har gennemført i de fællesstatslige it-systemer i 2020, medfører, at funktionsadskillelse ikke kan omgås lokalt, som det var tilfældet i 2019.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Finansministeriet (Økonomistyrelsen) har sikret systemunderstøttet funktionsadskillelse i standardopsætningen i de fællesstatslige it-systemer Navision Stat, IndFak og RejsUd i 2019. Undersøgelsen viser dog samtidig, at den systemunderstøttede funktionsadskillelse kan omgås via lokale tilpasninger og tildeling af brugerrettigheder i virksomhederne. Dette er bl.a. tilfældet, når medarbejdere får rettigheder til at godkende egne rejseafregninger eller udlæg eller til både at varemødte og godkende en faktura. Her er der ikke en tilstrækkelig funktionsadskillelse.

For SLS viser undersøgelsen, at der er systemmæssig funktionsadskillelse ved indtastning og godkendelse af lønudbetalinger, men at der i systemet foretages beregning og udbetaling af løn, selv om en indtastning ikke er godkendt.

Samtidig oplyser flere virksomheder i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse, at de har været i kontakt med Statens Administration om problemstillingen med manglende funktionsadskillelse ved brug af sekretærfunktionen i RejsUd, og at de på baggrund af Rigsrevisionens orientering om risikoen nu iværksætter kompenserende kontroller.

4. Ministeriernes interne kontroller i praksis – konkrete eksempler fra forvaltning af indkøb og løn



Delkonklusion

De fleste ministerier havde i praksis ikke tilfredsstillende interne kontroller til at begrænse risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende indkøb og/eller løn.

Undersøgelsen viser, at flere virksomheder under forskellige ministerier i 2019 har haft en utilstrækkelig funktionsadskillelse i forbindelse med afregninger og indkøb i RejsUd og IndFak. Medarbejdere ansat i flere virksomheder under forskellige ministerier har i 2019 godkendt egne udlæg i RejsUd samt både varemottaget og godkendt samme indkøb i IndFak. Der har i disse tilfælde ikke været tilstrækkelig funktionsadskillelse i forbindelse med indkøb i RejsUd og IndFak. Rigsrevisionen kan herudover konstatere, at ministerierne ikke i tilstrækkelig grad har implementeret kompenserende kontroller. Dermed har ministerierne ikke i tilstrækkelig grad imødegået risikoen for svig begået af ansatte.

Indkøb til en værdi af mere end 220 mio. kr. blev varemottaget og godkendt i IndFak i 2019 uden tilstrækkelig funktionsadskillelse. Dette skyldes dels, at medarbejderne har fået tildelt rettigheder/roller til at gennemføre indkøb op til en given beløbsgrænse alene, dels at virksomhedernes lokale anvendelse af systemerne medfører, at selv om funktionsadskillelsen rent systemmæssigt har fundet sted, har indkøbene i praksis ikke været underlagt en tilstrækkelig kontrol.

Undersøgelsen viser desuden, at det er muligt for brugere med rollen som lokaladministrator at ændre password og/eller tilknytte e-mailadresser på vegne af en hvilken som helst anden bruger af RejsUd og IndFak og derefter få adgang til denne brugers brugerflade. Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt, at Finansministeriet informerer brugerne af de fællesstatslige it-systemer om mulige kompenserende kontroller for at imødegå risici fra bl.a. rollen som lokaladministrator. Det er dog i sidste ende de enkelte ministeriers/virksomheders ansvar, at der er tilrettelagt tilstrækkelige interne kontroller ud fra en konkret risikovurdering hos den enkelte virksomhed.

Ministerierne har ikke i tilstrækkelig grad overvåget ansattes brug af betalings- og tankkort, der i flere tilfælde er anvendt i strid med reglerne. Dette indikerer, at der kan være en øget risiko for svig ved brugen af betalings- og tankkort. Rigsrevisionen finder, at virksomhederne bør være opmærksomme på at inddrage udleverede betalingskort, når en medarbejder fratræder. Samtidig bør virksomhederne forbedre kontroller og tilsyn ved fx i højere grad at monitorere, hvordan medarbejdere anvender betalings- og tankkort. Dette kunne fx være i form af en stikprøvevis kontrol.

Undersøgelsen viser også, at der er behov for, at virksomhederne målretter og effektiviserer kontrollerne på indkøbsområdet for at undgå fejl og for at minimere risikoen for svig. Samlet set viser undersøgelsen, at den lokale anvendelse af IndFak og RejsUd ofte følges af manglende styring af brugernes rettigheder i systemerne, og at ministerierne ikke udfører kompenserende kontroller.

Endelig viser undersøgelsen mangler i flere ministeriers lønkontroller og styring af brugerrettigheder i SLS. Selv om undersøgelsen ikke har påvist tilfælde af svig, kan der have fundet uretmæssige transaktioner sted, og flere ministerier har i kølvandet på undersøgelsen igangsat initiativer med henblik på at stramme op og imødegå risikoen for besvigelser på løn- og indkøbsområdet.

45. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministerierne i 2019 i praksis havde tilfredsstillende interne kontroller for at begrænse risikoen for besvigelser begået af ansatte vedrørende indkøb og løn. Vi har undersøgt ministeriernes kontroller på indkøbsområdet i forhold til rejse- og udlægsafregninger i RejsUd, indkøb via IndFak og indkøb foretaget med betalings- og tankkort. Herudover har vi undersøgt brugerrettigheder i RejsUd og IndFak. På lønområdet har vi undersøgt ministeriernes lønkontroller og styring af brugerrettigheder i SLS. De undersøgte områder er bl.a. udvalgt på baggrund af en vurdering af væsentlighed og risiko på områderne og på baggrund af vores whistleblowerordning.

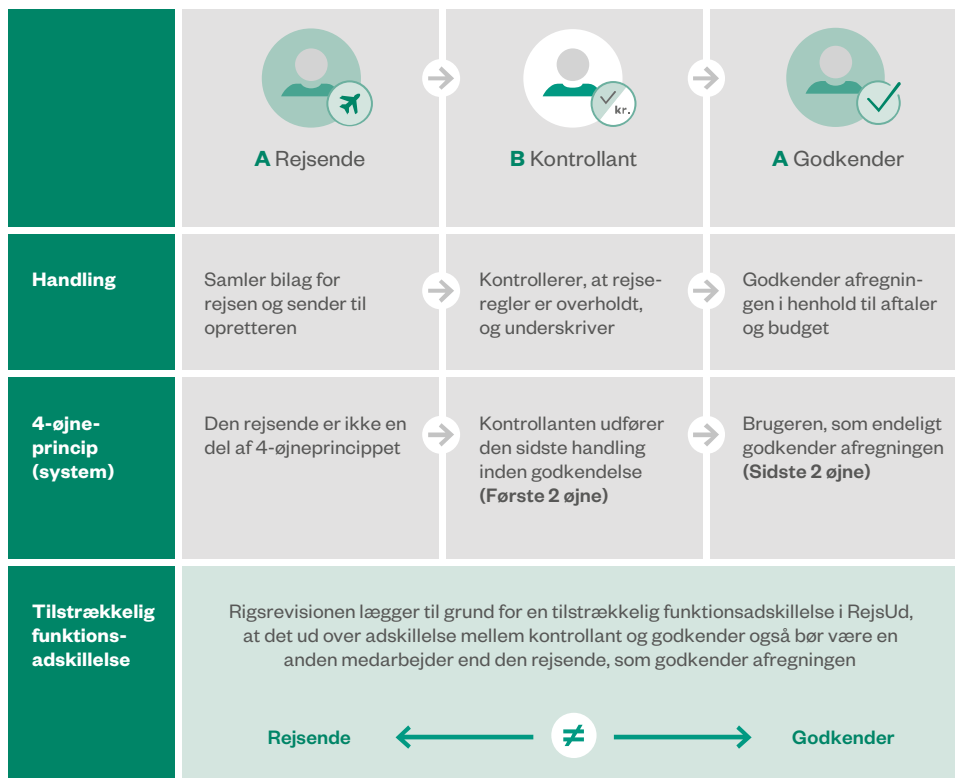
Som udgangspunkt er automatiske og forebyggende kontroller stærkere end kompenserende og opdagende kontroller. Derfor har vi i dette kapitel undersøgt, om der har været en tilstrækkelig it-understøttet kontrol hos de enkelte ministerier i RejsUd og IndFak.

4.1. Ministeriernes rejseafregninger i RejsUd

46. Som omtalt i kapitel 3 har Rigsrevisionen konstateret, at der til trods for systemmæssig funktionsadskillelse i opsætningen i RejsUd ikke altid finder en tilstrækkelig funktionsadskillelse sted. Vi har derfor analyseret registreringer knyttet til alle rejseafregninger i RejsUd for 2019 for at vurdere, i hvilket omfang der har været utilstrækkelig funktionsadskillelse i rejseafregninger på tværs af staten.

Figur 7 viser et eksempel på et workflow for en rejseafregning i RejsUd. Her ses det, at der har været 4 øjne inde over rejseafregningen, og at der dermed er sikret system-understøttet funktionsadskillelse mellem kontrollant (B) og godkender (A). Det ses også, at den rejsende (A) og godkenderen (A) er den samme i flowet. Dermed har medarbejder A godkendt sin egen rejse.

Figur 7
Eksempel på et workflow for en rejseafregning i RejsUd



Kilde: Rigsrevisionen.

I overensstemmelse med 4-øjneprincippet i RejsUd har der i situationen, som illustreres i figur 7, systemmæssigt fundet funktionsadskillelse sted, idet kontrollanten og godkenderen ikke er den samme person. For at denne funktionsadskillelse er tilstrækkelig, må godkenderen ikke være den samme som den rejsende. Derfor har der i eksemplet ikke fundet en tilstrækkelig funktionsadskillelse sted. Dette er muligt, når afregningen oprettes af en rejsende med godkenderrettigheder – hvilket typisk er den budgetansvarlige eller en bemyndiget medarbejder.

Konkrete eksempler på manglende funktionsadskillelse i RejsUd

47. Vores gennemgang af alle rejse- og udlægsafregninger afsluttet i RejsUd i perioden 1. januar-31. december 2019 viser næsten 490 afregninger, hvor der ikke har været tilstrækkelig funktionsadskillelse (og dermed sammenfald) mellem den rejsende og godkenderen i RejsUd. Dermed har ministerierne tilbagebetalt afregninger til den rejsende, selv om disse ikke er godkendt af andre i henhold til aftaler og budget (jf. handlingen under godkenderfunktionen i figur 7). Afregningerne svarer til en samlet udgift på over 390.000 kr. og fordeles sig på 21 forskellige virksomheder i 9 ministerier.

I redegørelserne fra de 21 virksomheder gør hovedparten af virksomhederne opmærksom på, at de ikke har været vidende om risikoen for utilstrækkelig funktionsadskillelse i RejsUd, da dette ikke kunne ske i en tidligere version af systemet. Flere virksomheder har efter Rigsrevisionens henvendelse endvidere kontaktet Statens Administration for at få afklaret, hvornår en funktionsadskillelse er sikret i RejsUd.

Da hovedparten af virksomhederne ikke har været klar over, at det var muligt for den rejsende at godkende sine egne rejseafregninger i RejsUd, kan Rigsrevisionen konstatere, at de kompenserende kontroller til at forebygge, at den rejsende og godkenderen er den samme i virksomhederne, generelt er utilstrækkelige eller slet ikke etableret.

I dette afsnit gennemgår vi konkrete eksempler på, hvorfor der hos nogle virksomheder har været utilstrækkelig funktionsadskillelse på én eller flere af deres rejseafregninger. Det skal bemærkes, at der hos de udvalgte virksomheder har været systemunderstøttet funktionsadskillelse i godkendelsen af rejseafregningerne i RejsUd, dvs. der har været mindst 4 øjne involveret i processen. Dog er det Rigsrevisionens vurdering, at der ikke har været tilstrækkelig funktionsadskillelse, idet de involverede ikke er bemyndigede til at varetage deres funktioner i processen, jf. beskrivelsen af tilstrækkelig funktionsadskillelse i boks 1 i kapitel 1 og regnskabsbekendtgørelsens bestemmelse om, at godkender skal være bemyndiget til at godkende.

De 5 virksomheder, fra hvilke vi præsenterer konkrete eksempler, er de virksomheder, der ifølge data fra RejsUd for 2019 havde den største andel af rejseafregninger uden tilstrækkelig funktionsadskillelse (dvs. over gennemsnittet). Virksomhederne hører under Sundheds- og Ældreministeriet, Udenrigsministeriet, Transport- og Boligministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

48. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er en af de få virksomheder, der har oplyst, at de har indført kompenserende kontroller, i forbindelse med at medarbejdere har godkendt deres egen rejse eller deres eget udlæg i RejsUd. Styrelsen har oplyst, at den lokale anvendelse af RejsUd tillader, at en disponeringsberettiget medarbejder kan godkende sine egne rejseafregninger, hvis de er kontrolleret af en anden person i styrelsens økonomikontor. Rigsrevisionen kan i den forbindelse konstatere, at denne supplerende kontrol ikke er tilstrækkelig, da den ikke forhindrer en medarbejder i at godkende sin egen rejseafregning. Departementet har efterfølgende været i dialog med styrelsen og anmodet om, at forholdet bringes i orden, og henstillet til, at fx chefer aldrig bør godkende for sig selv.

Landbrugsstyrelsen

49. Hos Landbrugsstyrelsen er der ligeledes eksempler på, at medarbejdere har godkendt deres egne rejseafregninger. Styrelsen har oplyst, at der er tale om ledere med prokura (dvs. fuldmagt), men at alle afregninger forinden godkendelsen har været forbi en central kontrol i styrelsen, hvor der er foretaget en rejse- og udgiftspolitisk kontrol og derfor er kontrolleret for overholdelse af styrelsens retningslinjer.

Selv om der er foretaget kontrol af rejseafregningerne, er funktionsadskillelsen ikke tilstrækkelig, da kontrollanten i opgavevaretagelsen ikke tager hensyn til budget eller aftaler om pris i henhold til rejsen (herunder rejsens formål). Hensynet til budget og pris er placeret ved godkendelsen af rejseudlægget og udføres i dette tilfælde af den rejsende selv.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at der i 2019 ikke har været kompenserende kontroller, da RejsUd efter styrelsens opfattelse skulle spærre for, at ledere med prokura kunne godkende deres egen afregning. Styrelsen har samtidig oplyst, at nu hvor de er blevet opmærksomme på, at dette er muligt, vil de fremadrettet regelmæssigt foretage samme opfølgning, som er foretaget af Rigsrevisionen, for at sikre regeloverholdelse, så længe dette er en mulighed (risiko) i RejsUd. Desuden vil styrelsen gennemgå de specifikke afregninger og indskærpe reglerne over for de specifikke ledere på listen – og styrelsens ledere generelt.

Fødevarestyrelsen

50. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen benytter en opsætning, hvor rejseafregningen i workflowet i RejsUd går gennem en kontrollantgruppe og herefter en godkendelsesgruppe i stedet for de specifikke medarbejdere. Der er dermed ikke en systemmæssig spærring, som forhindrer, at der er sammenfald mellem medarbejdernavne. Derfor kan afregningen blive godkendt af den rejsende. Styrelsen understreger, at opretter (den rejsende eller sekretæren for den rejsende), kontrollant og godkender ikke må være samme person på en rejseafregning i styrelsen, men at der opstår en udfordring, når det er chefen (som har budgetansvaret), der figurerer som godkender i godkendergruppen.

Fødevarestyrelsen har i sin seneste regnskabsinstruks vedtaget, at rejseafregninger fra chefer, vicedirektører og direktører skal godkendes af kontorchefen for kundeservice og forretningskommunikation. Dette er desuden meldt ud i organisationen.

Kontrol og godkendelse af en rejseafregning

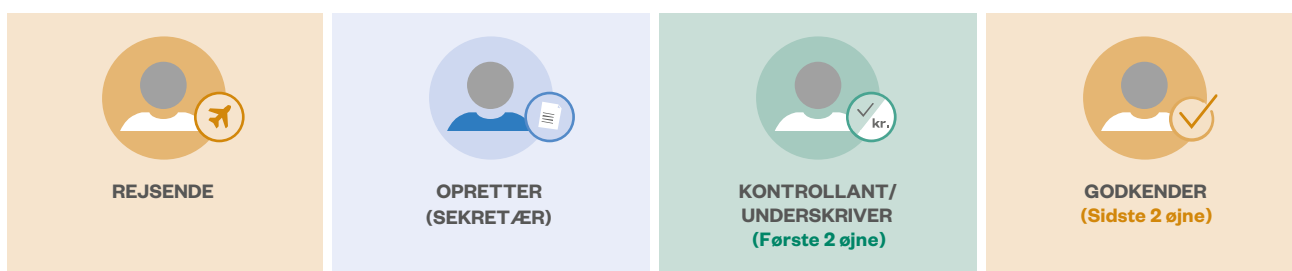
I Økonomistyrelsens vejledning "Best Practice for rejseadministration i staten" beskrives følgende:

"Når den rejsende har udarbejdet en samlet rejseafregning i rejseafregningssystemet, skal afregningen kontrolleres, før den kan endelig godkendes af den budgetansvarlige".

Sundheds- og Ældreministeriets departement

51. Eksempler på manglende funktionsadskillelse i Sundheds- og Ældreministeriets departement viser, at en kollega har oprettet rejseafregningen på vegne af den rejsende (ved brug af sekretærfunktionen i RejsUd). Denne proces er vist i figur 8.

Figur 8
Eksempel på et workflow for en afregning i RejsUd



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 8, at det er den rejsende, som godkender sin egen rejseafregning, og derved er der ikke en tilstrækkelig funktionsadskillelse. Dette beror på, at oprettelsen af rejsen sker på den rejsendes vegne, og at den mellemliggende kontrol, som ofte omhandler kontrol med fx korrekt indtastning af grunddata og beløbsmæssige forhold mv., ikke tager hensyn til budget eller aftaler om pris i henhold til rejsen (herunder rejsens formål). Denne kontrol er placeret ved godkendelsen af rejseafregningen og udføres i dette tilfælde af den rejsende selv.

Funktionsadskillelsen er efter Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse til stede, da der ud over den rejsende er 4 øjne (sekretæren og kontrollanten) involveret i workflowet, inden rejseafregningen kommer til den endelige godkender. Ifølge ministeriet sikrer sekretæren sig, at alle transaktioner er dokumenteret ved en kvittering, og at alle regler og retningslinjer er overholdt i henhold til de interne retningslinjer.

Selv om der er indlagt en kontrol i sekretærfunktionen eller i en anden afdeling, fx Koncernregnskab, konstaterer Rigsrevisionen, at det i sidste ende vil være den rejsende selv, der godkender sin egen rejseafregning i henhold til indgåede aftaler for rejsen og budgettet.

Udenrigsministeriet

52. En gennemgang af rejseafregninger fra Udenrigsministeriet viser ligeledes, at udvalgte medarbejdere med bestemte rettigheder både kunne oprette og godkende deres egne rejseafregninger i 2019. Derved var der ikke en tilstrækkelig funktionsadskillelse i lighed med ovenstående eksempler.

Udenrigsministeriet havde i 2019 ikke etableret kompenserende kontroller for de rejseafregninger, hvor der var sammenfald mellem den rejsende og godkenderen, men har oplyst, at der nu er etableret en kompenserende kontrolproces, hvor alle egen-godkendte afregninger kontrolleres for tegn på svig, og at chefer i de pågældende enheder fremover kontaktes med henblik på at undgå, at der er personsammenfald. Ministeriet har endvidere oplyst, at der ikke er fundet tegn på besvigelser.

Lokaladministratorer i RejsUd

53. Vi har også undersøgt rettighederne tilknyttet lokaladministratorer i RejsUd, idet rollen som administrator giver adgang til at tildele andre brugere rettigheder og prokura. Undersøgelsen viser, at det er muligt for brugere med rollen som lokaladministrator at ændre password og/eller tilknytte e-mailkonti på vegne af en hvilken som helst anden bruger af RejsUd og derefter få adgang til denne brugers brugerflade. Det betyder, at lokaladministratorer teknisk set har kunnet anvende andre brugeres adgange til fx at godkende egne rejseafregninger og udlæg.

Risikoen er, at en ansat med lokaladministratorrettigheder kan oprette fiktive rejser eller udlæg og derefter fx anvende sin egen chefs adgang til at godkende dette og få udbetalt de udgifter, der fremgik af rejseafregningen. Dette vil kun kunne opdages, hvis virksomheden sender rejseafregningen til en separat kontrollant inden godkendelse, eller hvis der er indført kompenserende kontroller, der tager højde for dette.

54. Økonomistyrelsen har i marts 2020 oplyst, at rettighederne tilknyttet lokaladministratorer er en tilsigtet funktionalitet i systemerne, idet det er nødvendigt for den kategori af medarbejdere at have adgang til at ændre e-mailadresser og/eller passwords for de lokale brugere, for at de kan udføre deres rolle som lokaladministrator. Rigsrevisionen er enig i, at lokaladministratorer har dette behov, men vurderer dog, at funktionaliteten forudsætter en monitorering/kontrol af, at personer med administratorrettigheder ikke tilsidesætter funktionsadskillelsen, som beskrevet ovenfor.

Økonomistyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen gennemfører kontrol af de globale administratorer på halvårlig basis, mens kontrollen af lokaladministratorer påhviler virksomhederne selv, og at virksomhederne kan trække en kontrolrapport herom. Økonomistyrelsen har herudover oplyst, at styrelsen ikke kan se, om virksomhederne trækker kontrolrapporterne, der kan anvendes til at kontrollere lokaladministratorerne. Endelig understreger Økonomistyrelsen, at det ikke er styrelsens ansvar at monitorere statslige virksomheders udførelse af kontroller. Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt, at Finansministeriet informerer brugerne af de fællesstatslige it-systemer om mulige kompenserende kontroller for at imødegå risici fra bl.a. rollen som lokaladministrator. Det er dog de enkelte ministeriers/virksomheders ansvar, at der er tilrettelagt tilstrækkelige interne kontroller ud fra en konkret risikovurdering hos den enkelte virksomhed.

Lokale og globale systemadministratorer

Lokal systemadministrator (kaldet lokaladministrator) er en administratorrolle i IndFak, som tildeles administratorer lokalt i virksomhederne. Rollen giver bl.a. adgang til at tildele rettigheder og prokura til brugere og til at administrere lokale konfigurationer på organisations- og bogføringskredsniveau.

Global systemadministrator (kaldet globaladministrator) er en administratorrolle i IndFak, som tildeles administratorer hos Økonomistyrelsen og konsulenter. Rollen giver bl.a. rettighed til at oprette, vedligeholde og administrere virksomheder, oprette lokaladministratorer og at oprette, vedligeholde og administrere roller og konfigurationer i IndFak.

Resultater

Undersøgelsen viser, at flere virksomheder ikke havde en tilstrækkelig funktionsadskillelse ved afregninger i RejsUd i 2019, da der var personsammenfald mellem den rejsende og godkenderen af den samme rejseafregning. Selv om der mellem oprettelsen og godkendelsen er en mellemliggende kontrol, som omhandler fx korrekt indtastning af grunddata og beløbsmæssige forhold mv., er den endelige godkendelse af budget og aftaler om pris i henhold til rejsen placeret hos den rejsende selv. Årsagen til dette sammenfald er i flere tilfælde, at afregningen er oprettet af en rejsende med godkenderrettigheder/budgetansvar. Herudover har virksomhederne bl.a. ikke været bekendt med risikoen for utilstrækkelig funktionsadskillelse ved benyttelse af en anden opretter end den rejsende (ved brug af sekretærfunktionen). Flere virksomheder tilkendegiver, at det var deres opfattelse, at standardopsætningen i RejsUd sikrede, at en medarbejder ikke kunne godkende sine egne rejseafregninger. Virksomhederne har derfor ikke implementeret kompenserende kontroller eller skabt et workflow, der sikrer, at den rejsende ikke kan godkende sin egen rejseafregning.

Undersøgelsen viser desuden, at det er muligt for brugere med rollen som lokaladministrator at ændre password og/eller tilknytte e-mailkonti på vegne af en hvilken som helst anden bruger af RejsUd og derefter få adgang til denne brugers brugerflade. Det betyder, at lokaladministratorer teknisk set har kunnet anvende andre brugeres adgange til fx at godkende egne rejseafregninger og få udbetalt de udgifter, der fremgik af den fiktive rejseafregning.

Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt, at Finansministeriet informerer brugerne af de fællesstatslige it-systemer om mulige kompenserende kontroller for at imødegå risici fra bl.a. rollen som lokaladministrator. Det er dog de enkelte ministeriers/virksomheders ansvar, at der er tilrettelagt tilstrækkelige interne kontroller ud fra en konkret risikovurdering hos den enkelte virksomhed.

4.2. Ministeriernes indkøb i IndFak

55. Som omtalt i kapitel 3 er det muligt for virksomheder at anvende lokale tilpasninger (konfigurationer) af IndFak, som betyder, at den systemunderstøttede funktionsadskillelse mellem varemottager og godkender ikke er tilstrækkelig, men skal suppleres af kompenserende kontroller. Mange systemregistreringer i forhold til samme handling, fx varemottagelse eller godkendelse, gør det vanskeligt at gennemskue, hvor den reelle kontrol har fundet sted. Et eksempel herpå er, når en faktura bliver delvist godkendt eller opdelt i flere konteringslinjer. Vi har undersøgt alle indkøb i IndFak for 2019 for at vurdere, i hvilket omfang ministerierne har foretaget indkøb, hvor en medarbejder både har varemottaget og godkendt det samme indkøb, dvs. uden tilstrækkelig funktionsadskillelse.

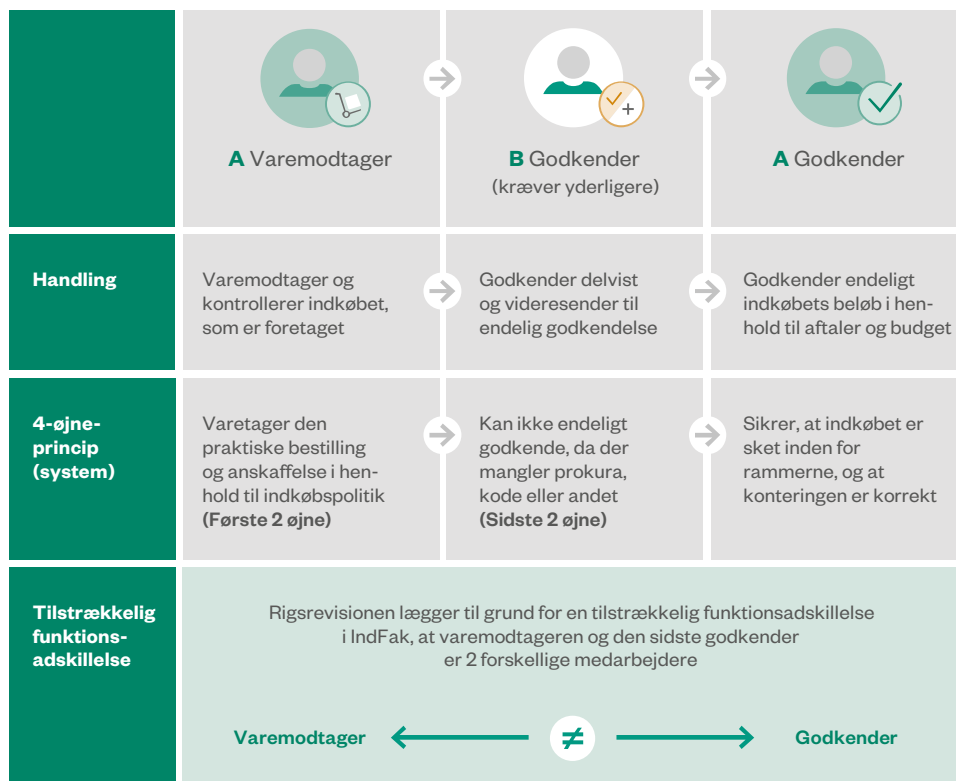
Figur 9 viser et eksempel på, hvordan et workflow i IndFak kan se ud i en virksomhed. Af eksemplet fremgår det, at medarbejder A først varemottager og kontrollerer indkøbet, hvorefter indkøbet sendes til godkendelse hos medarbejder B, som kun delvist kan godkende indkøbet, da vedkommende ikke har bemyndigelse, fx ikke har prokura (dvs. fuldmagt) eller organisationskode til endeligt at godkende fakturaen. Dette kan i systemet ses ved, at medarbejder B registreres med handlingen "Godkendt (kræver yderligere)". Da medarbejder B ikke endeligt kan godkende indkøbet, sendes indkøbet retur til medarbejder A, som godkender endeligt og dermed både er sidste person på varemottagelsen og godkendelsen af indkøbet.

Prokura

Prokura er en fuldmagt, som legitimerer, at medarbejderen kan handle (herunder købe ind) for virksomheden i alle forhold, der hører til den normale drift.

Når en medarbejder er opsat med en given prokuragrænse, burde det ikke være muligt at gennemføre køb for beløb over denne grænse.

Figur 9
Eksempel på et workflow for en faktura for et indkøb i IndFaks fakturadel



Kilde: Rigsrevisionen.

Systemmæssigt er medarbejder B i figur 9 de sidste 2 øjne på fakturaen, selv om vedkommende ikke endeligt kan godkende beløbet og derfor må sende den til yderligere godkendelse.

Da 4-øjneprincippet i IndFak er sat op til, at der skal være systemmæssig funktionsadskillelse mellem varemottager og godkender, vil systemet i eksemplet i figur 9 tillade, at medarbejder B registreres som godkender af indkøbet.

På trods af at der i eksemplet i figur 9 er 4 øjne involveret i indkøbsprocessen, er funktionsadskillelsen ikke tilstrækkelig, fordi de 2 centrale kontrolfunktioner for fakturaen (varemodtagelse og endelig godkendelse) i praksis er varetaget af den samme person. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at funktionsadskillelsen ikke (også) er sat op til at gælde for sidste godkender, så medarbejder A ikke både kan være varemodtager og endelig godkender på samme indkøb.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at medarbejder B ikke kan fungere som godkender, da vedkommende mangler prokura og dermed ikke er bemyndiget og/eller har kompetencen til at varetage godkenderfunktionen i processen, jf. beskrivelsen af tilstrækkelig funktionsadskillelse i boks 1 i kapitel 1 og § 27 i regnskabsbekendtgørelsen, som siger, at godkender skal være bemyndiget til at godkende.

IndFak er opsat således, at hvis medarbejder B blev fjernet fra eksemplet i figur 9, ville indkøbet ikke kunne gennemføres, medmindre medarbejder A specifikt havde fået tildelt en rolle med prokura, som gav vedkommende rettighed til både at modtage varer og godkende indkøbet op til en vis beløbsgrænse. Dette var muligt i 2019. Ved tildeling af en sådan rolle til én eller flere medarbejdere tillader virksomhederne, at der kun er 2 øjne på indkøb, og Rigsrevisionen vurderer, at der i disse tilfælde bør være en kompenserende kontrol.

Konkrete eksempler på manglende funktionsadskillelse i IndFak

56. Vi har analyseret data for alle indkøb i 2019, som er blevet varemodtaget og godkendt i IndFak, for at afdække, om der har været tilstrækkelig funktionsadskillelse. Data indeholder fakturalinjer (der kan være flere fakturalinjer på en faktura) og indeholder både køb, som er foretaget i IndFak, og køb, som er foretaget uden for IndFak. Antallet af indkøb, der beskrives i dette afsnit, er dermed ikke kun indkøb foretaget i selve indkøbsmodulet, men omfatter fx også indkøb foretaget med statslige betalingskort, som virksomheden efterfølgende afregner med banken i IndFak. Når vi omtaler antal køb uden funktionsadskillelse, dvs. hvor varemodtager og godkender har været den samme, er der tale om antal fakturalinjer og ikke antal fakturaer.

57. Vores gennemgang af alle indkøb i IndFak i perioden 1. januar-31. december 2019 viser, at der i virksomheder under 12 ministerier blev gennemført over 27.000 transaktioner i IndFak uden funktionsadskillelse mellem varemodtagelse og den sidste godkendelse. Indkøbene havde en samlet værdi på over 220 mio. kr. De 12 ministerier kan ses i tabel 2 i afsnit 2.3.

De virksomheder, som havde gennemført indkøb uden tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem varemodtagelse og sidste godkendelse, havde i flere tilfælde tildelt medarbejdere roller og prokura (dvs. fuldmagt), som gav de enkelte brugere af IndFak mulighed for både at modtage varer og godkende indkøbet op til en bestemt beløbsgrænse. Herudover er det i flere tilfælde systemmæssigt blevet registreret som godkendt (de sidste 2 øjne), selv om medarbejderen ikke havde bemyndigelse til endeligt at godkende indkøbet. Indkøbene uden tilstrækkelig funktionsadskillelse var i 2019 fordelt på i alt 592 medarbejdere på tværs af staten.

Forsvarsministeriet og Skatteministeriet bruger ikke IndFak

Forsvarsministeriet indgår ikke i vores gennemgang af indkøb fra IndFak, idet ministeriet benytter it-systemet DeMars og ikke IndFak. Rigsrevisionen har dog flere gange tidligere påpeget, at Forsvarsministeriet ikke har en systemunderstøttet funktionsadskillelse i DeMars – senest i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019. Her konstaterede Rigsrevisionen desuden, at Forsvarsministeriet ikke havde overblik over, hvor der manglede funktionsadskillelse, og ikke havde sørget for tilstrækkelige kontroller til at kompensere for manglerne.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Skatteministeriet bruger IndFak, men her har alle transaktioner funktionsadskillelse.

Undersøgelsen viser, at 8 ministerier i 2019 havde meget få transaktioner i IndFak uden tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem varemottager og godkender (under 0,5 % af ministeriets samlede udgifter i IndFak), mens 4 ministerier havde en større andel af transaktioner (fakturalinjer) uden tilstrækkelig funktionsadskillelse. Disse er Sundheds- og Ældreministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet og Kulturministeriet.

Udvalgte virksomheders styring af brugerrettigheder i IndFak

58. Vi har udvalgt 6 virksomheder under de 4 ministerier med høj andel af transaktioner uden tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem varemottager og endelig godkender i IndFak til en stikprøve. 4 af de 6 virksomheder i stikprøven – Det Kongelige Teater og Kapel, Danmarks Evalueringsinstitut, Dansk Dekommissionering og Sundheds- og Ældreministeriets departement – er kendetegnet ved at have flere medarbejdere, som i kraft af bl.a. en tildeling af udvidede rettigheder (roller med prokura) har kunnet modtage og godkende et indkøb alene. Denne mulighed for at gennemføre indkøbet med kun 2 øjne er beskrevet i Økonomistyrelsens vejledninger, men bør ifølge disse følges op med begrundelse herfor beskrevet i virksomhedens instruks samt kompenserende kontroller. Nedenfor gennemgår vi konkrete eksempler fra de 6 virksomheder.

Det Kongelige Teater og Kapel

59. Det Kongelige Teater og Kapel har oplyst, at der er tildelt udvidede rettigheder med forskellige prokuraer til 62 af de 136 medarbejdere, hvilket næsten er halvdelen af alle virksomhedens brugere i IndFak (og RejsUd). Af disse medarbejdere havde 19 fuldmagt til at foretage indkøb op til 49.999 kr., 3 op til 100.000 kr., 38 op til 150.000 kr. og 2 op til 14.999.999 kr. i IndFak. Medarbejderne har således kunnet gennemføre meget store indkøb uden funktionsadskillelse i 2019.

Det Kongelige Teater og Kapel vurderer, at teatret har foretaget en kompenserende kontrol, herunder tæt økonomiopfølgning og kontogennemgang. Det Kongelige Teater og Kapel bemærker desuden, at teatret medio 2020 har afskaffet brugen af ene-prokura i IndFak.

Rigsrevisionen har i forbindelse med den løbende revision tidligere gjort Det Kongelige Teater og Kapel opmærksom på problemet med anvendelsen af roller med udvidede rettigheder. Teatret oplyste i den forbindelse, at teatret fulgte Økonomistyrelsens vejledninger og best practice for IndFak om eneprocura, herunder at de havde indført kompenserende kontroller. Teatret oplyste samtidig, at et 4-øjneprincip ville være administrativt tungt.

Da Det Kongelige Teater og Kapel ikke målrettet i de kompenserende kontroller (fx stikprøvevis) gennemgår specifikke indkøb eller undersøger de køb i IndFak, hvor loggen viser, at en medarbejder har gennemført et helt indkøb alene, finder Rigsrevisionen, at de etablerede kontroller ikke i tilstrækkelig grad kompenserer for den manglende funktionsadskillelse.

Fakturalinjer

Rigsrevisionen har analyseret indkøb fordelt på fakturalinjer, da flere virksomheder hver måned behandler mange indkøb på en samlet faktura, fx fra SEB Kort Bank.

En enkelt faktura indeholder således alle indkøb foretaget med firmaets betalingskort (det kan også være alle afregninger af en rejsekonto) i løbet af den pågældende måned. Dermed dækker en faktura flere indkøb, som bør varemottages og godkendes individuelt.

Den Danske Filmskole

60. Den Danske Filmskole har oplyst, at ikke alle medarbejderne bruger IndFak korrekt. Derfor har varemottageren i mange tilfælde videresendt fakturaen i stedet for at bekræfte varemottagelsen, som medarbejderen ellers burde. Derfor opfattes den medarbejder, der skal godkende indkøbet, som både varemottager og godkender i IndFak. Den Danske Filmskole har desuden oplyst, at der i alle tilfælde har været funktionsadskillelse i de udvalgte indkøb i Rigsrevisionens stikprøve. Den ansvarlige har ifølge Den Danske Filmskole forud for indtastningen i IndFak typisk skriftligt dokumenteret sin varemottagelse på bilaget, hvorefter dette efterfølgende både er indtastet af bogholder (ved at skrive handlingen i kommentarfeltet eller scanne ind fra hardcopy) og godkendt af en anden medarbejder. I systemet kommer det derfor til at fremstå som et indkøb uden tilstrækkelig funktionsadskillelse. Rigsrevisionen er desuden blevet oplyst om, at godkendelsen i få tilfælde har været mundtlig, og at der derfor ikke har været noget at scanne ind, som efterfølgende kan understøtte og dokumentere handlingen.

Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at Den Danske Filmskole har tilrettelagt en praksis, der ikke understøttes af systemmæssig funktionsadskillelse.

Statens Værksteder for Kunst

61. Statens Værksteder for Kunst har oplyst, at der altid er 4 øjne involveret i en fakturabehandling, og at det er virksomhedens opfattelse, at der derfor har været funktionsadskillelse ved de udvalgte indkøb. Vores gennemgang af bilag viser dog, at den første person i en indkøbsproces videresender til varemottagelse (A), mens den anden person (B) både modtager og bekræfter varen samt godkender indkøbet. Dette er vist i figur 10.

Figur 10

Eksempel på et workflow for et indkøb i IndFak



Kilde: Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der i forbindelse med et indkøb som illustreret i figur 10 ikke har været en tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem varemottager og godkender af indkøbet. For både at kunne varemottage og godkende købet har medarbejderen fået tildelt en rolle med prokura, som gav vedkommende rettighed til det. I disse tilfælde er der derfor kun 2 øjne på indkøbet.

Rigsrevisionen har i forbindelse med en tidligere revision gjort Statens Værksteder for Kunst opmærksom på problemstillingen, men Statens Værksteder for Kunst har oplyst, at det på grund af virksomhedens størrelse er udfordrende at have tilstrækkelig funktionsadskillelse på alle transaktioner.

Danmarks Evalueringsinstitut

62. Danmarks Evalueringsinstitut har oplyst, at årsagen til, at der ikke har været tilstrækkelig funktionsadskillelse i alle instituttets indkøb i 2019, er, at alle medarbejdere med titlen projektleder er tildelt roller, som medfører, at de kan foretage indkøb op til en værdi af 49.999 kr. i IndFak. Vores gennemgang viser desuden, at der i 2019 var 66 medarbejdere, som havde gennemført indkøb uden funktionsadskillelse, svarende til ca. 85 % af instituttets ansatte (målt i årsværk).

Danmarks Evalueringsinstitut har oplyst, at instituttets fakturamanager har et godt kendskab til alle medarbejdere og altid kan kontakte den ansvarlige projektleder eller chef ved spørgsmål. Institutet har videre oplyst, at den løbende budgetopfølgning samtidig har sikret fokus på afvigelser fra projektets budget. Rigsrevisionen vurderer dog, at muligheden for at tage kontakt til de pågældende medarbejdere ikke i sig selv udgør en tilstrækkelig kompenserende kontrol, da det hverken er systematisk eller dokumenteret. Endvidere beskriver instituttet ikke, at instituttet fx systematisk gennemgår de indkøb i IndFak, hvor loggen viser utilstrækkelig funktionsadskillelse. Rigsrevisionen vurderer desuden, at den løbende budgetopfølgning ikke kompenserer for den manglende funktionsadskillelse.

Danmarks Evalueringsinstitut har på forespørgsel ikke kunnet fremskaffe dokumentation for alle de udvalgte indkøb uden funktionsadskillelse i 2019, men har oplyst, at de pågældende indkøb (og kreditorer) ikke afviger fra tilsvarende indkøb, hvad angår beløb.

Sundheds- og Ældreministeriets departement

63. Data fra IndFak viser, at der hos Sundheds- og Ældreministeriets departement i perioden før 5. april 2019 ikke har været tilfredsstillende funktionsadskillelse. Departementet har oplyst, at det indtil 5. april var muligt for enkelte medarbejdere både at varemottage og godkende indkøb, men at departementet pr. 5. april 2019 havde fuldt implementeret funktionsadskillelse på indkøbsområdet og således fra og med denne dato har sørget for, at der i den systemmæssige opsætning i IndFak er funktionsadskillelse mellem varemottager og godkender.

Rigsrevisionen konstaterer, at data fra IndFak viser, at Sundheds- og Ældreministeriets departement ikke havde transaktioner i IndFak uden tilstrækkelig funktionsadskillelse efter den 5. april 2019.

Dokumentation for indkøb i IndFak

Regnskabsbekendtgørelsens § 44 tilsiger, at data og regnskabsmateriale skal registreres og gemmes i 5 år efter afsluttet transaktion.

Dansk Dekommissionering

64. Dansk Dekommissionering har oplyst, at virksomheden i 2019 havde tildelt roller og prokura til medarbejderne, som gjorde, at den enkelte medarbejder både kunne varemødtage og godkende et indkøb op til en bestemt beløbsgrænse. Beløbsgrænsen var på 2.000 kr. for almindelige medarbejdere, mens den for særlige medarbejdere var fastsat til 50.000 kr., for funktionsledere til 100.000 kr., for sektionschefer til 200.000 kr. og for souschefer til 500.000 kr. Direktøren havde ubegrænset prokura. Var indkøbet også foretaget af godkenderen, var prokuragrænsen dog sat til 25.000 kr. Vores undersøgelse viser, at prokuragrænsen ikke var systemunderstøttet, og derfor er der enkelte eksempler i stikprøven på, at dette beløb blev overskredet.

Dansk Dekommissionering har oplyst, at den budgetansvarlige leder hver måned gennemgår alle bogførte transaktioner på de enkelte finanskontokort. Desuden har Dansk Dekommissionering oplyst, at en varemødtagelse forinden den systemmæssige modtagelse kan være modtaget fysisk, hvor der er kvitteret for varen eller ydelsen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Dansk Dekommissionering ikke selv har været opmærksom på, at flere medarbejdere havde varemødtaget og godkendt deres egne indkøb.

Kompenserende kontroller og dokumentation

65. Generelt gælder det for 2019, at en virksomhed i særlige tilfælde kan vælge at tildele en medarbejder udvidede rettigheder/roller, som gør, at vedkommende kan foretage indkøb i IndFak, uden at andre medarbejdere skal ind over. Virksomheden skal i givet fald dokumentere overvejelserne herom og gennemføre kompenserende kontroller for at sikre, at der for de indkøb, der gennemføres uden funktionsadskillelse, er dokumentation for, at der er leveret den rigtige vare eller ydelse til virksomheden.

Flere af virksomhederne i stikprøven har i forbindelse med vores undersøgelse oplyst, at medarbejdere har fået tildelt udvidede rettigheder i IndFak ud fra et arbejdsbetings behov, idet de skal kunne foretage indkøb uden andres godkendelse, og at valget om at tildele medarbejdere udvidede rettigheder er truffet ud fra en risikovurdering sammenholdt med de ekstra resurser og den ekstra tid, som en funktionsadskilt godkendelse ville kræve.

Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at de undersøgte virksomheder kun i meget begrænset omfang har beskrevet de særlige tilfælde i deres regnskabsinstruks, som det ellers burde være sket. Rigsrevisionen finder, at der netop i indkøbssituationer uden funktionsadskillelse bør være ekstra ledelsesmæssigt fokus på, at der er implementeret kompenserende kontroller, som kan reducere risikoen for svig, eller at virksomhederne i regnskabsinstruksen angiver, hvordan de forholder sig hertil.

De 6 virksomheder har oplyst, at de bl.a. løbende afholder møder mellem fagkontorer, økonomi og regnskab for at sikre en kontrol af, at der ikke sker misbrug og utilsigtede hændelser som led i indkøb og betalingsforretning. Ligeledes kontrollerer nogle af virksomhederne indkøbene uden funktionsadskillelse ved den månedlige budgetopfølgning, hvor de enkelte afdelinger og økonomiafdelingen følger op på afdelingernes økonomi. Nogle virksomheder har endvidere oplyst, at de minimum én gang i kvartalet trækker en rapport, der viser balancen mellem indtægter og omkostninger for alle indkøb/projekter, som efterfølgende gennemgås af virksomhedens direktør/chefer. Ingen af virksomhederne beskriver dog kontroller målrettet specifikke indkøb, eller at de fx systematisk gennemgår de køb i IndFak, hvor loggen viser, at en medarbejder har gennemført indkøb alene. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at de etablerede kontroller ikke i tilstrækkeligt omfang kompenserer for den manglende funktionsadskillelse.

Lokaladministratorer i IndFak

66. Rigsrevisionen har ligesom for RejsUd undersøgt rettighederne tilknyttet lokaladministratorer i IndFak. Vi har her konstateret, at de samme risici med, at lokaladministratorer kan oprette fiktive indkøb og derefter fx anvende deres egen chefs adgang til at godkende dette og få udbetalt de udgifter, der fremgik af indkøbet, også er til stede i IndFak.

Der var i 2019 brugere i flere virksomheder, der med rollen som lokaladministrator i IndFak havde mulighed for at ændre password og e-mail for andre brugere, der i forvejen var oprettet i systemet. På denne måde havde disse brugere muligheden for at bruge andre brugeres rollesæt og dermed varetage flere roller ved samme transaktion og potentielt omgå den systemopsatte funktionsadskillelse i IndFak.

Økonomistyrelsen har ligesom til RejsUd oplyst, at dette er en tilsigtet funktionalitet i systemerne, og at styrelsen gennemfører kontrollen af de globale administratorer på halvårlig basis, mens kontrollen af lokale administratorer påhviler virksomhederne selv. Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt, at Finansministeriet informerer brugerne af de fællesstatslige it-systemer om mulige kompenserende kontroller for at imødegå risici fra bl.a. rollen som lokaladministrator. Det er dog de enkelte ministeriers/virksomheders ansvar, at der er tilrettelagt tilstrækkelige interne kontroller ud fra en konkret risikovurdering hos den enkelte virksomhed.

67. Som det fremgår ovenfor, kan de systemunderstøttede kontroller i IndFak (og i RejsUd) omgås, hvis virksomhederne ikke i tilstrækkelig grad er opmærksomme på, om brugernes rettigheder til systemerne styres hensigtsmæssigt. Ud over rollekompositioner, som gør det muligt at omgå funktionsadskillelse, udgør særligt privilegerede brugeres (fx lokaladministratorer) handlinger i it-systemerne en potentiel risiko for svig, hvis de ikke følges af kompenserende kontroller. Den kompenserende kontrol kan fx være, at en uvildig ansat kontrollerer logningen for at undersøge, om den privilegerede bruger fx har anvendt sin adgang til at få et password fra en anden bruger.

Resultater

Undersøgelsen viser, at der i flere virksomheder på tværs af forskellige ministerier har været gennemført indkøb, som er blevet varemottaget og godkendt i IndFak uden tilstrækkelig funktionsadskillelse og uden tilstrækkelige kompenserende kontroller i 2019. IndFak skelner ikke i den systemopsatte kontrol af 4-øjneprincippet, om de sidste 2 øjne er en godkendelse, som kræver yderligere øjne (dvs. kun er en delvis godkendelse), eller om det er den endelige godkendelse. Samme medarbejder kan derfor både varemottage og endeligt godkende samme indkøb. Endvidere viser undersøgelsen, at virksomhederne kun i begrænset omfang i deres regnskabsinstruks har begrundet, hvorfor medarbejdere tildes rettigheder/roller til at gennemføre indkøb alene op til en given beløbsgrænse. Selv om der i 2019 blev gennemført indkøb uden tilstrækkelig funktionsadskillelse i IndFak for over 220 mio. kr., har ingen af virksomhederne nærmere beskrevet, at de har målrettet kontrollen mod specifikke indkøb, eller at de systematisk monitorerer brugeraktivitet i IndFak. Rigsrevisionen vurderer samlet, at der i 2019 (og tidligere) i flere virksomheder har eksisteret en mulighed for, at medarbejderne ville have kunnet gennemføre uretmæssige indkøb via IndFak, uden at det umiddelbart ville blive opdaget.

Undersøgelsen viser desuden, at medarbejdere med rollen som lokaladministrator i IndFak i 2019 havde mulighed for at ændre password og e-mail for andre brugere, der i forvejen var oprettet i systemet. På denne måde havde disse brugere muligheden for at bruge andre brugeres rollesæt og dermed varetage flere roller ved samme transaktion og potentielt omgå den systemopsatte funktionsadskillelse i IndFak. Dette blev ikke imødegået af kompenserende kontroller.

Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt, at Finansministeriet informerer brugerne af de fællesstatslige it-systemer om mulige kompenserende kontroller for at imødegå risici fra bl.a. rollen som lokaladministrator. Det er dog de enkelte ministeriers/virksomheders ansvar, at der er tilrettelagt tilstrækkelige interne kontroller ud fra en konkret risikovurdering hos den enkelte virksomhed.

4.3. Tankkort

Tankkort

Kortene kan anvendes til forskellige typer af brændstof, fx benzin og diesel.

68. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har tilfredsstillende kontroller med brugen af tankkort til betaling/forbrug af brændstof. Vi har gennemført undersøgelsen i forlængelse af en henvendelse via vores whistleblowerordning om, at ansatte i Forsvarsministeriet uretmæssigt kunne tanke Forsvarsministeriets brændstof til private formål. Da indkøb af brændstof blandt ansatte sker med brug af tankkort på både civile tankstationer og militære tankanlæg på alle tidspunkter af døgnet og uden at involvere flere personer ved selve tankningen, er der umiddelbart risiko for, at Forsvarsministeriets tankkort kan blive anvendt til privat forbrug.

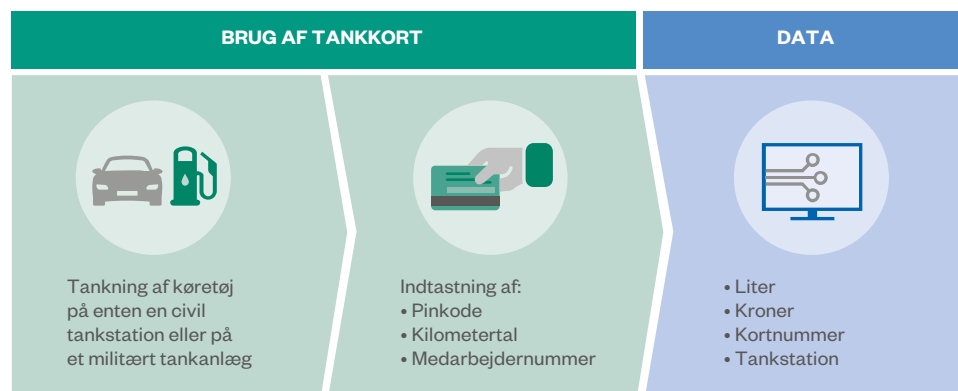
Vi har undersøgt, om der er indikationer på uretmæssig anvendelse af Forsvarsministeriets tankkort, og om ledelsen i 2019 havde truffet passende foranstaltninger for at minimere risikoen forbundet med kortene. Disse foranstaltninger omfattede fx nedskrevne procedurer for anvendelsen af tankkort, og at de ansattes anvendelse af tankkort i et vist omfang blev monitoreret for at kunne opdage og sanktionere eventuelt uretmæssigt brug.

Forsvarsministeriet havde i 2019 et budget til forskellige typer af brændstof på ca. 421 mio. kr. Heraf blev ca. 92 % brugt på skibe og fly, mens ca. 8 % blev anvendt til Forsvarets køretøjer. Forsvarets køretøjer bruger hovedsageligt diesel, og Forsvaret havde i 2019 et forbrug på ca. 32 mio. kr. hertil. I 2019 brugte Forsvaret 7.460 unikke tankkort på civile tankstationer og militære tankanlæg.

Data om forbrug på tankkort

69. Det er Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse, som har ansvaret for indkøb, kontrol og tilsyn med brændstof i Forsvarsministeriet, mens det er de enkelte myndigheder, som har ansvaret for selve forvaltningen. Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse indhenter som led i den månedlige kontrol automatisk registrerede transaktionsoplysninger fra de civile tankstationer og militære tankanlæg, som omfatter data om hver tankning og dækker alle transaktioner foretaget med tankkortene på både civile tankstationer og militære tankanlæg. Herudover skal medarbejderne manuelt indtaste nogle informationer ved hver tankning. De oplysninger, der indgår om transaktionerne, og som lagres i NetFuel-databasen, fremgår af figur 11.

Figur 11
Dataregistrering i forbindelse med tankning



Kilde: Rigsrevisionen.

Forsvarets retningslinjer

Forsvarets køretøjer må kun anvendes til tjenstlige formål, som skal godkendes af nærmeste chef. Køretøjerne må aldrig bruges til private formål og må ikke medtages til privat bopælsadresse undtagen i særlige chefgodkendte tilfælde.

Retningslinjerne tilsiger samtidig, at der kun må tankes på civile tankstationer, hvis det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at tanke på Forsvarets egne anlæg.

Transaktionsoplysninger

De automatisk lagrede transaktionsdata fra tankanlæg indeholder bl.a. registreringsnummer på køretøjet, køretøjstype, sted for tankning, forbrugskategori, tanket mængde og pris.

NetFuel-databasen

NetFuel-databasen opsamler oplysninger om forbruget på Forsvarets tankkort og indeholder data 2 år tilbage i tid.

Det fremgår af figur 11, at data består af både automatisk dannede og manuelt indtastede data, og at medarbejderne selv skal taste bl.a. medarbejdersnummer, som skal bruges til at identificere personen, som har tanket. Transaktionsdata anvendes i Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelses tilsyn med Forsvarsministeriets brug af brændstof.

Vores gennemgang viser, at kvaliteten af datagrundlaget gør det vanskeligt for Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse at basere kontroller på disse data og at lave analyser af enkeltpersoners handlinger over tid, fordi det i mange tilfælde ikke indeholder unikke medarbejdersnumre for de enkelte tankninger. For knap 21.000 transaktioner, svarende til 59 % af alle Forsvarsministeriets køb af brændstof i 2019 på civile tankstationer, indeholder datagrundlaget således ikke det unikke medarbejdersnummer. Det samme gør sig gældende for knap 3.000 tankninger på militære tankanlæg, svarende til knap 3 % af transaktionerne på disse tankanlæg, på trods af at Forsvarsministeriets retningslinjer stiller krav om, at der skal indtastes et unikt medarbejdersnummer, kilometertal for køretøjet på tankningstidspunktet og en pinkode til kortet på tankanlægget, hver gang et køretøj tankes med et tankkort.

Andre datakilder hos Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriet har oplyst, at puljekøretøjer (som er hovedparten af ministerområdets personbiler) udelukkende registreres centralt i delebilsdatabasen, hvorimod køretøjer, der forvaltes af den enkelte myndighed, fx kampvogne, pansrede køretøjer og andre specialkøretøjer, registreres og autoriseres lokalt ved den enkelte myndighed og ikke i delebilsdatabasen.

70. Vi har endvidere ved stedlig revision på et militært tankanlæg konstateret, at indtastning af medarbejdersnummer og kilometertal ikke var nødvendigt for at tanke. Rigsrevisionen kunne anvende et af Forsvarsministeriets tankkort, selv om vi indtastede tilfældige cifre som medarbejdersnummer. Det er efterfølgende kontrolleret, at cifrene ikke var enslydende med et eksisterende medarbejdersnummer. Rigsrevisionen konstaterer, at når Forsvarsministeriets tankkort tillader tankninger uden indtastning af identifikationsoplysninger, er det vanskeligt efterfølgende at følge op på transaktioner for det enkelte tankkort.

Forsvarsministeriet har oplyst, at det er muligt at kontrollere, hvem der er registreret som bruger af et givent køretøj uden at bruge NetFuel-databasen, da Forsvarsministeriet råder over andre datakilder, fx andre databaser eller rapporter hos de enkelte myndigheder, hvor information om brugerne fremgår. Forsvarsministeriet har oplyst, at kontroller hermed, bl.a. for at finde afvigelsér, kræver samkøring af de forskellige datakilder. Denne mulighed er ikke systemunderstøttet, men Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder på en it-understøttelse af kontrollen.

Rigsrevisionen bemærker, at selv om det er muligt at kontrollere forbruget ud fra forskellige datakilder, kan Rigsrevisionen konstatere, at en sådan kontrol ikke er foretaget af Forsvarsministeriet i 2019.

Tankninger i weekender og om aftenen

71. Vi har undersøgt, hvordan betalingerne med tankkort i 2019 fordeler sig på hverdage og weekender samt på forskellige tidspunkter af døgnet, og dermed om der er tegn på, at anvendelsen af tankkort uden for normal arbejdstid på civile tankstationer og militære tankanlæg viser et specielt mønster. Resultaterne af vores analyse viser, at medarbejderne oftere tanket uden for normal arbejdstid på civile tankstationer end på militære anlæg, jf. figur 12.

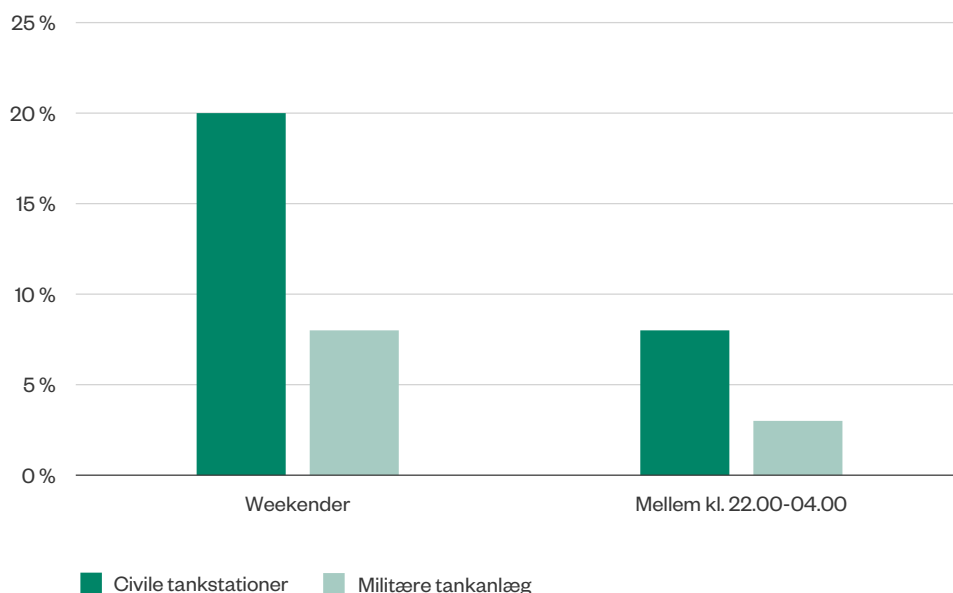
Brændstofforbrug i 2019

Det totale brændstofforbrug registreret i Forsvarets transaktionsdatabase var i 2019:

- Civile tankstationer: 14,3 mio. kr.
- Militære tankanlæg: 39,9 mio. kr.

Figur 12

Andelen af tankninger foretaget i weekender eller om aftenen/natten i 2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets NetFuel-database.

Det fremgår af figur 12, at 20 % af alle tankninger på civile tankstationer (svarende til 7.119 tankninger til en samlet værdi af 2,8 mio. kr.) fandt sted på weekenddage i 2019. Det samme gør sig kun gældende for 8 % af tankningerne på militære tankanlæg til en samlet værdi af 50.000 kr. Hyppigheden af tankninger, som finder sted mellem kl. 22.00-04.00, er også højere på civile tankstationer, hvor knap 8 % af alle tankninger fandt sted i dette tidsrum (til en værdi af 955.000 kr.), mens det samme kun var tilfældet for 3 % af tankningerne på militære tankanlæg.

Rigsrevisionen konstaterer, at der er et højt antal tankninger i weekender og om natten på civile tankstationer.

Forsvarsministeriet har oplyst, at tankninger uden for normal arbejdstid ikke er usædvanligt, da ministeriet har aktiviteter hele døgnet rundt, og at der ud over nationale opgaver er kursus- og øvelsesvirksomhed uden for normal arbejdstid, hvor der er et transportbehov på grund af den geografiske spredning af ministerområdets aktiviteter. Forsvarsministeriet finder det derfor ikke påfaldende, at tankninger under løsning af nationale opgaver og øvelsesaktiviteter i hele Danmark foretages i weekender og om natten.

Rigsrevisionen har ikke sammenholdt oplysninger om tankninger med Forsvarsministeriets opgaveløsning, og hvornår på døgnet denne finder sted.

Forbrugsmønstre i 2019

Analysen af forbrugsmønstre er foretaget på baggrund af stikprøver (risikobaserede og tilfældige), som ikke er repræsentative.

72. Vores analyser af udvalgte forbrugsmønstre viser også, at der i 2019 blev gennemført en del overtankninger, dvs. at der blev tanket mere brændstof, end køretøjets tank kan rumme. Dette gør sig gældende for tankninger på både civile tankstationer og militære tankanlæg, men oftest på civile tankstationer. Tabel 3 viser eksempler på overtankning.

Tabel 3
Eksempler på overtankning i 2019

Tankanlæg	Biltype	Tankkapacitet	Antal tankninger i alt	Antal tankninger over tankkapacitet	Andelen af tankninger over kapacitet
Civil	Toyota Landcruiser	96 L	66	4	6 %
Civil	Mercedes Atego	125 L	126	31	25 %
Civil	Nissan Navara	80 L	214	5	2 %
Civil	Toyota Hilux	80 L	22	2	9 %
Militær	Toyota Landcruiser	96 L	117	8	7 %
Militær	Mercedes Atego	125 L	683	87	13 %
Militær	Nissan Navara	80 L	593	2	0 %
Militær	Toyota Hilux	80 L	19	1	5 %

Note: Tankkapaciteten er fastsat ud fra den offentligt tilgængelige standard for biltypen fundet ved internetsøgning. Forsvarsministeriet har oplyst, at hovedparten af ministeriets køretøjer har standardtanke, men at Toyota Landcruiser har en tank, som er større end standarden. Vores beregninger tager udgangspunkt i, at køretøjerne er kørt helt tomme for brændstof, før der tankes, hvilket må formodes at høre til undtagelserne. Beregningerne undervurderer derfor omfanget af overtankninger.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets NetFuel-database.

Eksemplerne i tabel 3 indikerer, at der i flere tilfælde ikke kun bliver fyldt brændstof på det køretøj, der hører til tankkortet. Vores undersøgelse viser herudover, at der ikke kun bliver overtanket med små mængder. Der er fx tilfælde, hvor der på civile tankstationer er tanket 176 %, 258 %, 449 % og 508 % af køretøjets tankkapacitet. Der er lignende eksempler på de militære tankanlæg, hvor der i nogle tilfælde er tanket 292 %, 495 % og 843 % af tankkapaciteten. Undersøgelsen viser således, at Forsvarsministeriets tankkort er anvendt til overtankning af køretøjer, hvilket er i strid med retningslinjerne.

Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse ikke tidligere har analyseret de data, som modtages fra tankanlæggene, for at kunne identificere eventuel overtankning. Dog har Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse i forlængelse af Rigsrevisionens undersøgelse foretaget lignende analyser af data for 2019 og har fået tilsvarende resultater. Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse har stikprøvevis indhentet forklaringer fra medarbejderne på overtankninger og har oplyst, at det vedrører situationer, hvor tankkortene er anvendt til flere køretøjer ud fra en pragmatisk løsning på et problem og vel vidende, at det er i strid med reglerne. Forsvarsministeriet har endvidere oplyst, at der ikke findes skriftlig dokumentation for, at disse tankninger i sin tid blev ledelsesgodkendt, da autorisation til at anvende et køretøj automatisk medfører tilladelse til at tanke bilen. Tankninger skal derfor ikke godkendes separat.

I øvrigt kan Rigsrevisionen konstatere ud fra tankdata for august 2020, at disse data i modsætning til tankdata for august 2019 nu i langt større grad indeholder medarbejdernummer.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet har nedskrevne retningslinjer for, hvornår tankkort må bruges, og hvad de må bruges til, men at ministeriet ikke har en tilfredsstillende kontrol med, at reglerne overholdes.

Undersøgelsen viser, at Forsvarets tankkort er anvendt til overtankning af køretøjer, hvilket er i strid med retningslinjerne. Overtankningerne gælder i særlig grad tankninger på civile tankstationer.

Desuden viser Rigsrevisionens gennemgang, at de data, som ligger til grund for Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelses tilsyn med medarbejdernes anvendelse af tankkort, ikke har en tilstrækkelig kvalitet og ikke hidtil er blevet anvendt til fx stikprøvevis at kontrollere medarbejderes anvendelse af tankkort til Forsvarsministeriets køretøjer. Rigsrevisionen finder samlet, at Forsvarsministeriet ikke har haft en tilfredsstillende kontrol med anvendelsen af tankkort, og at dette har medført en øget risiko for en uretmæssig anvendelse af kortene. Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet har adgang til data, som potentielt vil kunne anvendes i en mere effektiv kontrol, hvis disse blev samkørt. Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse har i efteråret 2020 oplyst, at der er igangsat en række tiltag for at forbedre kontrollen på området.

4.4. Betalingskort

73. Statsrevisorerne bad specifikt Rigsrevisionen om at undersøge anvendelsen af statens betalingskort. Vi har derfor undersøgt, om 3 udvalgte virksomheder (Forsvarsministeriet, politiet og anklagemyndigheden og Danmarks Meteorologiske Institut) har tilfredsstillende kontroller i forhold til ansattes brug af betalingskort i forbindelse med tjenesterejser og tjenstlige indkøb af varer og ydelser. Virksomhederne er udvalgt på baggrund af en analyse af alle transaktioner på betalingskort foretaget af alle ministeriers ansatte i 2019, hvor vi har taget højde for henholdsvis antal transaktioner og en risikoanalyse af transaktionerne.

Nye tiltag i 2020

Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse har i efteråret 2020 oplyst, at der er igangsat en række tiltag for at forbedre kontrollen på området, herunder udarbejdelse af et it-program, som automatisk vil analysere data fra bl.a. Net-Fuel-databasen for at identificere tilfælde af overtankning.

Implementeringen forventes medio 2021.

Vi har undersøgt, om virksomhederne i 2019 har truffet passende foranstaltninger for at minimere risikoen for svig med betalingskort. Det kan fx være ved at sikre retningslinjer, der beskriver, hvordan medarbejderne skal anvende betalingskort, og at virksomhederne i et vist omfang monitorerer de ansattes anvendelse af betalingskort for at opdage og korrigere eventuelle fejludbetalinger.

Ny vejledning om statens betalingskort i 2020

Økonomistyrelsen har i april 2020 udsendt en ny vejledning om anvendelsen af betalingskort i staten, hvor bl.a. definitionen på firmahæftende og privathæftende betalingskort er præciseret.

74. Det er de enkelte ministeriers og virksomheders opgave at monitorere medarbejderes anvendelse af betalingskort og at inddrage kort, når det er nødvendigt. Statens betalingskort må kun anvendes til arbejdsrelaterede formål, hvilket følger af regnskabsbekendtgørelsens regler og Økonomistyrelsens vejledninger på området. Kortene kan både være firmahæftende, hvor virksomheden hæfter for betalingerne, og privathæftende, hvor medarbejderen hæfter for betalingerne, men ingen af kortene må benyttes til private formål. Betalingskort skal dog som hovedregel være firmahæftende og kun undtagelsesvist med privathæftende. Hvis en virksomhed anvender privathæftende kort, skal anvendelsen og kriterierne herfor fremgå af virksomhedens regnskabsinstruks (jf. cirkulære nr. 24 af 20. april 2020 om anvendelse af betalingskort og regnskabsbekendtgørelsens § 30).

SEB Kort Bank

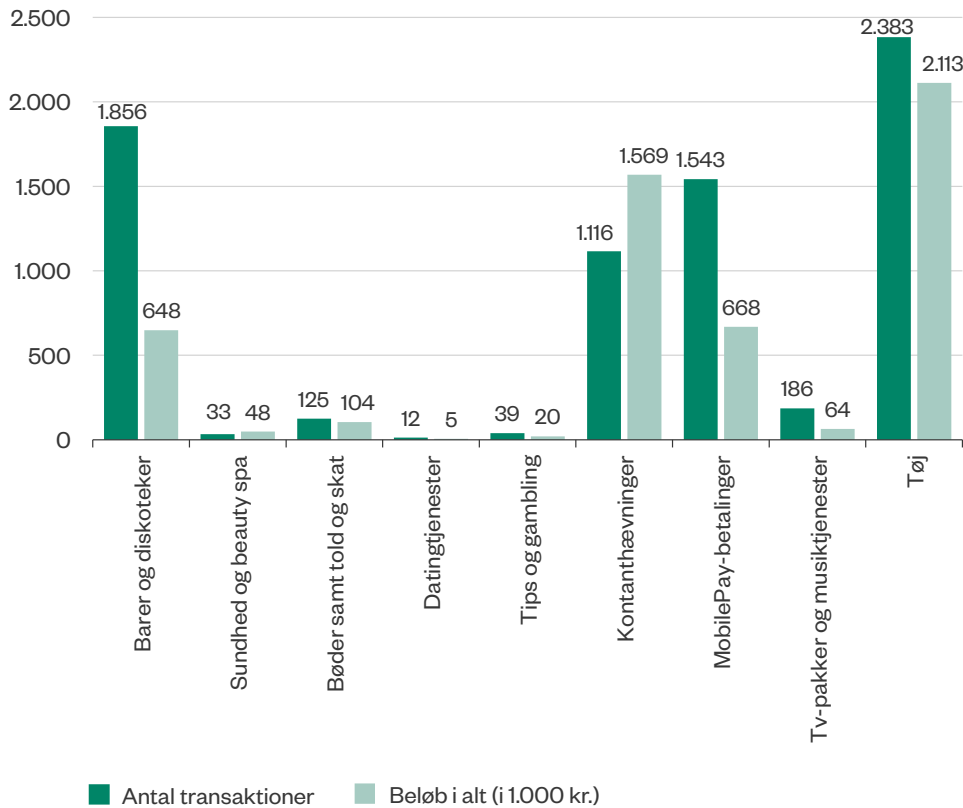
SEB Kort Bank står for Skandinaviska Enskilda Banken, som opererer i Danmark.

Virksomhederne har mulighed for at trække en kortindehaverliste, som bl.a. kan anvendes til at kontrollere grundlaget for de udstedte kort, herunder kontrollere det månedlige maksimum knyttet til det enkelte tildelte kort. SEB Kort Bank, som administrerer alle statens betalingskort, sender dagligt datafiler med oplysninger om virksomhedernes enkelte transaktioner, som kan afstemmes med de fakturaer, som SEB Kort Bank månedligt sender til virksomhederne. Herudover kan virksomhederne få adgang til et statistikværktøj, som kan anvendes til at se virksomhedens forbrugsmønstre fordelt på fx branche og indkøbssted.

75. Vi har analyseret data om virksomhedernes indkøb og har på den baggrund udtrukket virksomheder med mønstre for transaktioner, der kunne indikere, at betalingskort er blevet anvendt til privat forbrug. Vi har udtrukket en risikobaseret stikprøve af transaktioner inden for følgende kategorier:

- barer og diskoteker
- sundhed og beauty spa
- bøder samt told og skat
- datingtjenester
- tips og gambling
- kontanthævninger
- MobilePay-betalinger
- tv-pakker og musiktjenester
- tøj.

Figur 13 viser alle indkøb foretaget inden for de 9 kategorier med statens betalingskort i 2019. Kategorierne bygger på koder defineret af SEB Kort Bank, som knytter sig til indkøbsstedet (både fysiske og internetbaserede). Det er således ikke den enkelte vare, der identificeres, men selve forretningen, hvor der indkøbes. I bilag 2 beskrives, hvilke kategorier fra SEB Kort Bank der indgår i hver af de 9 indkøbskategorier.

Figur 13**Antal indkøb og samlet indkøbssum inden for 9 udvalgte kategorier i staten i 2019**

Note: Vi har frasorteret kontanthævninger i udlandet og i Kastrup, da disse må antages at være knyttet til rejseaktivitet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra SEB Kort Bank.

Forbruget på betalingskort var i 2019 på godt 586 mio. kr. fordelt på over 533.400 transaktioner på over 18.000 statslige betalingskort udstedt af SEB Kort Bank. Heraf udgjorde ca. 1 % af beløbet, svarende til knap 5,3 mio. kr., indkøb inden for de 9 indkøbskategorier.

Vi lægger til grund, at der er en øget iboende risiko for, at medarbejdere kan anvende betalingskort til privat forbrug i forbindelse med pengeoverførsler og kontanthævninger i Danmark og i udlandet, og at virksomhederne derfor i 2019 har truffet passende foranstaltninger for at minimere risikoen ved fx at sikre, at der var fastsat retningslinjer for anvendelse af betalingskort, og at medarbejdernes anvendelse af betalingskort i et vist omfang blev monitoreret for at opdage og korrigerer fejludbetalinger.

76. Bestemmelsen om anvendelsen af betalingskort er som nævnt beskrevet i regnskabsbekendtgørelsens § 30 og uddybet i Finansministeriets cirkulære om anvendelse af betalingskort i staten. Det er de enkelte ministeriers og virksomheders opgave at bestille, administrere og monitorere medarbejderes anvendelse af betalingskort og at inddrage kort, når det er nødvendigt. Statens betalingskort anvendes til afholdelse af tjenstlige udgifter i forbindelse med tjensterejser eller ved tjenstlige indkøb på vegne af arbejdsgiveren. Uanset om kortet er firmahæftende eller privathæftende, må kortet kun anvendes til tjenstlige formål med undtagelse af mindre private udgifter under tjensterejser, som medarbejderen selv betaler i forbindelse med rejseafregningen. Anvendes et firmahæftende kort til ikke-tjenstlige forhold, vil der være tale om under-slæb.

Vi har til vores undersøgelse udtaget risikobaserede stikprøver af betalingskorttransaktioner fra Forsvarsministeriet (herunder Forsvarskommandoen og Forsvarsstaben), Justitsministeriet (herunder politiet og anklagemyndigheden) og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (herunder Danmarks Meteorologiske Institut). Der blev i 2019 i alt gennemført over 142.000 betalinger med betalingskort fra de 2 virksomheder under Forsvarsministeriet (svarende til indkøb for over 238,5 mio. kr.), mens politiet og anklagemyndighedens betalingskort blev brugt til over 55.500 betalinger (svarende til godt 63 mio. kr.). Betalingskort fra Danmarks Meteorologiske Institut blev anvendt næsten 4.000 gange i 2019 (svarende til 4,4 mio. kr.). Forsvarsministeriet rådede ifølge oplysninger fra Økonomistyrelsen over flere end 10.600 betalingskort ved udgangen af 2019, mens Justitsministeriet havde godt 1.500 kort, og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet godt 1.100 kort.

Forsvarsministeriets kontrol med betalingskort

77. Forsvarsministeriets retningslinjer for anvendelse af betalingskort er beskrevet i regnskabsinstruksen for 2019. Retningslinjerne tilsiger, at betalingskort kun må anvendes i forbindelse med betaling af tjenstlige udgifter vedrørende rejser og under rejser. Betalingskort må dog også anvendes til mindre private udgifter under tjensterejsen, som har direkte sammenhæng med tjensterejsen eller ophold herunder, og som medarbejderen selv skal betale i forbindelse med rejseafregningen (såkaldte småfornødenheder). Samtidig fremgår det, at betalingskortet aldrig må anvendes til rent privat forbrug, da dette ikke har sammenhæng med tjensterejsen eller er tjenstligt begrundet. Forsvarsministeriet har endvidere oplyst, at bestemmelsesgrundlaget og administrationen henhører under Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse, og at medarbejderne fremsender bilag til dækning af det hævdede beløb på kortene til afregning centralt, hvorefter eventuelt overskud (det hævdede beløb minus summen af alle bilag) fra den enkelte medarbejder indbetales ved at indeholde det i nettolønnen.

Vores undersøgelse af de udvalgte indkøbskategorier, jf. pkt. 75, viser, at det særligt er på kategorierne indkøb af tøj, betaling på barer og diskoteker, kontanthævninger og MobilePay-betalinger, at Forsvarsministeriets betalingskort anvendes. Figur 14 viser forbruget i de 9 udvalgte kategorier i Forsvarsministeriet i 2019.

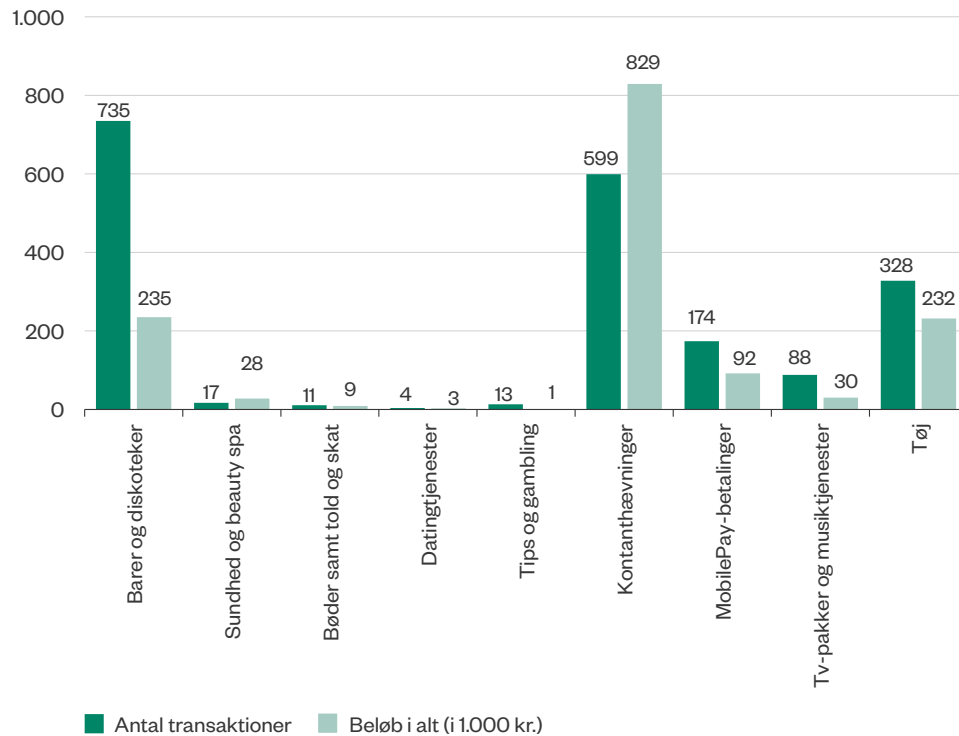
Småfornødenheder

Forsvarsministeriet accepterer, at 25 % af time- og dagpengene må anvendes til indkøb af småfornødenheder.

Forsvarsministeriet har oplyst, at 75 % af time- og dagpengene skal dække merudgifter til måltider, mens de resterende 25 % er til afholdelse af udgifter til småfornødenheder.

Forsvarsministeriet har oplyst, at der ikke skal foreligge dokumentation for afholdte udgifter i forbindelse med udbetaling af time- og dagpenge baseret på Økonomistyrelsens Personale Administrative Vejledning, afsnit 21.4.2.1.

Figur 14
Indkøb inden for 9 kategorier i Forsvarsministeriet i 2019



Note: Indkøb dækker over transaktioner foretaget med betalingskort fra Forsvarskommandoen, Hjemmeværnet, Forsvarsministeriets Personalestyrelse og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse samt nogle få transaktioner fra Forsvarsministeriets departement. Transaktioner fra departementet indgik ikke i den risikobaserede stikprøve, som Rigsrevisionen har indhentet redegørelse for fra Forsvarsministeriet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra SEB Kort Bank.

Det fremgår af figur 14, at medarbejderne i Forsvaret i 2019 har foretaget knap 600 kontanthævninger, som beløber sig til ca. 830.000 kr., dvs. gennemsnitligt ca. 1.400 kr. pr. gang. Herudover har medarbejderne overført penge til tilsyneladende private brugere af MobilePay 174 gange, svarende til overførsler på godt 92.000 kr., dvs. gennemsnitligt ca. 500 kr. pr. gang. Ifølge Forsvarsministeriets retningslinjer må betalingskort ikke anvendes til MobilePay eller til at hæve kontanter, med visse undtagelser i forbindelse med hævning i danske lufthavne.

Kreditmaksimum på alle firmahæftende betalingskort i Forsvarsministeriet er som udgangspunkt fastsat til 50.000 kr. pr. løbende 30 dage ved udstedelse. Der kan ansøges om en midlertidig forhøjelse heraf, hvis dette er begrundet og chefgodkendt.

Hævning af udenlandsk valuta i danske lufthavne

Kontanthævninger i udenlandsk valuta i danske lufthavne i forbindelse med udrejse er tilladt med Forsvarsministeriets betalingskort, jf. Økonostyrelsens vejledning om betalingskort i staten. Transaktioner foretaget i danske lufthavne er derfor på forhånd frasorteret i Rigsrevisionens datagrundlag.

Forsvarets Regnskabsstyrelses kontrol med betalingskorttransaktioner

78. Forsvarets Regnskabsstyrelse screener ugentligt alle betalingskorttransaktioner foretaget med Forsvarsministeriets firmahæftende betalingskort for at sikre, at kortene benyttes efter reglerne til tjenstlige udgifter. Under screeningen undersøges poster, som kan have karakter af rent privatforbrug, kontanthævninger i Danmark og transaktioner foretaget via apps, fx MobilePay, og der ses efter afvigende poster eller tendenser. Forsvarsministeriet har oplyst, at transaktioner undersøges ved bl.a. at se på beskrivelsen af kreditkorttransaktionen (dvs. forretningsstedet), beløbets størrelse, om forretningsstedet ligger i umiddelbar nærhed af den ansattes bopæl, og hvordan posten er placeret på rejsen. Der foreligger en vejledning, der beskriver, hvilke parametre gennemgangen kan tage udgangspunkt i, men ikke en detaljeret beskrivelse af, hvilke parametre de enkelte transaktioner udtrækkes efter, og hvordan det fastslås, om der er tale om et privat indkøb eller ej.

Ifølge Forsvarsministeriet er der tale om en kontrol, der screener for uhensigtsmæssig adfærd med udgangspunkt i tendenser, mistænksomme forbrugsmønstre osv., og derfor skal kontrollen/screeningen ifølge ministeriet ikke begrænses af fuldstændigt fastlagte parametre og udtræksmetoder. Ministeriet har endvidere oplyst, at formålet med screeningen ikke er at tilsikre korrekt registrering af forbrug, men i stedet at screene for, at anvendelse af betalingskortet overholder cirkulære nr. 24 af 20. april 2010. Desuden har Forsvarsministeriet oplyst, at screeningen ikke står alene, idet der også foretages kontrol i forbindelse med fordeling af indlæste poster fra SEB Kort Bank til videre behandling, ligesom der ligger en kontrol i processen for rejse- og udlægssystemet. Samtidig må firmakortene ifølge Forsvarsministeriets retningslinjer anvendes til dækning af mindre private udgifter, der har direkte sammenhæng med tjensterejsen, og de skal i givet fald ikke vedlægges dokumentation, hvis udgiften modregnes i time- og dagpengene. Dog har Forsvarets Regnskabsstyrelse oplyst, at hvis det på baggrund af screeningen skønnes, at der er tale om en transaktion eller et forbrug, der har karakter af privatforbrug, kontaktes den pågældende medarbejder med henblik på videre udredning og fremsendelse af eventuel dokumentation for det tjenstlige formål med købet.

Kun firmahæftende betalingskort screenes, idet forbrug på privathæftende kort – der kun anvendes af frivillige i Hjemmeværnet – ikke skal dokumenteres med bilag ved træk på medarbejderens egen bankkonto, men først i forbindelse med, at der ansøges om udlæg, hvorved forbruget bliver en udgift for Forsvarsministeriet. Mens firmahæftende kort afregnes via lønnen, gælder det for privathæftende kort, at faktura for anvendelsen fremsendes til den frivillige, og at Forsvarsministeriet først hæfter over for SEB Kort Bank, hvis den frivillige ikke betaler fakturaen til SEB Kort Bank, og Gældsstyrelsen derefter ikke kan inddrive fordringen.

79. Vores undersøgelse viser, at der er foretaget kontanthævninger, betalinger i butikker, der kategoriseres med indkøbstyperne "tips og gambling" og "sundhed og beauty spa", betalinger i tøjbutikker i udlandet og betalinger for forskellige abonnementer med Forsvarsministeriets firmahæftende kort i 2019. Der er også hævet kontanter og gennemført betalinger inden for kategorien "datingtjenester" med privathæftende kort udstedt af Forsvarsministeriet. Rigsrevisionen har derfor udtrykt en risikobaseret stikprøve inden for disse kategorier og bedt Forsvarsministeriet redegøre for, om knap 200 transaktioner, som ikke umiddelbart virker som arbejdsrelaterede udgifter, dækker over køb til privat forbrug eller har en arbejdsmæssig forbindelse.

80. Forsvarets Regnskabsstyrelse har i en redegørelse oplyst, at der ikke foreligger underliggende bilag for 105 (svarende til 55 %) af transaktionerne i stikprøven. Forsvarsministeriet har oplyst, at dette skyldes, at der er tale om forbrug med privathæftende eller firmahæftende betalingskort, hvor udgiften trækkes direkte på medarbejderens bankkonto og derfor ikke er en udgift for Forsvarsministeriet. Ministeriet har endvidere oplyst, at i de tilfælde, hvor medarbejderen ønsker et forbrug på et privathæftende betalingskort dækket af Forsvarsministeriet, opretter medarbejderen et udlæg i ministeriets rejse- og udlægssystem. I forbindelse med oprettelsen af udlægget vedlægges bilag, hvorefter udlægget fremsendes til chefgodkendelse. Bilag forefindes i disse tilfælde i rejse- og udlægssystemet. Ministeriet har derudover oplyst, at der er tale om forbrug på firmahæftende kort i forbindelse med køb af småfornødenheder (også betegnet privatforbrug på rejsen), hvor der ifølge cirkulære nr. 12212 af 30. juni 2000 ikke er krav om dokumentation, og hvor udgiften modregnes direkte i time- og dagpengene. Desuden har ministeriet oplyst, at der for 9 poster vedrørende indkøbskort er dokumentation og chefgodkendelse i workflowet (fakturabehandlingsprocessen) i SAP.

For 49 af de 105 bilag har Forsvarsministeriet endvidere ikke mulighed for at foretage kontrol eller fremfinde dokumentation. Dette skyldes ifølge Forsvarsministeriet, at der er brugt privathæftende betalingskort, som fremover vil blive udfaset. For 41 af de 105 bilag har Forsvarsministeriet oplyst, at udgifterne er modregnet i time- og dagpengesatserne, men ministeriet har ikke fremsendt dokumentation herfor. Dog har ministeriet oplyst, at der ikke er krav om dokumentation for udgifter til småfornødenheder modregnet i time- og dagpengene med henvisning til cirkulære nr. 12212 af 30. juni 2000.

Vi har fra Forsvarsministeriet modtaget bilag for de resterende indkøb i vores stikprøve, som for langt hovedparten dækker indkøb af streamingtjenester og opkobling til internettet, besøg hos udenlandske lægeklinikker (transaktioner med indkøbskategorien "sundhed og beauty spa" dækker, jf. de tilsendte bilag, over lægebesøg i udlandet) og et enkelt tilfælde betaling for et midlertidigt kørekort i udlandet. Rigsrevisionen har ikke modtaget en detaljeret redegørelse med oplysninger om, af hvem og hvornår disse transaktioner er blevet godkendt. Forsvarsministeriet har dog oplyst, at der foreligger en chefgodkendelse for alle transaktionerne, og at Forsvarets Regnskabsstyrelse har kontrolleret alle transaktioner i den tilsendte stikprøve, herunder bl.a. betalinger i butikker med indkøbskategorien "tips og gambling", og vurderet, at alle ligger inden for gældende retningslinjer. Forsvarsministeriet fremhæver desuden i sin redegørelse, at det er de enkelte lokale enheder (kommandoer og myndigheder), der har ansvaret for at godkende medarbejdernes brug af betalingskort i forhold til de regler, som Forsvarets Regnskabsstyrelse har udarbejdet på området. Herunder henviser Forsvarsministeriet til chefsansvar i forbindelse med firmahæftende betalingskort og oplyser, at der ikke findes lokale beskrivelser af, hvilken kontrol der skal være med ansattes anvendelse af betalingskort.

Rigsrevisionen vurderer, at den screening, der er foretaget i Forsvarets Regnskabsstyrelse, ikke er helt tilstrækkelig til at mindske risikoen for, at medarbejdere anvender betalingskort til ikke-arbejdsrelaterede udgifter. Dette gælder alle typer betalingskort (hvad enten det er privathæftende kort eller ej), idet det under alle omstændigheder i sidste ende er staten, der hæfter for eventuel manglende betaling af forbrug. Forsvarsministeriet har i den forbindelse oplyst, at alle betalingskortposter, som den enkelte medarbejder ikke enten selv knytter til en udgift med tilhørende dokumentation eller anmoder om at blive modregnet i time- og dagpengene eller i lønnen, bliver gennemgået af Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse. Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse tager kontakt til de enkelte medarbejdere med anmodning om at fremsende bilag – idet der ellers foretages en modregning af betalingskortposten i medarbejderens løn. Dermed sikres, at alle betalingskortposter håndteres og afsluttes. Forsvarsministeriet har oplyst, at håndteringen af dokumentation sker i regi af rejse- og udlægssystemet, som ikke indgår i vores undersøgelse.

Rigsrevisionen konstaterer, at når Forsvarsministeriet ikke har dokumentation for alle indkøb, der gennemføres med ministeriets betalingskort, kan ministeriet ikke kontrollere, at betalingskortene anvendes inden for reglerne. Når Forsvarsministeriet ikke kræver, at der vedlægges dokumentation for betalinger for småforbrøddigheder, som modregnes i time- og dagpengene, kan ministeriet ikke kontrollere, om betalingskortene eventuelt anvendes til private formål, hvilket er i strid med de gældende regler. Rigsrevisionen understreger herudover, at anvendelse af betalingskort i forbindelse med tjenesterejser ikke kun skal følge de statslige regler for rejseudgifter, men også reglerne for anvendelse af betalingskort. Reglerne for betalingskort stiller særlige krav til de udgifter, som kortene må anvendes til, og dermed også til den dokumentation, der skal foreligge, og til virksomhedernes kontrol hermed.

Forsvarsministeriet har videre oplyst, at der i 2019 var 272 sager vedrørende uautoriseret forbrug på firmahæftende betalingskort. I disse sager havde Forsvarsministeriet registreret uautoriseret forbrug for i alt godt 320.000 kr. I de nævnte sager har medarbejderne selv hæftet for udgiften, så Forsvarsministeriet ikke har lidt tab.

Forsvarsministeriets interne revision har analyseret brugen af betalingskort i 2018, og ministeriet har på den baggrund planlagt og iværksat initiativer såsom indskærpelse af regelsættet om brug af betalingskort.

Den interne revision har først afrapporteret sin revision af betalingskort i februar 2020, og Forsvarsministeriet har oplyst at have et skærpet fokus på området.

Politiet og anklagemyndighedens kontrol med betalingskort

81. Reglerne for brug af betalingskort i politiet og anklagemyndigheden fremgår af regnskabsinstruksen for politiet og anklagemyndigheden. Politiet og anklagemyndigheden har fået dispensation fra Økonomistyrelsen fra reglen om kontanthævninger i Danmark, så det i konkrete tilfælde – særligt på asylområdet – er tilladt at hæve kontanter i Danmark. Dog må kortene ikke anvendes til at købe abonnementer.

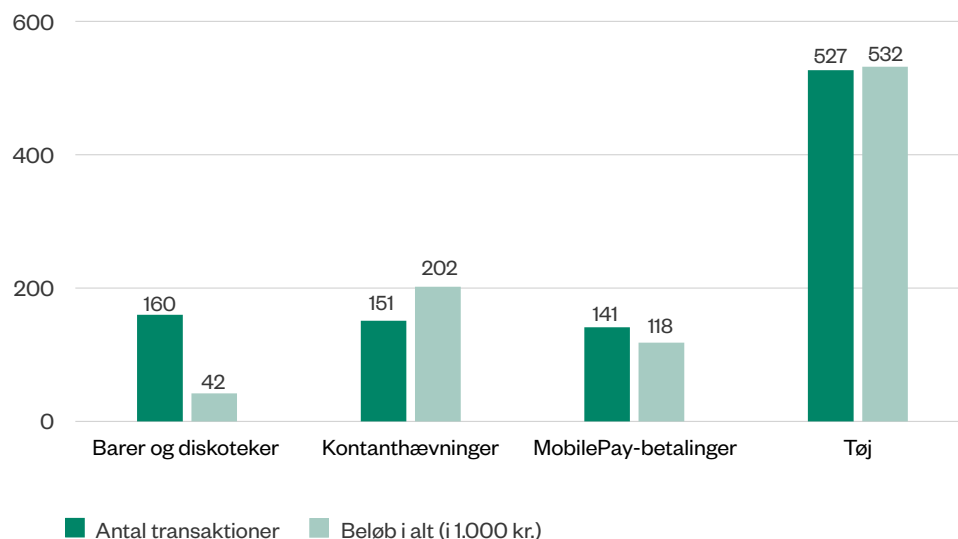
82. Vores undersøgelse af betalingstransaktioner foretaget med politiet og anklagemyndighedens kort viser bl.a., at medarbejdere i politiet og anklagemyndigheden har brugt deres betalingskort til private formål, fx betaling af afgifter, køb af ydelser i kategorien "sundhed og beauty spa" (herunder massage), datingtjenester og tøj. Undersøgelsen viser også, at der i 2019 blev hævet kontanter svarende til 202.000 kroner med politiet og anklagemyndighedens betalingskort i Danmark. Undersøgelsen viser, at det særligt er indkøb af tøj, kontanthævninger, MobilePay-betalinger og betaling på barer og diskoteker, hvor politiet og anklagemyndighedens betalingskort anvendes blandt de udvalgte indkøbstyper. Figur 15 viser forbruget i de udvalgte kategorier i 2019.

Private kort i politiet og anklagemyndigheden

Justitsministeriet har oplyst, at hovedparten af de udstedte betalingskort er tilknyttet kortindehaverens private bankkonto, hvor kortindehaverens udlæg efterfølgende udelukkende kan refunderes i forbindelse med udarbejdelse og godkendelse af en rejseafregning eller anden afregning.

Figur 15

Antal indkøb og samlet indkøbssum inden for 4 udvalgte kategorier i Rigspolitiet i 2019



Note: Vi har frasorteret kontanthævninger i udlandet og i Kastруп, da disse må antages at være knyttet til rejseaktivitet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra SEB Kort Bank.

Tøjindkøb med politiet og anklagemyndighedens betalingskort

Tøjindkøb kan i visse tilfælde være en refusionsberettiget tjenstlig udgift. Fx har livvagter i PET mulighed for at købe beklædning for et vist beløb årligt, som refunderes af PET.

83. Rigspolitiet har undersøgt dokumentationen for de transaktioner i 2019, hvor Rigsrevisionens analyse har indikeret, at betalingskortet kan være blevet anvendt i strid med retningslinjerne. Rigspolitiet har oplyst, at 217 af de 233 transaktioner, som er udtaget til gennemgang, vedrører privat forbrug. Det svarer til 93 % af den samlede risikobaserede stikprøve.

Rigspolitiet har oplyst, at i de tilfælde, hvor der er tale om private køb, er disse foretaget med de privathæftende betalingskort, hvor forbruget trækkes direkte på medarbejderens private bankkonto uden om politiet og anklagemyndighedens økonomi. De pågældende medarbejdere har således ikke fået refunderet de private udgifter.

Politiet og anklagemyndigheden hæfter imidlertid subsidiært for forbruget på de privathæftende betalingskort, hvilket – som en sag fra 2017 viser – kan føre til, at staten i sidste ende risikerer at betale for privatforbruget.

Sagen fra 2017 resulterede i, at Rigspolitiet hæftede for en restance over for betalingskortudsteder, inden en medarbejders kort blev lukket. Rigspolitiet har efterfølgende sendt gælden til opkrævning hos skattemyndighederne, og Gældsstyrelsen har inddrevet gælden hos den tidligere medarbejder i 2020. Der er ikke sket en besvigelse, men det har taget 3 år, før gælden blev indfriet.

84. Rigspolitiet har desuden oplyst, at gennemgangen har vist, at nogle medarbejdere gentagne gange – ud over de transaktioner, der er omfattet af Rigsrevisionens stikprøve fra 2019 – har anvendt betalingskortet til privat forbrug – dog også uden at få privatforbruget refunderet af politiet. Rigspolitiet har som konsekvens heraf spærret de udstedte betalingskort, og indehaverne har fået indskærpet, at de har handlet i strid med politiet og anklagemyndighedens retningslinjer for anvendelse af betalingskort.

85. Rigspolitiet har oplyst, at de fremover vil ændre retningslinjerne for udstedelse af betalingskort til medarbejdere, så betalingskort kun udstedes til medarbejdere, der vurderes at have et særligt tjenstligt behov, fx betydelig rejseaktivitet, ligesom betalingskort fremadrettet ændres, så de udstedes som firmahæftende kort, hvor kreditkorttransaktionerne vil blive afregnet direkte med politiets bankkonti. Dette vurderes samlet set at ville medføre en reduktion i antallet af betalingskort. Dermed vil det ikke længere være muligt at anvende betalingskortet til private formål, uden at det vil fremgå af politiets bankkontoudtog og i RejsUd. Rigspolitiet vil også undersøge, hvordan kontrolmiljøet mv. for udstedelse og brug af betalingskort kan styrkes, så risikoen for politiets hæftelse og muligheden for brug af kortet til ikke-tjenstlige formål minimeres. Rigspolitiet oplyser supplerende, at de er i gang med at gennemgå et samlet udtræk af transaktioner fra perioden 1. januar 2019 - juni 2020 for at undersøge, om der er yderligere tilfælde, hvor betalingskort i modstrid med retningslinjerne er anvendt til private formål. Rigspolitiet gennemgår herudover alle kortholdere, hvor der primo august 2020 var restancer, for at undersøge, om betalingsfristerne overholdes.

Danmarks Meteorologiske Instituts spærring af betalingskort

86. Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) har beskrevet procedurer for udstedelse af betalingskort, og reglerne for anvendelse af betalingskort fremgår af regnskabsinstruksen. Vores analyse af DMI's brug af betalingskort i 2019 viser, at der blev foretaget uretmæssige transaktioner med MobilePay og kontanthævninger i januar 2019, og at transaktionerne blev foretaget af en på daværende tidspunkt opsagt medarbejder (pr. september 2018).

DMI har oplyst, at medarbejderen på grund af længere tids sygemelding ikke havde afleveret sit betalingskort til DMI, som heller ikke havde spærret kortet. DMI opdagede selv de uretmæssige transaktioner i RejsUd, hvorefter bogholderiet lukkede betalingskortet og fulgte op på sagen, hvilket resulterede i, at medarbejderen betalte alle pengene tilbage. DMI har på baggrund af sagen ændret proceduren for, hvordan fratrådte medarbejders kreditkort bliver lukket, så betalingskort fremover lukkes på fratrædelsesdatoen.

Resultater

Rigsrevisionens gennemgang af forbruget på statslige betalingskort i 3 udvalgte virksomheder viser, at der ifølge regnskabsbekendtgørelsen findes retningslinjer, der beskriver brug af betalingskort, men at medarbejdere i et vist omfang har anvendt betalingskort til privat forbrug hos politiet og anklagemyndigheden i strid med retningslinjerne på området, og at hverken Forsvarsministeriets eller politiet og anklagemyndighedens kontrol på området har været tilstrækkelig i 2019. Det skal bemærkes, at den uretmæssige anvendelse af betalingskort ikke har medført uretmæssige udgifter for de 2 virksomheder.

Herudover viser en sag fra DMI, at der er risiko for, at medarbejdere, der ikke længere er ansat, kan anvende betalingskort i strid med reglerne. Efter sagen i 2019 skærpede DMI proceduren for at sikre rettidig lukning af fratrådte medarbejders betalingskort.

4.5. Kontroller på lønområdet

87. Ministeriernes lønkontroller og deres styring af brugerrettigheder i SLS er væsentlige elementer i ministeriernes arbejde med at sikre, at der udbetales korrekt løn, og at risikoen for svig på lønområdet minimeres. Vi har derfor undersøgt, om ministerierne har fastlagt betryggende forretningsgange vedrørende lønkontroller og styring af brugerrettigheder i SLS.

Samlet vurderes lønområdet mindre risikofyldt i forhold til de statsansattes mulighed for at begå besvigelser, idet den faste løn udbetales automatisk hver måned, når først lønoplysningerne er indtastet korrekt i lønsystemet.

Lønkontrol – Koncept og rammer

I Finansministeriets vejledning "Lønkontrol – Koncept og rammer" beskrives, hvilke kontrolforanstaltninger (fx kernekontroller og stikprøvekontroller) der som minimum skal være til stede for at afdække eventuelle besvigelserisici.

Virksomheder med væsentlige fejl og mangler

De 8 virksomheder, som havde væsentlige fejl og mangler i deres lønkontroller i 2019, er:

- Danmarks Akkrediteringsinstitution
- Dansk Dekommissionering
- Arkitektskolen Aarhus
- Energistyrelsen
- Den Danske Scenekunstskole
- Det Kongelige Teater
- Banedanmark
- Økonomi- og Indenrigsministeriets departement.

Virksomheder, lønfællesskaber og løngrupper

En *virksomhed* er én enhed, fx Kriminalforsorgen, der varetager egen brugerstyring.

Et *lønfællesskab* anvendes om de virksomheder, der varetager administration af brugerstyring for flere virksomheder på et ministerområde, fx i et fælleskontor for HR og løn.

En *løngruppe* er en enhed, der udbetaler løn til egen løngruppe. Det vil typisk også være en selvstændig virksomhed, men en virksomhed kan dog også råde over flere løngrupper.

Ministeriernes lønkontroller

88. Vi har undersøgt, om virksomhederne har udarbejdet en lønkontrolplan, der lever op til Finansministeriets vejledning om lønkontroller. Videre har vi undersøgt, om virksomhederne samler op på de fejl, der eventuelt konstateres ved udbetaling af løn. Endelig har vi undersøgt, om der er væsentlige mangler i virksomhedernes lønkontroller.

89. Rigsrevisionen foretog i 2019 revision af lønkontroller i 26 udvalgte virksomheder baseret på væsentlighed og risiko, jf. bilag 3. Undersøgelsen viser, at der i 8 virksomheder var væsentlige fejl og mangler i lønkontrollerne. De 8 virksomheder var fordelt på 5 ministerier (Uddannelses- og Forskningsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Kulturministeriet, Transport- og Boligministeriet og Social- og Indenrigsministeriet). I alle 8 virksomheder var der mangler i beskrivelsen af lønkontroller i lønkontrolplanen, og de levede derfor ikke op til Finansministeriets vejledning om lønkontroller. Fx var lønkontrollerne ikke baseret på en konkret vurdering af væsentlighed og risiko, eller håndteringen af svig var ikke dækkende beskrevet i forretningsgangene. Manglende fokus på væsentlighed og risiko samt manglende fokus på svig kan fx resultere i, at lønkontrollerne ikke afdækker fejludbetalinger eller eventuelt svig.

90. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at 6 ud af de 8 virksomheder i 5 ministerier enten ikke havde foretaget en systematisk og dokumenteret fejlopsamling eller ikke anvendte fejlopsamlingen til at sikre, at processer forbedres, fejl ikke gentages over tid, og at risikoen for svig minimeres. Konsekvensen ved manglende systematisk og dokumenteret fejlopsamling er, at virksomhederne ikke har overblik over antal og typer af fejl. Dermed kan virksomhederne ikke målrette og effektivisere lønkontrollerne fremadrettet for at undgå fejl og minimere risikoen for svig. Rigsrevisionen har endelig konstateret, at der i 2 ud af de 8 virksomheder i 2 ministerier var svage eller manglende lønkontroller. Manglende kontrol af lønnen kan både medføre øget risiko for fejl og øget risiko for svig.

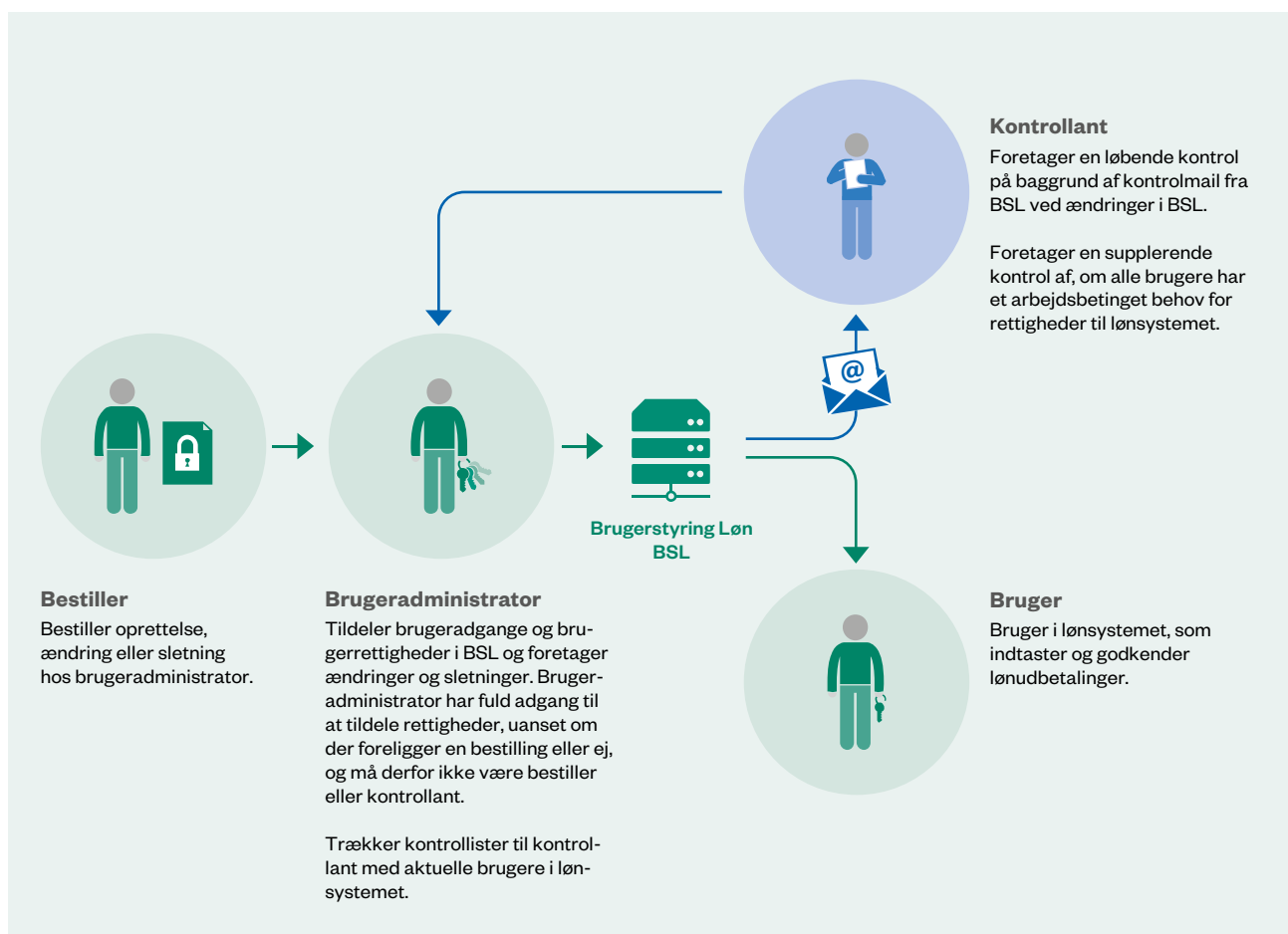
91. Rigsrevisionen vurderede i beretningen om lønforvaltningen i staten, at Finansministeriet (Økonomistyrelsen) ikke havde understøttet lønforvaltningen i staten tilfredsstillende. Rigsrevisionen påpegede ligeledes, at Finansministeriet (Økonomistyrelsen) ikke havde fulgt op på, om konceptet for lønkontrol er implementeret efter hensigten. Finansministeriet har oplyst, at Statens Administration har præciseret opgavesplittet i forhold til sine kunder, så det tydeligere fremgår, hvilken kontrol der skal udføres hos kunderne. Ligeledes har Finansministeriet (Økonomistyrelsen) oplyst, at der er udarbejdet et koncept for fejlopsamling, som har fokus på væsentlighed og risiko.

Ministeriernes styring af brugerrettigheder i SLS

92. Vi har undersøgt ministeriernes styring af brugernes rettigheder i SLS. For at sikre funktionsadskillelsen i lønprocessen i SLS er det centralt, at ministerierne styrer brugernes rettigheder, og at de handlinger, som medarbejderne kan gennemføre i SLS, er afgrænset ud fra et arbejdsbetinget behov. I hver virksomhed eller i hvert lønfællesskab bør der ifølge Finansministeriets vejledning om brugerstyring være oprettet én eller flere lokale brugeradministratorer, der kan give andre brugere rettigheder til SLS.

Figur 16 viser, at styring af brugerrettigheder til SLS sker via systemet Brugerstyring Løn (BSL), og styringen af brugerrettigheder varetages med udgangspunkt i 4 primære roller hos virksomheden. Brugeradministratoren tildeler rettigheder til lønsystemet på baggrund af oplysninger fra en bestiller, og de tildelte rettigheder bliver løbende kontrolleret af en anden medarbejder (kontrollant).

Figur 16
Styring af brugerrettigheder i Statens Lønssystem



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Finansministeriets "Guide til brugeradministration – Løn".

Det fremgår af figur 16, at virksomhederne skal udføre kontrol, når der sker ændringer i de rettigheder, som brugeradministratoren tildeler medarbejdere i SLS. Kontrollen foretages på baggrund af en kontrolmail, der sendes automatisk fra BSL til kontrollanten ved enhver oprettelse, ændring mv. Hvis kontrollen ikke udføres, kan brugeradministratoren i princippet tildele uautoriserede rettigheder samt oprette og lukke fiktive brugere, uden at det opdages.

Kontrolmail
 En automatisk systemmail til kontrollanten, når der er foretaget oprettelser, ændringer eller er lukket brugere, hvilket begrænser muligheden for uopdaget svig.

93. Vi har undersøgt, om væsentlige løbende kontroller udføres, og om der er medarbejdere, som har konfliktende rettigheder (medarbejdere, som både kan tildele rettigheder og indrapportere og godkende løn i SLS).

94. I 2019 har vi undersøgt styringen af brugerrettigheder i SLS i 37 virksomheder og lønfællesskaber på tværs af 5 ministerier (Kulturministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet og Justitsministeriet), jf. bilag 4. Undersøgelsen er afrapporteret i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019. Rigsrevisionen konstaterede mangler i styringen af brugerrettigheder i SLS i 4 af de 5 ministerier, idet ministerierne ikke har sikret, at Finansministeriets vejledning "Guide til brugeradministration – Løn" efterleves. Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at de 4 ministerier i deres styring af brugerrettigheder ikke havde dokumentation for, at væsentlige løbende kontroller blev udført. Videre var der konfliktende rettigheder i alle 5 ministerier, da den fungerende brugeradministrator både kunne tildele rettigheder og samtidig indrapportere eller godkende løn.

Det fremgår af Finansministeriets vejledning, at brugeradministratoren også kan være bruger af lønsystemet. Rigsrevisionen vurderer dog, at virksomhederne i så fald bør sikre, at der er etableret kompenserende kontroller, der mindsker risikoen for svig ved de konfliktende rettigheder. Hvis virksomhederne ikke har kompenserende kontroller, eller kontrollerne ikke fungerer, har brugeradministratoren mulighed for at oprette en bruger og udbetale løn til sig selv.

Børne- og undervisningsministeren og justitsministeren har i redegørelserne til beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019 tilkendegivet, at de vil adskille rettighederne, så opgaven som brugeradministrator bliver videregivet til medarbejdere uden adgang til lønsystemet.

95. Rigsrevisionen konstaterede ligeledes i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019, at manglerne i tildelingen af brugerrettigheder indikerer, at Finansministeriet bør styrke vejlednings- og overvågningsindsatsen på området. Dette kan understøtte ministeriernes sikring af, at underliggende virksomheder har en sikker styring af brugerrettigheder.

Finansministeren har i redegørelsen til beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019 oplyst, at Finansministeriet vil se på muligheden for at styrke kontrollen med brugere og brugerrettigheder gennem en bedre understøttelse af ministerierne.

96. Rigsrevisionen har i forlængelse af undersøgelsen i 2019 undersøgt styringen af brugerrettigheder i SLS i yderligere 4 lønfællesskaber på tværs af 4 ministerier (Udenrigsministeriet, Skatteministeriet, Erhvervsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet) for 2019 og 2020, jf. bilag 5. Rigsrevisionen konstaterede de samme fejl og mangler i styringen af brugerrettigheder, som blev rapporteret i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019. Undersøgelsen viste bl.a., at 3 ministerier (Udenrigsministeriet, Skatteministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet) i deres styring af brugerrettigheder ikke havde dokumentation for, at væsentlige løbende kontroller blev udført. Videre var der konfliktende rettigheder i alle 4 ministerier, da den fungerende brugeradministrator både kunne tildele rettigheder og samtidig indrapportere eller godkende løn.

Rigsrevisionen kunne endvidere konstatere, at Udenrigsministeriet havde særligt væsentlige udfordringer sammenlignet med de øvrige undersøgte ministerområder, idet ministeriet havde oprettet en brugeradministrator, uden at denne havde kendskab hertil. Desuden videregav brugeradministratoren en mail med en personlig førstegangskode til BSL til en anden medarbejder, som herefter varetog funktionen som brugeradministrator. Endelig blev der i Udenrigsministeriet ikke udført væsentlig kontrol med brugeradministratorens arbejde i 8 måneder (fra oktober 2019 til juni 2020), idet kontrollanten, som skulle varetage kontrollen, var fratrukket.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet efter Rigsrevisionens gennemgang af ministeriets brug af BSL har opdateret rollerne i forhold til BSL, så der nu er fuld klarhed over, hvem der gør hvad, så alle roller er bemandet. Udenrigsministeriet har endvidere udarbejdet og iværksat nye kompenserende kontrolprocedurer i forhold til BSL.

Statens Administrations styring af brugerrettigheder i SLS

97. Vi har undersøgt, om Statens Administration har sikret kontrol med brugerrettighederne for egne medarbejdere og påset, at brugerrettighederne svarer til det arbejdsbetingede behov, hvilket mindsker risikoen for uautoriseret adgang til SLS.

98. Undersøgelsen viser, at Statens Administration månedligt kontrollerer egne medarbejders brugerrettigheder. Kontrollen er dog mangelfuld, idet der fx ikke i alle de gennemgåede sager var foretaget en dokumenteret gennemgang af brugerrettighederne, ligesom det ikke var alle teamledere i Statens Administration, som udførte den påkrævede kontrol hver måned i overensstemmelse med Finansministeriets forretningsgange. Finansministeriet har oplyst, at Statens Administration er i gang med at implementere et nyt brugerstyringskoncept, der bl.a. indeholder løbende kontrol af brugerrettigheder for egne medarbejdere. Konceptet forventes fuldt implementeret i 2020.

Statens Administration kontrollerer fra 2020 medarbejdernes brugerrettigheder automatisk

Statens Administration har i 2020 udviklet en "robot", der løbende scanner medarbejdernes brugerrettigheder og disses eventuelle konflikter.

Resultater

Rigsrevisionen konstaterer, at 8 virksomheder i 5 ministerier ikke levede op til Finansministeriets vejledning om lønkontroller, og at 6 ud af 8 virksomheder i 5 ministerier enten ikke havde foretaget en systematisk og dokumenteret fejlopsamling eller ikke anvendte fejlopsamlingen til at sikre, at processer forbedres, at fejl ikke gentages over tid, og at risikoen for svig minimeres. Rigsrevisionen har endelig konstateret, at der i 2 ud af 8 virksomheder i 2 ministerier var svage eller manglende lønkontroller. Manglende kontrol af lønnen kan både medføre øget risiko for fejl og øget risiko for svig.

Rigsrevisionen konstaterer ligeledes mangler i styringen af brugerrettigheder i SLS i både 2019 og 2020. Således har ministerierne ikke sikret, at Finansministeriets vejledning "Guide til brugeradministration – Løn" efterleves. Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at 7 af de undersøgte ministerier i deres styring af brugerrettigheder ikke havde dokumentation for, at væsentlige løbende kontroller blev udført. Videre var der konfliktende rettigheder i alle 9 undersøgte ministerier, da den fungerende brugeradministrator både kunne tildele rettigheder og samtidig indrapportere eller godkende løn. Endelig kan Rigsrevisionen konstatere, at Statens Administration ikke i tilstrækkelig grad foretog kontrol af brugerrettigheder for egne medarbejdere.

5. Ministeriernes administration af tilskud i udvalgte tilskudssystemer



Delkonklusion

4 ud af 5 udvalgte ministerier anvendte it-systemer til at håndtere tilskud på en måde, som ikke i tilstrækkelig grad sikrede kontrol med styring af brugerrettigheder og overvågning af brugeres aktiviteter i tilskudssystemet til at understøtte betryggende funktionsadskillelse.

De 5 ministerier anvender systemet TAS til at håndtere tilskud. Der er fundet eksempler på utilfredsstillende styring af brugernes rettigheder i systemet. De 5 ministerier havde derudover ikke etableret en tilstrækkelig proces for logning og kontrol af privilegerede brugeres handlinger i systemet.

Rigsrevisionen konstaterer dog, at ministerierne i 2019 har arbejdet med at styrke kontrollerne i tilskudsprocessen for at reducere risikoen for fejl og svig. Socialstyrelsen har i den forbindelse foretaget en større omlægning af kontrolmiljøet, så registrering af fx tilskudsmodtager og bankkonto, der ligger til grund for udbetalinger, ikke længere sker via tilskudssystemet. Herved er besvigelserisikoen, som tidligere var til stede ved styrelsens brug af TAS, væsentligt reduceret.

Undersøgelsen viser også et eksempel på en mindre tilskudsordning, hvor Kulturministeriet anvender et lokalt it-system til at administrere tilskud, og hvor manglende funktionsadskillelse og utilstrækkelig styring af brugerrettigheder har givet en øget risiko for, at ansatte kunne begå svig. De kompenserende kontroller var heller ikke tilstrækkelige til at begrænse risikoen for svig.

99. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministerierne i 2019 anvendte it-systemer til at håndtere tilskud på en måde, som i tilstrækkelig grad sikrede funktionsadskillelse og en tilfredsstillende kontrol med styring af brugerrettigheder. Vi har for det første undersøgt, om de 5 virksomheder har vurderet risici ved administrationen af tilskud i TAS, og om virksomhederne har sikret funktionsadskillelse samt styring og logning af brugernes rettigheder i systemet. Herudover har vi undersøgt, om Kulturministeriet anvender et specialudviklet system til at håndtere tilskud med tilfredsstillende funktionsadskillelse.

5.1. Administration af tilskud i TAS

100. De 5 udvalgte virksomheder, der benytter TAS, udbetalte tilsammen ca. 15,1 mia. kr. i tilskudsmidler i 2019. Virksomhederne fordelt på de 5 ministerområder fremgår af tabel 4.

Tabel 4
De 5 virksomheders udbetalinger af tilskud i 2019

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	Energistyrelsen	7.839 mio. kr.
Miljø- og Fødevarerministeriet	Miljøstyrelsen	196 mio. kr.
Beskæftigelsesministeriet	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	813 mio. kr.
Kulturministeriet	Slots- og Kulturstyrelsen	5.334 mio. kr.
Social- og Indenrigsministeriet	Socialstyrelsen	942 mio. kr.
I alt		15.123 mio. kr.

Note: For Miljøstyrelsen dækker oplysningerne i tabellen tilsagn på ansøgningspuljerne og således ikke udbetaling af alle tilskud foretaget i TAS i 2019. For Slots- og Kulturstyrelsen dækker oplysningerne udgifter til alle tilskud, jf. årsrapporten for 2019, og vedrører ikke kun TAS. For Socialstyrelsen dækker beløbet over udgifter bogført på standardkonto 46 i 2019.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra virksomhederne.

Risikovurdering vedrørende administration af tilskud i TAS

101. Vi har undersøgt, om de 5 virksomheder har vurderet risici i administrationen af tilskud og arbejdet på at afhjælpe eventuelle kontrolsvagheder i 2019.

102. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Socialstyrelsen har udarbejdet systematiske, ledelsesgodkendte vurderinger af risici og planer til at håndtere risici i 2019. De 2 virksomheder har også beskrevet og iværksat initiativer til, hvordan de identificerede kontrolsvagheder kan udbedres.

Tilskudssystemet TAS

TAS anvendes af i alt 9 statslige virksomheder, hvoraf 3 anvender specialudviklede systemløsninger (B-TAS, MJV-TAS mv.). De udvalgte virksomheder i denne undersøgelse anvendte følgende versioner af TAS i 2019:

- *Socialstyrelsen*
TAS 6.1.0.774
- *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*
TAS 7.1 og 8.1.0.160
- *Miljøstyrelsen*
TAS 7.1.0.499 og 7.1.0.627
- *Energistyrelsen*
TAS 7.1 og 8.2
- *Slots- og Kulturstyrelsen*
TAS 5.1.2.231.

Der er også blevet arbejdet med at vurdere risici og kontroller i tilskudsadministrationen hos de øvrige 3 virksomheder. Energistyrelsen har dog ikke systematisk (tilbagevendende og ensartet) udarbejdet ledelsesgodkendte risikovurderinger af tilskudsadministrationen i 2019 og har således ikke sikret, at alle relevante og væsentlige risici i de interne kontroller er identificeret, analyseret og evalueret, herunder risikoen for, at en medarbejder kan omgå eksisterende kontroller eller udnytte viden om eventuelle kontrolmangler. Slots- og Kulturstyrelsen har udarbejdet ledelsesgodkendte risikovurderinger af tilskudsadministrationen på aggregeret niveau, så risikovurderingerne har en mere generel karakter og ikke forholder sig til specifikke risici. Fx har Slots- og Kulturstyrelsen i sin risikovurdering af TAS ikke forholdt sig til relevante risici for mangler i funktionsadskillelse, til logning og til risikoen for besvigelser ved omgåelse af systemets opsætning. Miljøstyrelsen har foretaget en risikovurdering, men ikke foretaget sig videre, fx udarbejdet en handlingsplan.

103. Vores gennemgang viser derudover, at alle 5 virksomheder i perioden september 2018 - ultimo 2019 har styrket eksisterende funktionsadskilte kontroller og implementeret nye kontroller, der begrænser risikoen for svig i processerne for registrering og udbetaling af tilskud. Socialstyrelsen har efter svigsagen foretaget en egentlig omlægning af kontrolmiljøet i tilskudsprocessen, hvor stamdata- og udbetalingshåndtering er blevet flyttet ud af TAS og over i Navision Stat. I den forbindelse har Socialstyrelsen bl.a. implementeret en ny database, som sikrer, at der sker en automatisk validering af stamoplysninger og posteringer før indlæsning i udbetalingskladder. I Energistyrelsen foregår stamdata- og udbetalingshåndteringen i TAS, men styrelsen har oplyst, at der er en manuel kompenserende kontrol, hvor regnskabsafdelingen kontrollerer, at bankkontonummeret og beløbet stemmer overens med tilskudsmodtagerens udbetalingsanmodning forud for fremsendelse af udbetalingsbilag til Navision Stat.

Funktionsadskillelse og styring af adgange og rettigheder i TAS

104. Vi har undersøgt, om de 5 virksomheder har sikret funktionsadskillelse mellem brugerroller i TAS, herunder at brugere med privilegerede rettigheder til at drifte og vedligeholde systemet ikke kan deltage i administrationen af tilskud.

105. Vores undersøgelse viser, at 4 ud af de 5 virksomheder (Energistyrelsen, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Slots- og Kulturstyrelsen og Socialstyrelsen) ikke havde fastlagt retningslinjer og procedurer for funktionsadskillelse mellem brugerroller i TAS, hvilket ellers kunne sikre overblik over, om en tilfredsstillende personmæssig funktionsadskillelse var sikret.

Energistyrelsen har dog oplyst, at der i styrelsens regnskabsafdeling er en kompenserende kontrol, som sikrer funktionsadskillelse, idet tilsagn om tilskud og udbetalinger kontrolleres forud for fremsendelse til bogføring i Navision Stat uden for TAS.

Gennemgangen viser endvidere, at 4 ud af 5 virksomheder (Energistyrelsen, Miljøstyrelsen, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Socialstyrelsen) ikke udførte løbende kontroller af, om der var et arbejdsbetinget behov for egne brugeres adgange og rettigheder i TAS, herunder sagsbehandlere og brugere med privilegerede rettigheder som sikkerhedsbrugere eller superbrugere. Særligt brugere med privilegerede rettigheder kan udgøre en øget risiko i forhold til svig, da disse brugere har udvidet adgang til kontroller og data. Brugere med privilegerede rettigheder vil fx kunne ændre i systemopsætningen, oprette brugere og tildele rettigheder og dermed omgå funktionsadskillelse, uden at det opdages.

For Socialstyrelsen gør det sig dog som nævnt gældende, at brugere i TAS ikke har muligheden for at gennemføre betalinger alene, idet alle betalinger og stamdata kontrolleres af 2 uafhængige godkendere fra styrelsen i Navision Stat. Dermed er besvigelserisikoen forbundet med de privilegerede brugeres handlinger i TAS imødegået af kontroller hos Socialstyrelsen.

106. Undersøgelsen viser også, at Energistyrelsen og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ikke havde sikret funktionsadskillelse i forhold til deres privilegerede brugere. Energistyrelsen har fx i 2019 haft en privilegeret bruger, som arbejdede i den afdeling, der varetog tilskudsadministration. Energistyrelsen har efter Rigsrevisionens henvendelse oplyst, at den pågældende medarbejders privilegerede rettigheder nu er blevet lukket. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering havde 2 brugere med privilegerede rettigheder i 2019. Dvs. at de 2 brugere med privilegerede rettigheder som sikkerhedsbruger eller superbruger har haft teknisk mulighed for fx at oprette brugere og tildele rettigheder, godkende tilsagn og udbetalinger samt ændre i systemopsætningen og i budgetrammen. Disse brugere havde derfor mulighed for at omgå systemunderstøttede kontroller i TAS.

Miljøstyrelsen etablerede i 3. kvartal 2019 dokumenterede gennemgange af brugere og brugerhandling foretaget af privilegerede TAS-brugere. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen har vurderet, at hvis en privilegeret bruger forsøger at omgå den systemunderstøttede funktionsadskillelse (1. og 2. godkendelse), vil dette blive fanget i fx budgetopfølgningen. Rigsrevisionen vurderer dog, at det vil være muligt for en privilegeret bruger med kendskab til Miljøstyrelsens interne kontroller at omgå funktionsadskillelsen uden at blive opdaget. Fx har Miljøstyrelsen ikke taget stilling til og udarbejdet procedurer for logning af brugeraktivitet og gennemgang af loggen. Det betyder, at de privilegerede brugeres brugeraktivitet i systemet ikke logges, fx opsætning af regler eller oprettelse af brugere.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har oplyst, at styrelsen på baggrund af Rigsrevisionens revision af tilskudsområdet i 2018 har etableret en række kompenserende kontroller, som sikrer, at et eventuelt misbrug vil blive opdaget. Styrelsen vil endvidere indføre et tilsyn med ændringer i opsætningen, som forventes fuldt implementeret i efteråret 2020, og vil desuden fremadrettet føre kontrol med ændringer i stamdata. Energistyrelsen har ligeledes oplyst, at styrelsen i forlængelse af revisionen i 2019 har igangsat tiltag til at styrke opsætningen af roller i TAS og kontrollen med, at brugere har et arbejdsbetinget behov.

Brugere med privilegerede rettigheder

En privilegeret bruger af et it-system kan have det højeste niveau af rettigheder, adgang og kontrol over systemer og data og kan i de tilfælde bl.a. overskrive loggen eller foretage handlinger uden om loggen, medmindre der specifikt er indsat logfunktioner til overvågning af dette.

Nogle privilegerede brugeres rettigheder er dog begrænsede, så de ikke har server- og databaseadgang.

Eksempler på privilegerede brugere er sikkerhedsbrugere eller superbrugere, som har udvidede rettigheder.

Nyere versioner af TAS har ikke samme kontrolsvagthed i systemet

Systemleverandøren af TAS har lukket kontrolsvagheden i systemet i en opdateret version af TAS, som blev udgivet i januar 2020.

Dog er det aktuelt kun Energistyrelsen, som har implementeret den pågældende version af TAS, dvs. at 4 ud af 5 virksomheder fortsat mangler at opgradere til en nyere version af TAS, hvor kontrolsvagheden er udbedret af systemleverandøren.

Aktiviteter, som bør logges og kontrolleres

Aktiviteter, som bør logges og kontrolleres, er fx stamdataændringer, ændringer i systemopsætningen, ændringer i adgange og rettigheder og privilegerede brugeres aktiviteter i systemet.

Desuden forudsætter en effektiv logning, at loggen er beskyttet mod ændringer, at den kontrolleres, og at kontrollen af loggen er personmæssigt funktionsadskilt fra de personer, hvis handlinger kontrolleres i loggen.

107. I slutningen af 2019 blev Rigsrevisionen orienteret om, at der var en kontrolsvagthed i TAS, som betød, at det i de eksisterende versioner af TAS i 2019 har været muligt at ændre i stamdata, herunder kreditorstamdata, dvs. til hvem og til hvilken bankkonto tilskud udbetales. Denne ændring af stamdata var mulig, efter 1. godkender havde oprettet grundlaget for udbetaling, og 2. godkender havde godkendt grundlaget for udbetaling. Det betød i praksis, at en medarbejder med det rette kendskab og rettigheder kunne udbetale tilskud til uretmæssige modtagere efter 2. godkendelse, så udbetalingen i systemet var godkendt efter reglerne, men pengene alligevel blev udbetalt til en forkert modtager.

3 ud af 5 virksomheder (Slots- og Kulturstyrelsen, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Miljøstyrelsen) har ikke været bekendt med denne kontrolsvagthed i TAS, men alle 3 virksomheder vurderer på baggrund af vores henvendelse, at de i 2019 havde etableret kontroller vedrørende ændring af stamdata, som ville fange kontrolsvagheden. Slots- og Kulturstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen på baggrund af orienteringen fra Rigsrevisionen har spærret for muligheden for at ændre stamdata i systemet med hjælp fra systemleverandøren i juni 2020.

Undersøgelsen viser samlet set, at de 5 virksomheder ikke har etableret en fuldt ud tilfredsstillende personmæssig funktionsadskillelse på grund af utilstrækkelig styring af adgange og rettigheder.

Logning og overvågning af brugernes handlinger i TAS

108. Logning og overvågning af brugernes handlinger i TAS er en kompenserende kontrol i forhold til muligheden for at omgå funktionsadskillelsen, særligt i forhold til de privilegerede brugeres handlinger og stamdataændringer. Vi har derfor undersøgt, om de 5 udvalgte virksomheder har begrænset risikoen for svig ved at sikre en tilstrækkelig logning og kontrol af brugernes aktiviteter i systemet, dvs. hvad brugerne har foretaget sig i systemet.

109. Alle 5 virksomheder har i 2019 anvendt versioner af TAS med en logfunktion. Heraf havde 4 virksomheder (Miljøstyrelsen, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Slots- og Kulturstyrelsen og Socialstyrelsen) dog kun en begrænset logfunktion, som ikke loggede privilegerede brugeres aktiviteter (fx oprettelse af brugere og tildeling af rettigheder). Desuden har en gennemgang af loggen foretaget af henholdsvis Miljøstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen ikke omfattet ændringer i stamdata, som indgår i betalingsgrundlaget. Ingen af de 5 virksomheder har etableret en tilfredsstillende kontrol af gennemgangen af loggen og opfølgning herpå. Dog ville gennemgangen af loggen i TAS ikke være relevant for at begrænse risikoen for svig i Socialstyrelsen, idet Navision Stat – og ikke TAS – anvendes til at styre stamdata og betalinger.

110. Vores gennemgang viser, at Energistyrelsen i september 2019 opgraderede til en nyere version af TAS med en central log og logning af privilegerede brugeres aktiviteter. Frem til opgraderingen har Energistyrelsen anvendt en TAS-version, som har haft en begrænset logfunktion. Efter opgraderingen har Energistyrelsen af egen drift foretaget en bagudrettet kontrol tilbage til 2011, som på grund af ovennævnte konstaterede kontrolsvagthed i systemet omfattede en gennemgang af alle udbetalinger, også for 2019, for at sikre, at der var blevet udbetalt til rette tilskudsmodtager og bankkonto. Energistyrelsen havde imidlertid ikke i løbet af 2019 etableret en kontrol for gennemgang af loggen og opfølgning på de privilegerede brugeraktiviteter i TAS.

Undersøgelsen viser således, at de 5 virksomheder ikke har etableret en fuldt ud tilfredsstillende kontrol for gennemgang af loggen og opfølgning på særligt privilegerede brugeres handlinger. Det kan i kombination med manglende personmæssig funktionsadskillelse og utilstrækkelig styring af adgange og rettigheder hos nogle af virksomhederne i 2019 have medført en risiko for, at uautoriserede brugeraktiviteter ikke kunne afdækkes, og at eventuelle fejl eller svig dermed ikke kunne opdages.

5.2. Administration af tilskud i et lokalt system i Kulturministeriet

111. Slots- og Kulturstyrelsen under Kulturministeriet forvalter en tilskudsordning kaldet biblioteksafgiften. Ordningen administreres sammen med 2 andre ordninger i Slots- og Kulturstyrelsen i et specialudviklet sagsbehandlingssystem. Vi har undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsen har vurderet risici i administrationen af tilskuddet og sikret funktionsadskillelse og kompenserende kontroller (herunder tilstrækkelig styring af brugerrettigheder), der begrænser risikoen for svig.

Risikovurdering vedrørende administration af biblioteksafgiften

112. Slots- og Kulturstyrelsens risikovurdering af it-systemet er meget kortfattet, og styrelsen forholder sig ikke til relevante it-risikoområder som fx adgangsstyring, ændringsstyring og it-risici i forbindelse med manglende sikkerhedskontroller, herunder fx funktionsadskillelse, logning og godkendelsesprocedurer. Vi kan desuden konstatere, at risikovurderinger er foretaget af den person fra it-afdelingen, som også er systemejer, og som dermed har privilegerede rettigheder til systemet. Der er ikke inddraget andre relevante sagsbehandlere fra Slots- og Kulturstyrelsen. Slots- og Kulturstyrelsen har dog i december 2018 og september 2019 taget stilling til og rapporteret sin vurdering af risikoen for besvigelse forbundet med manglende funktionsadskillelse i administrationen af biblioteksafgiften til departementet.

Funktionsadskillelse

113. Vores undersøgelse viser, at der i mange år – inkl. i 2019 – ikke har været funktionsadskillelse i forvaltningen af biblioteksafgiften, da én it-medarbejder i Slots- og Kulturstyrelsen har kunnet registrere, beregne og udbetale biblioteksafgiften. Figur 17 viser de opgaver, som denne ene medarbejder har løst.

Biblioteksafgiften

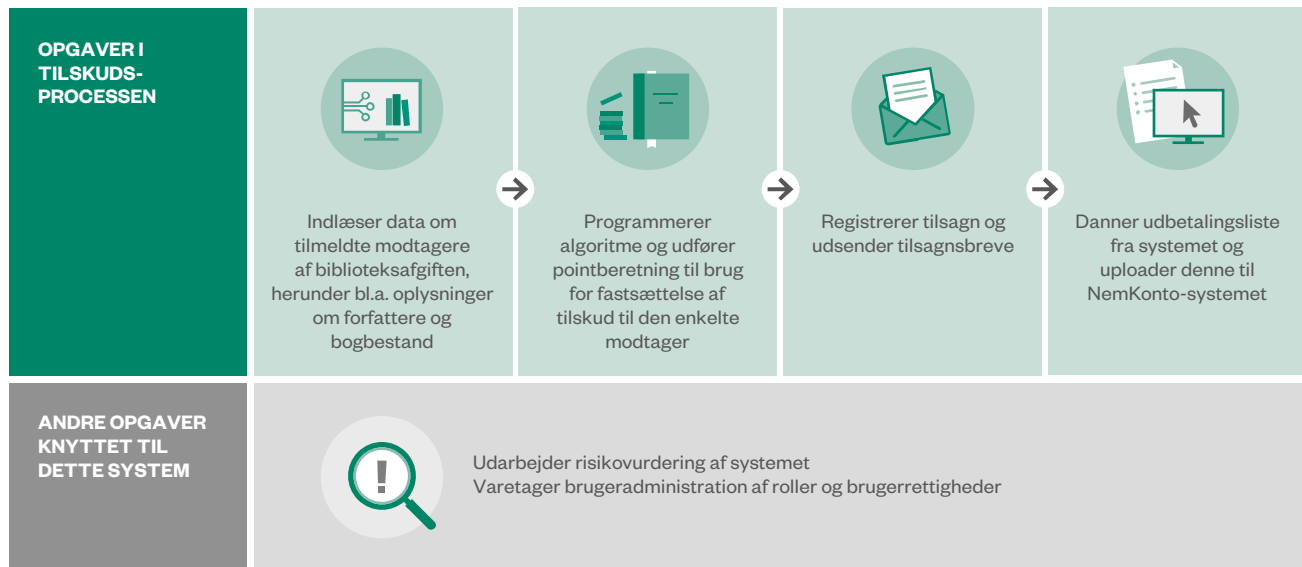
Biblioteksafgiften er en kulturstøtteordning til dansk sprog og kultur, der har til formål at støtte forfattere, oversættere, illustratører mfl., hvis bøger benyttes på bl.a. Danmarks folkebiblioteker.

I 2019 var der afsat 188,7 mio. kr. til biblioteksafgiften på finansloven, og der blev udbetalt støttekrone til 10.521 personer.

Fordelingen af biblioteksafgiften finder sted på grundlag af indberetninger fra folkebibliotekerne, folkebibliotekernes digitale udlånstjenester, folkeskolens pædagogiske læringscentre og Nota, i det omfang disse biblioteker har deres bogbestand registreret i maskinlæsbar form, og indberetningerne indeholder de nødvendige data til beregning af afgiften.

Figur 17

Én medarbejders opgaver knyttet til forvaltning af biblioteksafgiften



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 17, at én it-medarbejder har haft flere konfliktende roller. Ud over at være systemadministrator har medarbejderen udarbejdet it-risikovurdering, varetaget brugeradministration af roller og brugerrettigheder og har haft privilegerede rettigheder, som giver adgang til fx at programmere i systemet, herunder mulighed for at rette og slette data i loggen.

114. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at sagsbehandlere ikke har adgang til at rette beløb i systemet, ligesom de ikke kan ændre den automatisk beregnede pointværdi, der ligger til grund for det beløb, som udbetales. Vores undersøgelse viser dog, som vist i figur 17, at den førnævnte it-medarbejder løser opgaver, som skal danne grundlaget for den regnskabsmæssige registrering og udbetalingerne, samtidig med at medarbejderen også har privilegerede rettigheder i systemet. I praksis betyder det, at medarbejderen har ubegrænsede adgange og rettigheder i systemet. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at medarbejderen har et arbejdsbetinget behov for at kunne varetage centrale funktioner i de arbejdsprocesser, der foregår i systemet. Samtidig har vi dog konstateret, at Slots- og Kulturstyrelsen ikke har overvågning af administratorprofiler i form af fx opfølgning i logs. Én person har således mulighed for at fuldføre alle handlinger i systemet uden at involvere andre medarbejdere i processen. Dette betyder fx, at it-medarbejderen har mulighed for at ændre i de data, som bl.a. danner grundlag for efterfølgende kontroller, udbetaling og bogføring. Det medfører en risiko for, at utilsigtede fejl og svig ikke kan opdages af andre sikkerhedskontroller (fx en logfunktion eller manuelle kompenserede kontroller). På baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse vil Slots- og Kulturstyrelsen gennemgå systemet og processerne omkring dette og vurdere, om der skal foretages yderligere tiltag, som kan forbedre sikkerheden, fx ved brug af logning og funktionsadskillelse.

115. Der eksisterer systemunderstøttede funktioner i systemet, som automatisk kan sikre funktionsadskillelse. Disse funktioner har dog ikke været taget i brug hos Slots- og Kulturstyrelsen. Ved manglende funktionsadskillelse skal der etableres kompenserende kontroller såsom overvågning af brugernes aktiviteter i systemet ved hjælp af logdata. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at styrelsen endnu ikke har fundet en metode til at bruge loggen fra systemet til kontrol.

Slots- og Kulturstyrelsen har videre oplyst, at det er styrelsens opfattelse, at håndteringen af biblioteksafgiften – og risiko for svig – skal ses i lyset af, at biblioteksafgiften er et "lukket kredsløb", og at styrelsen dels anvender stikprøver som kompenserende kontrol, dels vurderer, at risikoen for svig er relativt lille. Slots- og Kulturstyrelsen har også oplyst, at styrelsen har vurderet, at muligheden og sandsynligheden for at begå svig i forbindelse med udbetaling af midler fra den undersøgte tildelingspulje er betydeligt mindre i forhold til mere "klassiske" tilskudsordninger.

Kompenserende kontroller

116. Vi har undersøgt, om Slots- og Kulturstyrelsen har kontroller, der kompenserer for systemets svagheder. Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at modtagerne af biblioteksafgiften må formodes at forvente udbetaling af en bestemt størrelse, hvorved de udgør en "resurse" i forhold til at afdække utilsigtede fejl og svig. Rigsrevisionen finder, at dette ikke er en tilstrækkelig kompenserende kontrol til at imødegå risikoen for, at der fx fejlagtigt udbetales mindre beløb over en periode til en uretmæssig modtager.

Da hele biblioteksafgiften fordeles på berettigede tilskudsmodtagere, vil en større ændring ét sted i systemet påvirke alle øvrige udbetalinger. Slots- og Kulturstyrelsen har på den baggrund valgt at anvende stikprøvekontroller på 10 sager i 2019 og 25 sager i 2020 og har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil styrke kontrollen af dokumentation for nye tilmeldte til ordningen. Slots- og Kulturstyrelsen har videre oplyst, at styrelsen siden januar 2020 har været i dialog med Økonomistyrelsen om i fremtiden at etablere en bankkontokontrol, hvor udbetalinger fra Slots- og Kulturstyrelsen vil blive kontrolleret op imod udbetalinger fra banken.

Resultater

4 ud af 5 udvalgte ministerier anvender it-systemer, som ikke har tilfredsstillende it-understøttede kontroller. Samtidig sikrer ministerierne ikke i tilstrækkelig grad kontrol med styring af brugerrettigheder og overvågning af brugeres aktiviteter i tilskudssystemet til at understøtte tilfredsstillende funktionsadskillelse.

De 5 ministerier anvender systemet TAS, der også blev anvendt i svigsagen fra Socialstyrelsen, til at håndtere tilskud. Der er fundet eksempler på, at brugernes rettigheder til systemet ikke bliver styret i tilstrækkelig grad. Ingen af de 5 ministerier havde etableret en tilstrækkelig proces for logning og kontrol af privilegerede brugeres handlinger i systemet. Rigsrevisionen konstaterer dog, at Social- og Indenrigsministeriet administrerer betalinger af tilskud uden for TAS, hvorved risikoen for besvigelser begået ved brug af TAS reduceres.

Loganalyser som kompenserende kontrol

Da en log typisk stiller en stor datamængde til rådighed for videre analyse, kan det være svært at afdække uregelmæssige mønstre og adfærd. Derfor er der udviklet værktøjer til formålet (fx Log Analytics).

Undersøgelsen viser også et eksempel fra et mindre system, som Kulturministeriet anvender til at administrere en tildelingspulje, hvor manglende funktionsadskillelse og utilstrækkelig styring af brugerrettigheder gav risiko for, at ansatte kunne begå svig. De kompenserende kontroller var heller ikke tilstrækkelige til at imødegå risikoen for svig. Desuden betød det faktum, at én nøglemedarbejder med privilegerede rettigheder har varetaget flere centrale funktioner i systemet i 2019, at der har været risiko for fejl og svig.

Rigsrevisionen konstaterer, at ministerierne har arbejdet med at reducere besvigelserisici i TAS.

Rigsrevisionen, den 10. december 2020

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
<p>Kan ministeriers og styrelseres interne kontroller og forretningsgange så vidt muligt sikre en tilfredsstillende og sikker økonomiforvaltning i staten, så besvigelser udført af ansatte i staten kan undgås?</p> <p>Der ønskes 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.</p>	Kapitel 2 og 3.
<p>Understøtter den it-mæssige opsætning i væsentlige tilskuds-, løn- og økonomisystemer funktionsadskilte kontroller og logning af atypisk adfærd?</p>	Kapitel 3 og 4.
<p>Efterleves forretningsgange, it-kontroller og øvrige interne kontroller i praksis på de områder, hvor der identificeres en særlig risiko fx atypiske indkøbs-, forbrugs- og bogføringsmønstre?</p> <p>(Spørgsmålet er i undersøgelsen omformuleret til: <i>Havde ministerierne i 2019 i praksis tilfredsstillende interne kontroller til at begrænse risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende indkøb og løn?</i>)</p> <p>Statsrevisorerne lagde i anmodningen vægt på, at undersøgelsen både skulle indeholde dataanalyser og stikprøvevis efterprøvelse af, om de interne kontroller og forretningsgange efterleves.</p>	Kapitel 5.

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.

I anmodningen omtalte Statsrevisorerne, at Rigsrevisionen i en lang årrække i beretningerne om revisionen af statsregnskabet har rapporteret, 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 henviste bl.a. til svig i forvaltningen af indkøb på vedligeholdelsesområdet i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, svindel med tilskudsmidler på socialområdet og svindel med refusion af udbytteskat.

Da Statsrevisorerne behandlede Rigsrevisionens forslag til tilrettelæggelse af undersøgelsen, ønskede de, at undersøgelsen også omfattede statslige ansattes brug af betalingskort.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om der i ministerierne er tilfredsstillende forretningsgange og interne kontroller til at begrænse risikoen for besvigelser. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Havde ministerierne i 2019 en tilfredsstillende styringsramme i forhold til at forebygge risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende tilskud, indkøb og løn?
- Havde ministerierne i 2019 en tilfredsstillende systemunderstøttelse af funktionsadskillelse i de fællesstatslige it-systemer?
- Havde ministerierne i 2019 i praksis tilfredsstillende interne kontroller til at begrænse risikoen for besvigelser begået af statsansatte vedrørende indkøb og løn?
- Havde ministerierne i 2019 tilfredsstillende it-understøttede kontroller i de anvendte tilskudssystemer?

Andre it-systemer

Skatteministeriet anvender SAP og ikke IndFak til indkøb. Dog er Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Skatteministeriet bruger af IndFak, så godt 1.000 fakturaer fra Skatteministeriets område indgår i vores analyser af IndFak-data. Disse dækker dog ikke hele regnskabsåret 2019, da opsplittningen fra Økonomistyrelsen er sket løbende.

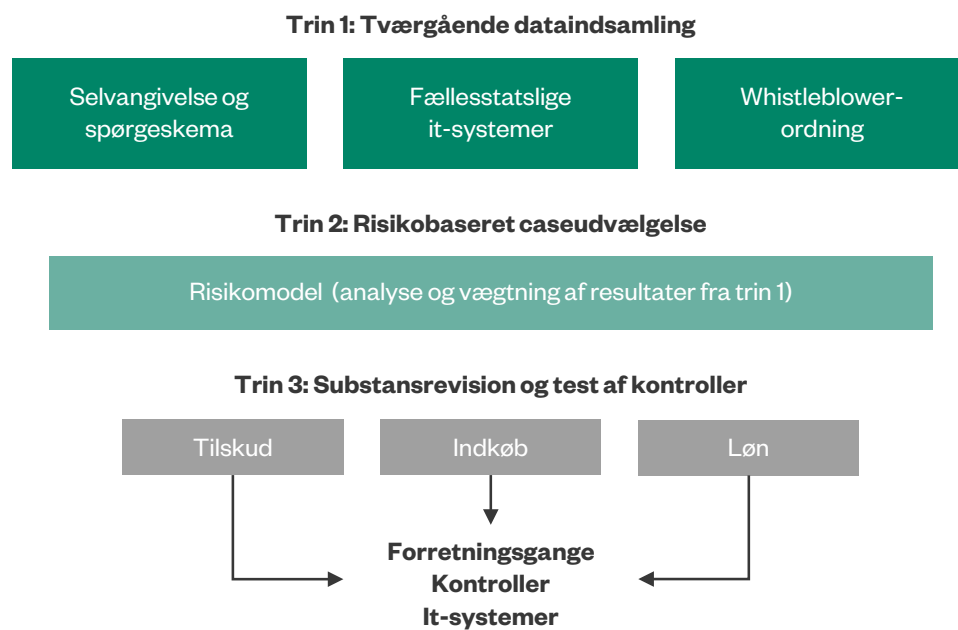
I undersøgelsen indgår alle ministerier og deres underliggende virksomheder, der fremgår af tabel C i afsnittet om afgrænsning. Erhvervsministeriet har ikke besvaret Rigsrevisionens materialeanmodning om ministeriernes interne kontrolmiljøer, hvorfor resultater herfra ikke indgår. Hertil kommer, at Skatteministeriet hverken anvender Navision Stat, IndFak eller RejsUd (bortset fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Skatteministeriet, som anvender IndFak), ligesom Forsvarsministeriet heller ikke anvender Navision Stat, SLS, IndFak og RejsUd. Det betyder, at dataudtræk fra de fællesstatslige it-systemer ikke indeholder data fra disse ministerier på de respektive områder.

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, inddrager vi i dele af undersøgelsen resultater gældende for 2020. Vi har dog så vidt muligt taget udgangspunkt i interne kontroller og forretningsgange i statslige virksomheder, som de så ud efter ressortændringen efter folketingsvalget i 2019. Det samme gælder interne instrukser og procesbeskrivelser.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter, cases, stikprøver af bilag, en selvangivelse og en spørgeskemaundersøgelse samt forskellige analyser af registerdata fra de fællesstatslige it-systemer samt det tilskudsadministrative system TAS og et lokalt Oracle-baseret system. Hertil kommer, at vi har foretaget analyser af betalingkorttransaktioner i 2019. Vi har desuden holdt onlinemøder med udvalgte virksomheder for at drøfte de cases, der beskrives i kapitel 4 og 5. Som udgangspunkt for undersøgelsen har vi – bl.a. ud fra en afdækning af ministeriernes kontrolmiljø, som bygger på deres egen vurdering i henholdsvis selvangivelsen og spørgeskemaet – foretaget en tværgående analyse af statslige virksomheders forretningsgange og interne kontroller samt håndteringen af risikoen i virksomhederne på et overordnet niveau. Ud over gennemgangen af dokumenter og afholdelse af møder valgte vi at åbne en whistleblowerordning, hvor ansatte i staten mfl. kunne tippe os om eventuelle uregelmæssigheder. Ordningen var åben for henvendelser i 2½ måned i foråret 2020. Denne afdækning (selvangivelse, analyse af data fra fællesstatslige it-systemer og whistleblowerordning) resulterede i et billede af risici, som vi efterfølgende anvendte til at udtage virksomheder og stikprøver til yderligere revisionshandlinger.

Undersøgelsens opbygning med en bred tværgående analyse først og senere indsnævring af undersøgelsesfeltet til en smallere substansrevision og test af kontroller er skitseret i figur A.

Figur A
Undersøgelsens opbygning og kilder hertil



Kilde: Rigsrevisionen.

Nedenfor gennemgås figurens trin.

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

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 har vi endvidere anmodet ministerierne om at selvangive i relation til regnskabsbekendtgørelsens specifikke krav til ministeriernes interne tilsyn, kontroller, funktionsadskillelse mv. og at besvare et spørgeskema, hvor hvert ministerium blev bedt om at redegøre for ledelsens fokus på risikoen for svig og ministeriets arbejde med at afdække og forebygge besvigelser inden for områderne tilskud, indkøb og løn.

Undersøgelsen bygger på en trinvis afdækning, og nogle departementer og underliggende virksomheder er derfor blevet 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 arbejdes med risikovurderinger, for så vidt angår svig.

Ved hjælp af data fra de fællesstatslige it-systemer har vi udtrukket risikobaserede stikprøver for at identificere forretningsgange, hvor der er en mulig øget risiko for besvigelser, som virksomhederne skal være opmærksomme på i deres risikostyring. Vi har undersøgt data fra Finansministeriets fælles indkøbs- og fakturahåndteringssystem (IndFak), Finansministeriets fælles rejseafregningssystem (RejsUd) og Statens Lønssystem (SLS). Herudover har vi også gennemgået data fra økonomistyringssystemet Navision Stat.

Desuden har vi gennemgået data om betalingskorttransaktioner foretaget med statens betalingskort fra SEB Kort Bank og på den baggrund udtrukket risikobaserede stikprøver.

Vores dataindsamling inkluderer også viden fra henvendelser til Rigsrevisionens whistleblowerordning. Ordningen var oprettet særskilt til denne undersøgelse og gav mulighed for at indmelde tilfælde af formodet svig og/eller forretningsgange og kontroller, som muliggør statsansattes svig inden for områderne tilskud, indkøb og løn i én eller flere statslige institutioner og virksomheder.

Relevante oplysninger fra whistleblowerordningen er blevet efterprøvet og inkluderet i undersøgelsen, hvor det har været muligt. Rigsrevisionen kan i forhold til whistleblowerordningen konstatere, at det kan være særdeles svært at "komme til bunds" i sådanne tip om formodet svig og/eller forretningsgange og kontroller, som muliggør svig, af den simple årsag, at oplysningerne vedrørte forældede sager eller ikke var konkrete nok til, at vi kunne undersøge dem nærmere. I øvrigt modtog Rigsrevisionen en hel del – for denne undersøgelse – mindre relevante henvendelser.

Trin 2: Risikobaseret caseudvælgelse

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 informationer fra whistleblowerordningen har vi identificeret, hvor der inden for én eller flere af de statslige virksomheder var indikationer på øget risiko for svig på områderne tilskud, indkøb og løn. Det har således været en kombination af informationer fra forskellige kilder, der tilsammen har været udgangspunkt for den risikovurdering, som vi brugte til at udpege virksomheder, der indgår som cases i beretningens kapitel 4 og 5. Ved udvælgelsen har vi foretaget en samlet vurdering af relevante risikofaktorer for virksomhederne, og på den baggrund mener vi at have dækket et bredt spektrum af risici.

Virksomhederne er blevet risikovurderet for hvert af områderne tilskud, indkøb og løn (selvfølgelig kun i det omfang, det er relevant for de enkelte virksomheders aktiviteter).

Trin 3: Substansrevision og test af kontroller

Den dybdegående substansrevision og test af kontroller har som nævnt taget udgangspunkt i en samlet risikovurdering ud fra de risikofaktorer, som undersøgelsen i trin 1 pegede på. Derfor har vi for hver af de udvalgte casevirksomheder undersøgt netop de parametre, som vurderedes risikofyldte hos virksomheden, fx anvendelsen af et særskilt it-system, tilstedeværelsen af særlige forretnings- og arbejdsgange og særlig opbygning af organisationens økonomistyring.

I vores substansrevision har vi yderligere undersøgt kontroller ved at efterprøve de systemunderstøttede og eventuelle manuelle processer, der sikrer funktionsadskillelse i godkendelses- og kontrolprocesser, og ved at indsamle dokumentation af sager og forvaltning af brugeradgange knyttet til pengeoverførsler. Denne del af undersøgelsen har derfor bl.a. omfattet dokument- og bilagsgennemgang, dataanalyser, it-revision og kontrol ved hjælp af fx screendumps fra den enkelte virksomheds applikationer.

Stikprøveudtræk - betalinger i Navision Stat

Økonomistyrelsen har leveret et udtræk af alle transaktioner i Navision Stat foretaget af virksomheder, som indgår i undersøgelsen, og som anvendte Navision Stat i 2019. Vi har ved hjælp af data om betalingshistorik for transaktionerne foretaget analyser af processerne med henblik på at afdække, om der finder funktionsadskillelse sted, og om der findes transaktioner med et uregelmæssigt mønster. Vi har testet for bl.a. dubletter, gamle transaktioner (der strækker sig over lang tid fra start til afslutning af transaktion/betaling), funktionsadskillelse, mistænkelige posteringer efter nøgleord og transaktioner på helligdage.

På baggrund af analyserne har vi udtrykket en risikobaseret stikprøve af transaktioner gennemført i Statens Administration. Statens Administration har redegjort for alle transaktionerne i stikprøven med bilag og/eller udtræk fra ændringsloggen.

Stikprøveudtræk - rejser i RejsUd

Økonomistyrelsen har leveret et udtræk af alle afregninger, som enten er oprettet eller afsluttet i RejsUd i 2019 og foretaget af virksomheder, som indgår i undersøgelsen. Vi har analyseret data om henholdsvis alle afregninger og rejser afsluttet i perioden 1. januar-31. december 2019 for manglende funktionsadskillelse. Vi har kun medtaget rejser, hvor der er angivet en slutdato for rejsen. Alle sidstnævnte afregninger, hvor der har været sammenfald mellem den rejsende og den, der har godkendt afregningen, er efterfølgende sendt til gennemgang hos de virksomheder, hos hvem rejseafregningen er blevet registreret. I gennemgangen er virksomhederne blevet præsenteret for et udtræk i Excel med bilagsnumre og bedt om at redegøre for, hvorfor samme person i stikprøven både har været disponent og godkender.

Stikprøveudtræk - indkøb i IndFak

Økonomistyrelsen har leveret et udtræk af alle indkøb i IndFak, som er foretaget af virksomheder, som indgår i undersøgelsen. Vi har analyseret, om der har været tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem varemodtagelse og godkendelse i data om indkøb foretaget i perioden 1. januar-31. december 2019. Virksomheder, som har haft en stor andel af indkøb uden tilstrækkelig funktionsadskillelse, har efterfølgende modtaget en stikprøve til gennemgang. Ligesom for RejsUd har virksomhederne modtaget et udtræk i Excel med tilkøbet fakturanummer, så de har kunnet gennemgå og redegøre for, hvorfor samme person både har varemodtaget og godkendt indkøbet.

Vi har analyseret indkøb fordelt på fakturalinjer, da flere virksomheder hver måned behandler mange indkøb på en samlet faktura, fx fra SEB Kort Bank. En enkelt faktura indeholder således alle indkøb foretaget med firmaets betalingskort (det kan også være alle afregninger af en rejsekonto) i løbet af den pågældende måned. Dermed dækker en faktura flere indkøb, som bør varemodtages og godkendes individuelt. Vi har fjernet fakturalinjer, som er opdelte, fakturalinjer, som er blevet bekræftet varemodtaget flere gange, dubletter og fakturalinjer, som er godkendt via automatch. Automatch kan ske, når en indkøbsordre er varemodtaget i indkøbsmodulet. Når en faktura automatches, bliver den automatisk godkendt og overført til Navision Stat, dvs. den skal ikke gennem yderligere godkendelse, og fakturaen får herefter konteringslinjer påført fra ordren, så de matcher.

Det er Økonomistyrelsen, som har påhæftet data fra IndFak en markering for, om fakturalinjer er opdelte eller ej. Økonomistyrelsen har oplyst, at fakturalinjer kan opdeles, hvis der er foretaget en opdeling/sammenlægning før varemodtagelse, men også hvis der er foretaget en opdeling/sammenlægning efter varemodtagelse, og at der også kan finde 2 eller flere opdelinger/sammenlægning sted pr. fakturalinje.

Stikprøveudtræk - indkøb med statslige betalingskort

SEB Kort Bank har leveret et udtræk af alle transaktioner foretaget med betalingskort i 2019 i de statslige virksomheder, der indgår i undersøgelsen. Vi har gennemgået data for indkøbskategorier (såkaldte MCC-koder defineret af SEB Kort Bank) og udtrykket en risikobaseret stikprøve af transaktioner inden for følgende indkøbskategorier:

- MobilePay-betalinger til private (en delmængde af transaktionerne fra kategorien "Financial transactions")
- kontanthævninger (kategorien "Cash Advance/Automated Cash Disbursements")
- datingtjenester (en delmængde af transaktionerne fra kategorien "Services/Dating Services")
- tv-pakker og musiktjenester (kategorierne "Cable, Satellite, Other Pay Television, Radio SVCS" og "Digital Goods – Audiovisual Media Including Books")
- tøj (kategorierne "Family Clothing Stores", "Men's and Boy's Clothing and Accessories Stores", "Sports Apparel, Riding Apparel Stores" og "Children's and Infants' Wear Stores")
- sundhed og beauty spa (kategorierne "Health and Beauty Spas" og "Massage Parlors")
- tips og gambling (kategorien "Gambling Transactions")
- barer og diskoteker (en delmængde af transaktionerne fra kategorien "Restaurants")
- bøder samt told og skat (kategorien "Fines").

Stikprøven er blevet afgrænset til 3 ministerier ud fra en vurdering af antal transaktioner i ovennævnte kategorier, antal transaktioner i alt og mønstre i transaktioner. Oplysninger om stikprøven fremgår af tabel A.

Tabel A**Oplysninger om stikprøve af transaktioner foretaget med statslige betalingskort i 2019**

	Forsvars- kommandoen (Forsvars- ministeriet)	Forsvarsstaben (Forsvars- ministeriet)	Forsvars- ministeriet i alt	Rigspolitiet (Justits- ministeriet)	Danmarks Meteorologiske Institut (Klima-, Energi- og Forsynings- ministeriet)
Betalingskorttransaktioner i 2019					
Transaktioner i alt	126.408	15.903	142.311	55.528	3.915
Beløb i alt	213.012.816 kr.	25.438.129 kr.	238.450.945 kr.	63.070.753 kr.	4.391.172 kr.
Gennemsnitligt beløb pr. transaktion	1.685 kr.	1.600 kr.	1.676 kr.	1.136 kr.	1.122 kr.
Betalingskorttransaktioner i stikprøven					
Transaktioner i stikprøven	190	9	199	233	9
Beløb i alt i stikprøven	150.299 kr.	22.209 kr.	172.509 kr.	197.073 kr.	16.531 kr.
Gennemsnitligt beløb pr. transaktion i stikprøven	791 kr.	2.468 kr.	867 kr.	846 kr.	1.837 kr.
Stikprøveantal i procent af populationen	0,20 %	0,10 %	0,10 %	0,40 %	0,20 %
Stikprøvebeløb i procent af populationen	0,10 %	0,10 %	0,10 %	0,30 %	0,40 %

Note: I data for Forsvarsministeriets stikprøve indgår 9 transaktioner fra Forsvarets Efterretningstjeneste. Da Forsvarets Regnskabsstyrelse ikke har adgang til at kontrollere disse, er de efterfølgende fjernet fra stikprøven, som derfor består af i alt 190 betalingskorttransaktioner.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra SEB Kort Bank.

Som det fremgår af tabellen, viser data fra SEB Kort Bank, at der i 2019 blev gennemført over 142.000 betalinger med betalingskort fra de 2 virksomheder under Forsvarsministeriet (svarende til indkøb for ca. 238,5 mio. kr.). Forsvarets Regnskabsstyrelse har oplyst, at styrelsen ikke kender tallene, og at der i forhold til de 2 virksomheder har været et forbrug på 102 mio. kr. fordelt på 134.000 transaktioner i 2019. Rigsrevisionens analyser bygger på alle data fra SEB Kort Bank, og afvigelsen skyldes formentlig, at der også indgår private transaktioner betalt direkte af brugeren af kortet til SEB Kort Bank, som Forsvarets Regnskabsstyrelse ikke har været involveret i.

Afgrænsning

Trin 1 af undersøgelsen dækkede som beskrevet et bredt udsnit af statslige virksomheder, mens trin 3 med cases kun dækkede et smallere udsnit af populationen. Denne fremgangsmåde er valgt, da det ikke er muligt at teste kontroller og udføre substansrevision hos alle statslige virksomheder i én undersøgelse.

Den endelige afgrænsning af virksomheder til undersøgelsens trin 3 er blevet foretaget på baggrund af den ovenfor beskrevne dataindsamling (trin 1) og den derpå følgende risikobaserede caseudvælgelse (trin 2). Undersøgelsens trin 3 omfatter således de ministerier for områderne tilskud, indkøb og løn, som fremgår af tabel B.

Tabel B
Ministerier, der indgår i udvalgte cases

	Kapitel 4 Indkøb				Kapitel 4 Løn		Kapitel 5 Tilskud	
	IndFak	RejsUd	Tank-kort	Betalings-kort	Bruger-styring	Løn-kontroller	TAS	Lokalt system
§ 5. Statsministeriet								
§ 6. Udenrigsministeriet	■	●			●			
§ 7. Finansministeriet	■	■						
§ 8. Erhvervsministeriet	■	■			●			
§ 9. Skatteministeriet					●			
§ 11. Justitsministeriet	■	■		●	●			
§ 12. Forsvarsministeriet			●	●				
§ 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet								
§ 15. Social- og Indenrigsministeriet	■				●	●	●	
§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet	●	●			●			
§ 17. Beskæftigelsesministeriet		■					●	
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	●					●		
§ 20. Børne- og Undervisningsministeriet	●				●			
§ 21. Kulturministeriet	●	■			●	●	●	●
§ 22. Kirkeministeriet								
§ 24. Miljø- og Fødevarerministeriet	■	●					●	
§ 28. Transport- og Boligministeriet	■	●				●		
§ 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	■			●	●	●	●	

- Dataanalyser
- Whistleblowerordning
- Tidligere revisioner

Note: Den sorte firkant angiver, hvor dataanalyserne peger på, at der kan være udfordringer med funktionsadskillelsen, men hvor vi ikke har udtaget ministeriet til videre undersøgelse/stikprøve. De farvede cirkler angiver, hvilke ministerier der er udtaget som cases til videre undersøgelse. I 2019 anvendte Statsministeriet ikke RejsUd, mens Skatteministeriet hverken anvendte IndFak eller RejsUd (med undtagelse af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, som brugte IndFak). Forsvarsministeriet anvendte hverken IndFak, RejsUd eller SLS. Betalingskort som emne er inkluderet i undersøgelsen på foranledning af Statsrevisorerne.

Kilde: Rigsrevisionen.

En stor del af virksomhederne i den valgte gruppe (ministerier og underliggende virksomheder) anvender fællesstatslige it-systemer, hvilket gør det muligt at gennemføre bredt dækkende dataanalyser. Resultaterne fra disse dataanalyser indgik i den samlede risikovurdering som grundlag for udtagelse af cases til substansrevision og test af kontroller. For netop at sikre, at også oplysninger om den gruppe af virksomheder, som ikke anvender de fællesstatslige it-systemer, indgik i vores risikovurdering, indtog vi viden fra den årlige revision og fra den whistleblowerordning, som vi har oprettet til denne undersøgelse.

Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte ministerier og underliggende virksomheder, som har en virksomhedsbærende hovedkonto på finansloven. Med ministerier mener vi i denne undersøgelse departementer og underliggende virksomheder, som indgår i statsregnskabet. Det betyder, at fx selvejende institutioner, selvstændige offentlige virksomheder mv., hvor ansvaret for driften ligger hos en bestyrelse, ikke indgår i undersøgelsen. Tabel C viser en oversigt over, hvilke virksomheder der hører til under de enkelte ministerier.

Tabel C

Ministerier og underliggende virksomheder, som indgår i undersøgelsen

§ 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 (under Finansministeriet indtil den 30. september 2019 – herefter en del af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Skatteministeriet)
Økonomistyrelsen (tidligere Moderniseringsstyrelsen)
Statens Administration
Statens It
De Økonomiske Råd

Tabel C – fortsat**Ministerier og underliggende virksomheder, som indgår i undersøgelsen**

§ 8. Erhvervsministeriet

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

§ 9. Skatteministeriets departement

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
 Politiet og anklagemyndigheden
 Kriminalforsorgen i anstalter og frihed
 Civilstyrelsen
 Politiklagemyndigheden
 Domstolsstyrelsen
 Datatilsynet
 Tilsynet med efterretningstjenesten

§ 12. Forsvarsministeriet

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

Tabel C – fortsat**Ministerier og underliggende virksomheder, som indgår i undersøgelsen**

§ 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
 Kofoeds Skole
 VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd
 Ankestyrelsen
 Danmarks Statistik

§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet

Sundheds- og Ældreministeriets departement
 Sundhedsstyrelsen
 Lægemiddelstyrelsen
 Sundhedsdatastyrelsen
 Statens Serum Institut
 Fællessekretariat for Det Ethiske Råd og National Videnskabsetisk Komité
 Styrelsen for Patientklager
 Nationalt Genom Center

§ 17. Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriets departement
 Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
 Arbejdstilsynet
 Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø
 Tværgående it-understøtning i beskæftigelsesindsatsen
 Videncenter for arbejdsmiljø (VFA)
 (VFA nedlagt pr. 1. januar 2020. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø har ansvaret for VFA's regnskaber mv.)

Tabel C – fortsat**Ministerier og underliggende virksomheder, som indgår i undersøgelsen**

§ 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 Kongelige Bibliotek, Nationalbibliotek og Københavns Universitetsbibliotek

Kunstakademiets Billedkunstskoler

Det Kongelige Danske Musikkonservatorium

Det Kongelige Teater og Kapel

Nationalmuseet

Nota – Nationalbibliotek for mennesker med læsevanskeligheder

Ordrupgaard

Rytmask Musikkonservatorium

Slots- og Kulturstyrelsen

Statens Museum for Kunst

Statens Værksteder for Kunst

Syddansk Musikkonservatorium & Skuespillerskole

Det Grønne Museum

Statens Arkiver

Tabel C – fortsat**Ministerier og underliggende virksomheder, som indgår i undersøgelsen****§ 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

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer. Herudover har vi løbende kvalitetssikret de datasæt, som indgår i vores tværgående analyser, i samarbejde med Økonomistyrelsen og SEB Kort Bank.

Væsentlige dokumenter

- bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen (bekendtgørelse nr. 116 af 19. februar 2018)
- ministerieinstrukser
- virksomhedsinstrukser og dokumenter, der beskriver virksomhedernes forretningsgange og dokumenterer virksomhedernes egne kontroller, analyser og stikprøver, der kan afdække, om virksomhederne i praksis har hensigtsmæssige forretningsgange og kontroller
- regnskabsinstrukser
- vejledninger
- udtræk fra de fællesstatslige it-systemer og betalingskorttransaktioner leveret af henholdsvis Økonomistyrelsen og SEB Kort Bank
- udtræk fra Forsvarsministeriets NetFuel-database
- spørgeskemabesvarelser fra ministerierne
- selvangivelser fra ministerierne.

Selvangivelse og spørgeskemaundersøgelse

Indledningsvis udsendte vi – med udgangspunkt i regnskabsbekendtgørelsens krav – en selvangivelse til alle ministerier, hvor vi bl.a. bad ministerierne selvangive, om de har sikret sig, at hovedelementerne i ministeriets tilrettelæggelse af den interne kontrol og risikostyring, herunder tilsynet med udførende enheder, er ajourført. Herudover bad vi dem svare på, om der er sikret funktionsadskillelse, og om denne og logning er efterprøvet. Herefter udsendte vi et spørgeskema, hvor vi bad ministerierne oplyse, hvilken kontrol og risikostyring de udførte i 2019 i forhold til ministeriet selv og i forhold til underliggende virksomheder på områderne tilskud, indkøb og løn. Disse oplysninger er sammenholdt med den viden, som Rigsrevisionen allerede havde fra den finansielle revision.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at en selvangivelse og et spørgeskema, hvor ministerierne svarer ud fra deres egen opfattelse, ikke har helt samme validitet som en stedlig gennemgang og kontrol. Rigsrevisionen har under høringen af beretningen erfaret, at flere ministerier har ændret de svar, som de oprindeligt opgav i selvangivelsen. Når ministerierne besvarer selvangivelsen, har de – i lighed med, hvad der er tilfældet i andre sammenhænge, hvor Rigsrevisionen anmoder om og indhenter redegørelser, oplysninger, revisionsmateriale mv. – pligt til at give korrekte oplysninger, og Rigsrevisionen har derfor ikke efterprøvet ministeriernes svar. Hertil kommer, at ministerierne hvert år i forbindelse med regnskabsaflæggelsen erklærer sig om regnskabet's rigtighed, herunder overholdelsen af reglerne om statens regnskabsvæsen.

Desuden har udefrakommende hensyn betydet, at stedlige besøg i forhold til denne undersøgelse har måttet begrænses. Vi har gennemført en del virtuelle møder med ministerier og udvalgte casevirksomheder.

Rigsrevisionen konstaterer, at nogle ministerier således undervejs i forløbet har ændret svar på selvangivelsen til et mere positivt svar end oprindeligt angivet. Vi konstaterer samtidig, at flere ministerier, som vurderer, at de har et tilfredsstillende kontrolmiljø, fremgår af beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2019 som ministerier, der ifølge Rigsrevisionens vurdering havde udfordringer med fx funktionsadskillelse.

Registerdata

Vi har i undersøgelsen som nævnt indhentet full scale-data vedrørende de fællesstatslige it-systemer Navision Stat, SLS, IndFak og RejsUd samt betalingskorttransaktioner for 2019. Økonomistyrelsen har leveret disse data til os ad flere omgange. Betalingskorttransaktioner er leveret af SEB Kort Bank. Derudover har vi indhentet data for hele 2019 og august 2020 fra Forsvarsministeriets databaser omhandlende brændstof.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ministerier og virksomheder, som indgik i revisionen af lønkontrol i 2019, og som indgår i denne undersøgelse

Finansministeriet

Finansministeriets departement
Digitaliseringsstyrelsen
Statens Administration
Statens It
Økonomistyrelsen (tidligere Moderniseringsstyrelsen)

Skatteministeriet

Administrations- og Servicestyrelsen

Justitsministeriet

Kriminalforsorgen
Politiet og anklagemyndigheden

Social- og Indenrigsministeriet (tidligere Økonomi- og Indenrigsministeriet)

Social- og Indenrigsministeriets departement

Uddannelses- og Forskningsministeriet

Uddannelses- og Forskningsministeriets departement
Arkitektskolen Aarhus
Danmarks Akkrediteringsinstitution
Dansk Dekommissionering
Styrelsen for Forskning og Uddannelse
Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte

Børne- og Undervisningsministeriet (tidligere Børne- og Socialministeriet)

Børne- og Undervisningsministeriets departement

Kulturministeriet

Kulturministeriets departement
Den Danske Scenekunstscole
Det Kongelige Teater og Kapel
Slots- og Kulturstyrelsen

Kirkeministeriet

Kirkeministeriets departement
Folkekirkens Fællesfond

Miljø- og Fødevareministeriet

Landbrugsstyrelsen

Transport- og Boligministeriet

Transport- og Boligministeriets departement
Banedanmark

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

Energistyrelsen

Bilag 4. Ministerier og virksomheder, som indgik i revisionen af brugerstyring i staten i 2019, og som indgår i denne undersøgelse

I 2019 var der en række ressortændringer, så flere ministerier ændrede navn. Det er virksomhedernes og lønfællesskabernes navne fra brugerstyringssystemet BSL, der er anført i oversigten.

Justitsministeriet

Justitsministeriets Lønfællesskab
 Domstolsstyrelsens Lønfællesskab
 Kriminalforsorgen
 Rigspolitiets Lønfællesskab

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

GEUS
 Lønfællesskab ENS

Børne- og Undervisningsministeriet

US puljer lønfællesskab + GRL

Kulturministeriet

Kulturministeriets Lønfællesskab
 Den Danske Filmskole
 Nationalmuseet
 Det Kgl. Bibliotek
 Dansk Sprognævn (hører pr. 1. januar 2019 sammen med Syddansk Musikkonservatorium)
 Den Danske Scenekunstscole
 Det Danske Filminstitut
 Det Grønne Museum
 Det Jyske musikkonservatorium
 Det Kgl. Teater
 Det Kongelige Danske Musikkonservatorium
 Kunstakademiets Billedkunstskoler
 Nota
 Ordrupgaard Samling
 Rigsarkivet
 Rytmask Musikkonservatorium
 Statens Museum for Kunst
 Syddansk Musikkonservatorium (hører pr. 1. januar 2019 sammen med Dansk Sprognævn)

Social- og Indenrigsministeriet

Social- og Indenrigsministeriet

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Socialstyrelsen

Døvefilm Video

Statsforvaltninger Fællesskab

Kofoeds Skoles Lønfællesskab

Ankestyrelsen

Center for Frivilligt Socialt Arbejde

Center for selvmordsforskning

Danmarks Statistik

Den Uvildige Konsulentordning

VIVE

Bilag 5. Ministerier og virksomheder, som indgik i revisionen af brugerstyring i staten i 2020, og som indgår i denne undersøgelse

I 2019 var der en række ressortændringer, så flere ministerier ændrede navn. Det er virksomhedernes og lønfællesskabernes navne fra brugerstyringssystemet BSL, der er anført i oversigten.

Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet - GRL

Skatteministeriet

Skattestyrelsens lønfællesskab

Erhvervsministeriet

Erhvervs- og vækstmin. Fællesskab

Sundheds- og Ældreministeriet

Statens Serum Institut Koncern HR

Bilag 6. Dataanalyse af Forsvarsministeriets brug af tankkort

Vi har testet data fra NetFuel-databasen for bl.a. dubletter, størrelse samt datoer og tidspunkter, dvs. posteringer på helligdage og forskellige tidsintervaller på døgnet.

Tabel A

Krav til indtastninger af medarbejdernummer følges sjældent på civile tankstationer

Tankanlæg	Antal transaktioner i alt	Antal transaktioner med 6-cifret medarbejdernummer	Antal transaktioner uden 6-cifret medarbejdernummer	Andelen af transaktioner uden 6-cifret medarbejdernummer
Civil	35.173	14.313	20.860	59 %
Militær	97.709	94.831	2.878	3 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Tabel B

Der tankes mere i bilerne, end der kan være i tanken (tilfældigt udvalgte eksempler)

Tankanlæg	Biltype	Tankkapacitet	Antal tankninger i alt	Antal tankninger over tankkapacitet	Andelen af tankninger over kapacitet
Civil	Toyota Landcruiser	96 L	66	4	6 %
Civil	Mercedes Atego	125 L	126	31	25 %
Civil	Nissan Navara	80 L	214	5	2 %
Civil	Toyota Hilux	80 L	22	2	9 %
Militær	Toyota Landcruiser	96 L	117	8	7 %
Militær	Mercedes Atego	125 L	683	87	13 %
Militær	Nissan Navara	80 L	593	2	0 %
Militær	Toyota Hilux	80 L	19	1	5 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Tabel C

Tankninger mellem kl. 22.00-04.00 på civile tankstationer og militære tankanlæg

	Civile tankstationer	Militære tankanlæg
Samlet beløb, diesel og benzin	14.315.222 kr.	39.848.825 kr.
Samlet antal tankninger, diesel og benzin	35.180	97.709
Antal tankninger mellem kl. 22.00-04.00	2.785	2.496
Tankninger mellem kl. 22.00-04.00, andelen af samlet antal	7,92 %	2,55 %
Tankninger mellem kl. 22.00-04.00, beløb	955.628 kr.	901.710 kr.
Tankninger mellem kl. 22.00-04.00, andelen af samlet beløb	6,68 %	2,26 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Table D**Tankninger i weekenden på civile tankstationer og militære tankanlæg**

Tankanlæg	Beløb tanket i alt i weekender	Tankninger i weekender, andelen af samlet beløb	Antal tankninger i weekender	Tankninger i weekender, andelen af samlet antal
Civil	2.798.080 kr.	19,55 %	7.119	20,24 %
Militær	50.494 kr.	0,13 %	7.676	7,86 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Bilag 7. Ordliste

Automatiske kontroller	Automatiske kontroller er programmerede kontroller. Automatiske kontroller kan gavne en virksomheds interne kontroller ved at sætte virksomheden i stand til fx at bruge foruddefinerede regler og udføre komplekse beregninger ved behandlingen af store mængder af transaktioner, forbedre muligheden for at overvåge virksomhedens aktiviteter og dens politikker og procedurer, reducere risikoen for, at kontroller bliver omgået og forbedre muligheden for effektiv funktionsadskillelse ved at implementere sikkerhedskontroller i applikationer, databaser og operativsystemer. Automatiske kontroller er generelt mere pålidelige end manuelle kontroller, jf. den internationale revisionsstandard 315 ISA 315.
Biblioteksafgiften	Biblioteksafgiften er en tildelingspulje og en kulturstøtteordning til dansk sprog og kultur, der har til formål at støtte forfattere, oversættere, illustratører mfl., hvis bøger benyttes på bl.a. Danmarks folkebiblioteker.
COSO	COSO står for Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission og dækker over en begrebsramme for interne kontroller til svigforebyggelse. Begrebsrammen består af 5 hovedkomponenter: kontrolmiljø, risikovurdering, kontrolaktiviteter, information og kommunikation samt overvågning. Begrebsrammen er et værktøj, som på struktureret vis hjælper virksomheder med at komme hele vejen rundt, afdækker skjulte risici og bidrager til styrkelse og opretholdelse af et sundt kontrolmiljø.
Forretningsgange	Forretningsgange dækker processer og retningslinjer, der beskriver administrationens tilrettelæggelse, og hvordan interne kontroller og tilsyn med kontrollerne skal udføres.
Fællesstatslige it-systemer	Økonomistyrelsen driver et sammenhængende sæt af digitale datadrevne 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.
Globaladministrator	En globaladministrator er en administratorrolle i IndFak, som tildeles administratorer hos Økonomistyrelsen og konsulenter. Rollen giver bl.a. rettigheder til at oprette, vedligeholde og administrere virksomheder, oprette lokaladministratorer samt oprette, vedligeholde og administrere roller og konfigurationer i IndFak.
HR-Løn	HR-Løn er et indberetningssystem til brug for Statens Administrations lønkunder. Med HR-Løn vil kunderne skulle indberette fx engangslønde og oprettelser af timelønnede i HR-Løn frem for på en blanket via Lønportalen som for øvrige medarbejdere.
Inddatakontrol	Inddatakontrol foretages, før lønnen beregnes i lønsystemet. Ved inddatakontrol sker en funktionsadskilt godkendelse af, at indtastningen er korrekt. Ved godkendelsen foretages bl.a. en test af, at lønnen er indtastet i overensstemmelse med lønbilaget, og at satser mv. vil blive beregnet korrekt. Den overvejende kontrol vil derfor være foretaget før en lønkørsel.
IndFak	IndFak er et fælles system for statslige og selvejende institutioner, som understøtter indkøbs- og fakturahåndteringsprocessen. Økonomistyrelsen stiller et fælles system til rådighed for statslige og selvejende institutioner. IndFak bruges bl.a. til at bestille varer.
Interne kontroller	Interne kontroller dækker de handlinger, der implementeres af ledelsen for at undgå fejl og svig.
Kompenserende kontrol	Kompenserende kontroller foretages, hvor det ikke er muligt at foretage intern kontrol, eller hvor man har tilsidesat intern kontrol, i dagligdagens risikofyldte procedurer og processer. En kompenserende kontrol kan fx være en stikprøvevis kontrol af fakturaer og indkøbsordrer, opfølgning på logning af ændringer i væsentlige data eller monitorering af brugernes aktiviteter og hændelser i de anvendte it-systemer.

Kontrolmail	En kontrolmail er en automatisk systemmail, som sendes til kontrollanten, når der er foretaget oprettelser, ændringer eller lukket brugere, hvilket begrænser muligheden for svig.
Logning (loganalyse)	En logning er registreringer af aktiviteter i virksomhedens it-systemer. Det er et vigtigt redskab til at opdage, hvis noget går galt. Samtidig er det vigtigt for at kunne sikre beviser. Da en log typisk stiller en stor datamængde til rådighed for videre analyse, kan det være svært at afdække uregelmæssige mønstre og adfærd. Derfor er der udviklet værktøjer til formålet (fx Log Analytics).
Lokaladministrator	En lokaladministrator er en administratorrolle i IndFak, som tildeles administratorer lokalt i virksomhederne. Rollen giver bl.a. adgang til at tildele rettigheder og prokura til brugere og at administrere lokale konfigurationer på organisations- og bogføringskredsniveau.
Lønfællesskab	Et lønfællesskab anvendes om de virksomheder, der varetager administration af brugerstyring for flere virksomheder på et ministerområde, fx i et fælleskontor for HR og løn.
Løngruppe	En løngruppe er en enhed, der udbetaler løn til egen løngruppe. Det vil typisk også være en selvstændig virksomhed, men en virksomhed kan dog også råde over flere løngrupper.
Manuelle kontroller	Manuelle kontroller udføres manuelt (af personer) og kan være mindre pålidelige end automatiske kontroller, fordi de lettere kan omgås, ignoreres eller tilsidesættes. Samtidig er de mere udsat for simple fejl. Det kan derfor ikke forudsættes, at et manuelt kontrolelement anvendes ensartet.
NetFuel databasen	NetFuel er et system til styring og administration af brændstofanlæg i Forsvarsministeriet. I NetFuel-databasen opsamles oplysninger om forbruget på tankkortene. Databasen indeholder data 2 år tilbage i tid.
Privilegerede brugere	En privilegeret bruger af et it-system kan have det højeste niveau af rettigheder, adgang og kontrol over systemer og data og kan i de tilfælde bl.a. overskrive loggen eller foretage handlinger uden om loggen, medmindre der specifikt er indsat logfunktioner til overvågning af dette. Nogle privilegerede brugeres rettigheder er dog begrænsede, så de ikke har server- og databaseadgang.
Prokura (eneprokura)	Prokura er en fuldmagt, som legitimerer, at en medarbejder (der har fået denne) kan handle for virksomheden i alle forhold, der hører til den normale drift, og i øvrigt forpligte virksomheden med visse begrænsninger. Når en person har beføjelser til at gennemføre hele transaktioner fra start til slut, fx en indkøbstransaktion fra rekvirering/bestilling til varemodtagelse/godkendelse af faktura, har personen eneprokura.
RejsUd	RejsUd samler den rejsendes afregninger og udlæg i ét system og standardiserer opgavevaretagelsen for de statslige og selvejende institutioner.
SAP	SAP er et it-system, der overordnet set anvendes til at strømline, forbedre og systematisere virksomheders interne processer inden for et væld af områder. De 5 store SAP-brugere er Forsvarsministeriet, Skatteministeriet (undtagen Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, der bruger IndFak), Vejdirektoratet, Banedanmark og Statens Serum Institut.
SEB Kort Bank	SEB Kort Bank udsteder betalingskort til statsansatte i Danmark, og det er muligt at se alle indkøb foretaget med virksomhedens kreditkort via bankens data. SEB Kort Bank har leveret et udtræk af alle transaktioner foretaget med betalingskort i 2019 i de statslige virksomheder, der indgår i undersøgelsen.
Sikkerhedsbruger	En sikkerhedsbruger har udvidede rettigheder ligesom en privilegeret bruger.
Stamdata	Stamdata er grundinformation, som tages ind i systemet én gang for derefter at blive anvendt som grundlag for fx udbetaling, fakturering eller lønkørsel. Eksempler på stamdata er fx stilling, navn, adresse, cpr-nr. og betalingsoplysninger på modtageren af en udbetaling.

Statens Lønssystem (SLS)	Økonomistyrelsen administrerer Statens Lønssystem (SLS), der anvendes til beregning og anvisning af løn samt til udarbejdelse af løn og personalestatistik. Statsinstitutioner er forpligtede til at anvende SLS.
Statsansatte	Statsansatte kan være medarbejdere ansat i forskellige typer af statslige virksomheder, herunder bl.a. departementer og underliggende virksomheder.
Styringsramme	En systematik og struktur, der understøtter, at ministeriet får tilstrækkeligt overblik over risici og kontroller, og at der i forhold til de finansielle processer i et ministerium og underliggende virksomheder er tilstrækkelige og relevante interne kontroller til at begrænse risikoen for såvel tilsigtede som utilsigtede fejl.
Styringsramme (tilfredsstillende)	Ved en tilfredsstillende styringsramme forstås, at der er fastsat rammer og procedurer, som gør, at det for den enkelte medarbejder er svært at omgå reglerne. Dette kan fx være ved opsætninger, som gør, at én person ikke både kan godkende og betale en faktura. Regler og procedurer kan være formuleret lokalt i ministerie-, virksomheds- og regnskabsinstrukserne eller overordnet i regnskabsbekendtgørelsen.
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.
Svig	Svig er i denne undersøgelse defineret som i den internationale revisionsstandard ISSAI 1240: <i>"En bevidst handling udført af én eller flere personer blandt den daglige ledelse, den øverste ledelse, medarbejdere eller tredjeparter, der benytter vildledning til at opnå en uberettiget eller ulovlig fordel".</i>
TAS	TAS er et tilskudsadministrativt system, som anvendes af 9 statslige virksomheder, hvoraf 3 anvender specialudviklede systemløsninger.
Tilstrækkelig funktionsadskillelse – IndFak	En funktionsadskillelse er ikke tilstrækkelig i IndFak hvis de 2 centrale kontroller – varemottagelse og endelig godkendelse (forud for bogføring og betaling af fakturaen) – er varetaget af den samme person. Der kan godt være systemunderstøttet funktionsadskillelse i godkendelsen af en faktura i IndFak, uden at der er tale om en tilstrækkelig funktionsadskillelse.
Tilstrækkelig funktionsadskillelse – RejsUd	En funktionsadskillelse er ikke tilstrækkelig i RejsUd, hvis en medarbejder godkender sin egen rejseafregning. Medarbejderen har i dette tilfælde ikke bemyndigelse til at udføre den kontrol, som er indeholdt i godkenderrollen. Der kan tilsvarende godt være systemunderstøttet personmæssig funktionsadskillelse i godkendelsen af en rejseafregning i RejsUd, uden at der er en tilstrækkelig funktionsadskillelse.
Tilsyn – situationsbestemt	Når et tilsyn er situationsbestemt, vil det typisk være et tilsyn med risikovurderinger på udvalgte områder og udvalgte interne kontroller, der imødegår risikoen for svig. Det kan også være en reaktion på svigsager i staten og på revisionsbemærkninger.
Tilsyn – ud fra begrebsramme	Når et tilsyn foretages ud fra en begrebsramme, så vil det forventes, at der et kontrolsetup med 3 forsvarslinjer, formaliseret risikostyring og rapporteringsprocedurer. Virksomheden vil have overblik over væsentlige risici inkl. besvigelsesrisici og har efterprøvet og foretaget vurderinger af, om kontrolmiljøet fungerer effektivt.
Uddatakontrol	Uddatakontrol foretages, efter lønnen er beregnet i lønssystemet, men før den udbetales, så det er muligt at standse lønnen i tilfælde af fx svig. Kontrollen kan foretages stikprøvevis ud fra virksomhedens vurdering af væsentlighed og risiko på lønområdet.
Whistleblowerordning	En ordning, hvor ansatte eller en anden specifik målgruppe kan oplyse om kritisable eller ulovlige forhold eller begrundet mistanke om sådanne forhold.
