

21. april 2016
J. nr. 15-3239802
Plannr. 115-190

Intern Revision

Rapport 2015

SKAT

Besvigelser og svig

Modtager
Jesper Rønnow Simonsen

Kopi
Karsten Juncher
Departementet
Rigsrevisionen

✓ **Revision**
✓ **Rådgivning**
✓ **Rapportering**

Forord

Intern Revision (IR) har revideret besvigelser og svig i SKAT. Revisionen af uregelmæssigheder og svig er en integreret del af den samlede revision af virksomheden. Revisionen udføres som en del af revisionen af årsregnskabet for SKAT §9 regnskabet. Der er udarbejdet en særskilt rapport om besvigelser og svig.

Rapporten indeholder en samlet konklusion omfattende det reviderede område. I konklusionsafsnittet redegør vi for de observationer, som konklusionen i det væsentligste er baseret på. Konklusionsafsnittet indeholder Intern Revisions bedømmelse af det reviderede område samt en beskrivelse af grundlaget for bedømmelsen. Det vil derfor almindeligvis være tilstrækkeligt at læse selve rapporten. Såfremt der ønskes uddybning og detaljering, henvises der til bilagene.

Rapportens bilag 1 indeholder en systematisk fremstilling af de observationer, som den udførte revision har givet anledning til. Bilaget indeholder tillige en vurdering af de tilknyttede risici samt Intern Revisions forslag til anbefalinger, der kan formindske de vurderede risici. Med udgangspunkt i risikovurderingerne har SKAT udarbejdet handleplaner med henblik på at formindske de vurderede risici.

Intern Revisions anbefalinger har været anvendt som inspiration ved udarbejdelse af handleplaner. Vi vil løbende vurdere implementeringen af SKATs handleplaner.

Rapportens bilag 2 indeholder en beskrivelse af de prioriteringer, der er anvendt ved klassifikationen af de enkelte observationer. Bilaget indeholder herudover en beskrivelse af koblingen mellem observationernes prioriteringer og den samlede overordnede konklusion.

Rapporten har været fremsendt i udkast til den reviderede enhed med henblik på at sikre, at Intern Revision og den reviderede enhed har en ensartet opfattelse af de observerede forhold. SKAT har efterfølgende udarbejdet handleplaner.

København, den 21. april 2016



Kurt Wagner
Revisionschef



Susanne Eskildsen
Revisor

1. Formål

Formålet med revisionen er en overordnet gennemgang og forespørgsel om risikoen for internt begåede besvigelser og svig i SKAT. Revisionen af uregelmæssigheder og svig er en integreret del af den samlede revision af virksomhedens årsrapport for 2015. Revisionen udføres som en del af årsregnskabsrevisionen for §9 regnskabet.

Det primære ansvar for at forebygge og opdage uregelmæssigheder (besvigelser og svig) er placeret hos virksomhedens ledelse. Ledelsens ansvar og opgaver fremgår af bekendtgørelse fra Finansministeriet om statens regnskabsvæsen. Virksomhedens ledelse har ansvaret for løbende at kontrollere om budget- og regnskabsregler samt andre regelsæt overholdes. Videre skal ledelsen påse, at interne kontroller og forretningsgange følges.

For at forebygge uregelmæssigheder og svig bør ledelsen af virksomheden formulere en politik og strategi til forebyggelse af uregelmæssigheder og svig. Derudover bør virksomhedens ledelse dels vurdere virksomhedens risici for forekomst af uregelmæssigheder og svig, dels beskytte virksomhedens værdier på en hensigtsmæssig måde ved:

- At etablere forretningsgange og interne kontroller, der sigter mod at forhindre og afdække uregelmæssigheder og svig
- Løbende at sikre, at forretningsgange og interne kontroller fungerer som forudsat
- At etablere procedurer for løbende opfølgning og rapportering

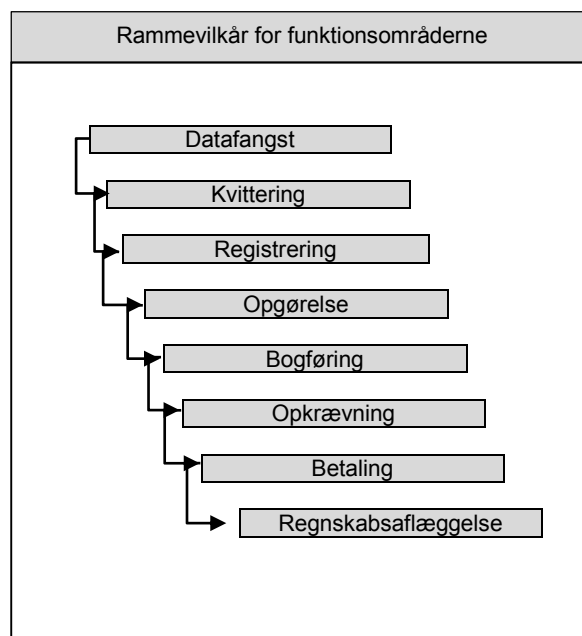
2. Omfang

Revisionen er gennemført i perioden februar – medio marts 2016 og har omfattet en overordnet gennemgang af følgende emner i SKAT:

- Forespørgsel hos ledelsen vedrørende risiko for interne besvigelser og svig.
- Undersøgelse af, hvorvidt der er udarbejdet et systematisk risikobillede for besvigelser og svig.
- Undersøgelse af, hvorvidt der er udarbejdet Code Of Conduct eller anden central dokumentation (politik og strategi).
- Undersøgelse af, hvilke generelle kontroller der er etableret med henblik på at reducere risici for besvigelser og svig.
- Undersøgelse af, hvorvidt der er etableret en systematisk proces for rapportering og opfølgning.

Revisionen er udført af Jørn Haagensen og Susanne Eskildsen i henhold til gældende revisionsstandarder, herunder vejledninger fra Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen.

Revisionen er overvejende udført ved forespørgsler hos ledelsen og indhentelse af underliggende dokumentation. I forbindelse med revisionen anvendes nedenstående model, som opdeler regnskabsprocessen i en række funktionsområder.



3. Konklusion

Det er vores vurdering, at der er **behov for mindre ændringer** i den reviderede proces. Konklusionen baserer vi på følgende forhold:

- Ledelsen i SKAT har ikke etableret en formaliseret politik til forebyggelse af uregelmæssigheder og svig. Intern Revision er opmærksom på, at et væsentligt element i SKATs risikostyring er intern kvalitetssikring. Gennemførelsen af de interne kvalitetssikringspunkter kan medvirke til at forebygge uregelmæssigheder og svig, men de interne kvalitetssikringspunkter er ikke direkte etableret som kontrolpunkter, der skal forebygge besvigelser og svig. I dokumentet "*Risikostyring i SKAT*" fra 2015 er beskrevet, at den interne kvalitetssikring bygger på en løbende udvælgelse af kontrolpunkter for ydelser, der vurderes at have stor risiko for fejl, eller hvor fejl har store konsekvenser for borgere og virksomheder. Der er ligeledes ikke udarbejdet retningslinjer i forbindelse med kommunikation af besvigelser og svig eller etableret en systematisk rapportering.
- Ledelsen i SKAT har ikke etableret en systematisk vurdering af risikoen for besvigelser og svig i SKATs processer som en del af risikostyringen. Eksempelvis er der ikke etableret den fornødne funktionsadskillelse og interne kontroller, der sigter mod at forhindre og afdække uregelmæssigheder og svig.

Det er således via anvendelse af en specifik firmakode i SAP muligt at attestere og frigive beløb, uden at der foreligger dokumentation for udbetalingen. Der er ikke etableret kompenserende kontroller i form af fastsættelse af væsentlighedsbeløb på kontoen.

Vi har prioriteret de observerede forhold således:

Revisionsemne	Prioritet 1 <i>Kritisk for forretningen</i>	Prioritet 2 <i>Væsentlig for forretningen</i>	Prioritet 3 <i>Mindre betydning for forretningen</i>	I alt
Rammevilkår		2		2
I alt		2		2

Prioriteringerne skal ses i forhold til det reviderede område og er nærmere defineret i bilag 2.

Bilag 1: Observationer, risici og anbefalinger

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
1	Formaliseret politik til forebyggelse af uregelmæssigheder og svig samt retningslinjer for kommunikation		Funktionsområde: Rammevilkår for funktionsområde
1.1 2015 Prio. 2	<p>Ledelsen i SKAT har ikke etableret en formaliseret politik til forebyggelse af uregelmæssigheder og svig.</p> <p>Intern Revision er opmærksom på, at et væsentligt element i SKATs risikostyring er intern kvalitetssikring. Gennemførelsen af de interne kvalitetssikringspunkter kan medvirke til at forebygge uregelmæssigheder og svig, men de interne kvalitetssikringspunkter er ikke direkte etableret som kontrolpunkter, der skal forebygge besvigelser og svig.</p> <p>Der er ligeledes ikke udarbejdet retningslinjer for den interne kommunikation af besvigelser og svig. SKAT har oplyst, at det skyldes, at sager vedrørende besvigelser og svig er så sjældent forekommende, at det ikke er hensigtsmæssigt med en fast procedure.</p> <p>I SKAT er udarbejdet Code of Conduct (adfærdskodeks for ansatte i SKAT). Af dette</p>	<p>Manglende overordnet politik og manglende retningslinjer for kommunikation indebærer uklare rolle- og ansvarsfordelinger.</p> <p>Der er desuden risiko for rygtedannelse, uro, utilfredshed blandt medarbejdere med videre i forbindelse med besvigelssager, som kan skade berørte afdelinger og medarbejdere i SKAT.</p>	<p>Vi anbefaler, at SKAT udarbejder en politik med beskrivelse af opgave- og ansvarsfordeling i forbindelse med internt begåede besvigelser og svig. Vi anbefaler, at SKAT udarbejder retningslinjer for den interne kommunikation af besvigelser og svig.</p> <p>Vi anbefaler desuden, at SKAT overvejer, hvorvidt der bør etableres en whistleblower funktion der varetages af 3. part eksempelvis et advokatfirma. Whistleblower funktionen kan blandt andet anvendes ved medarbejderes bekymringer om kollegers adfærd, vildledning, ændrede registreringer, bortskaffelse af dokumentation med videre.</p>

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
	fremgår ikke eksplicit, hvorledes medarbejdere skal forholde sig i tilfælde af internt begåede besvigelser og svig.		
	<p>Handleplan fra [Helle Bjørnskov Skytte, Organisation og Personalejura]:</p> <p>HR udarbejder udkast til en proces for medarbejderes og lederes pligter i tilfælde af, at der konstateres eller opstår mistanke om besvigelse eller svig begået af kolleger, medarbejdere eller ledere. Processen forventes opbygget på samme måde som den proces, der gælder for early warning og vil indeholde beskrivelse af hvilke situationer processen gælder for, beskrivelse af referencelinjer og procedure, herunder retningslinjer for eventuel politianmeldelse, orientering af Departementet, jf. Justitsministeriets cirkulære af 10. november 1938, Intern Revision og Rigsrevisionen, jf. rigsrevisorlovens § 10.</p> <p>Udkast til proces kan forelægges for direktionen inden sommerferien.</p> <p>Ud over den information, der vil fremgå af processen for håndtering af henvendelser om svig, jf. ovenfor, vil der ikke blive udarbejdet retningslinjer for den interne kommunikation. Det skyldes, at sager om besvigelser og svig er relativt sjældne og at eventuel kommunikation af hensyn til medarbejdernes retssikkerhed og politiets eventuelle efterforskning nødvendigvis må være meget situationsbestemt fra sag til sag.</p> <p>Der vil ikke blive arbejdet på en egentlig whistleblower funktion. Det er SKATs opfattelse, at der ikke er behov for en sådan funktion, da det må være enhver medarbejders eller leders pligt at rapportere opad i systemet, hvis man får konkret mistanke om eventuelle uregelmæssigheder. I de tilfælde vil en proces a la early warning processen, som er velkendt for SKATs medarbejdere, kunne dække behovet. Hvis medarbejdere er utrygge ved at gå til deres leder, kunne det være en mulighed, at de kan kontakte Borger- og Retssikkerhedschefen. Det løser ikke spørgsmålet om anonymitet, men der kan være ansatte, der finder det lettere end at gå til deres egen leder. Spørgsmålet skal dog afklares endeligt med Borger- og Retssikkerhedschefen.</p> <p>Kommentarer fra Intern Revision:</p> <p>Det er fortsat Intern Revisions anbefaling, at SKAT udarbejder generelle retningslinjer for den interne kommunikation i forbindelse med besvig-elser og svig. Det forhold, at der kun er enkeltstående tilfælde af besvigelssager i SKAT, er efter vores vurdering</p>		

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
	<p>ikke et tilstrækkeligt argument for ikke at udarbejde retningslinjer for intern kommunikation i forbindelse med besvigelsessager. Alle informationer kan og skal ikke kommunikeres i forbindelse med en besvigelsessag, men af hensyn til både medarbejdere, afdelingen samt SKAT som virksomhed er det vigtigt, at der ikke opstår unødigt rygtedannelse eller dårligt omdømme i forbindelse med besvigelsesager. Dette kan undgås ved at etablere generelle retningslinjer for, hvilke nødvendige informationer, der skal kommunikeres, når situationen opstår.</p> <p>Det er fortsat Intern Revisions anbefaling, at SKAT overvejer, hvorvidt der bør etableres en whistleblower funktion, der bliver administreret af en ekstern part. Vi kan supplerende oplyse, at for de finansielle virksomheder er det et lovgivningsmæssigt krav at etablere en whistleblower-ordning, hvor ansatte anonymt kan henvende sig, hvis de har mistanke og/eller viden om overtrædelser af den finansielle regulering. Ønsket er at sikre, at medarbejdere ikke sidder inde med viden, der kan have væsentlige konsekvenser for virksomheden og det finansielle marked. Den 1. september 2014 er den nye lov om en obligatorisk whistleblower-ordning for virksomheder i den finansielle sektor trådt i kraft. Vi er bekendt med, at SKAT ikke er omfattet af loven, men SKAT har imidlertid en funktion og volumen, der kan sidestilles med de finansielle virksomheder.</p>		

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
2	Funktionsadskillelse og interne kontroller		Funktionsområde: Rammevilkår for funktionsområde
1.1 2015 Prio. 2	<p>Ledelsen i SKAT har ikke etableret en systematisk vurdering af risikoen for besvigelser og svig i SKATs processer som en del af risikostyringen. Eksempelvis er der ikke etableret den fornødne funktionsadskillelse og interne kontroller, der sigter mod at forhindre og afdække uregelmæssigheder og svig. Det er således via anvendelse af en specifik firmakode i SAP muligt at attestere og frigive udbetalinger, <u>uden at der skal foreligge dokumentation</u>.</p> <p>Intern Revision har ikke undersøgt, hvorvidt den manglende funktionsadskillelse og interne kontroller omfatter <u>andre konti i SKAT</u>.</p> <p>I analyse af regnskabsaflæggelse på §9 fra 2015 er omtalt, at der anvendes meget få ressourcer særligt på udførelsen af interne kontroller (0,2 ÅV). Analysen omfatter 86 årsværk i økonomiprocesserne i SKAT.</p>	<p>Der er risiko for, at manglende regnskabsregler (konteringsinstrukser) systematisk kan anvendes til internt at begå besvigelser og svig.</p> <p>Der er forøget risiko for, at utilstrækkelige interne kontroller i økonomistyringsprocessen medfører, at eventuelle internt begåede besvigelser og svig ikke opdages.</p>	<p>Vi anbefaler, at SKAT sikrer, at der er de fornødne konteringsinstrukser på samtlige konti i SKATs kontoplan.</p>

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
	<p data-bbox="333 339 1189 368">Handleplan fra [Christina Liljegren, Regnskab – Skatter og Afgifter]:</p> <p data-bbox="333 416 2007 515">Efter aftale med SIR er handleplanen omfattet af den handleplan, der udarbejdes i forbindelse med revisionsrapporten vedrørende processen for manuelle udbetalinger § 38, j. nr. 115-072. I revisionsrapporten vedrørende processen for manuelle udbetalinger § 38 vil det være den/de handleplaner, der er omfattet af observation nummer 1 og 3.</p>		

Bilag 2: Anvendt skala

Ved udarbejdelsen af konklusionen er følgende skala anvendt:	
Intet behov for procesændringer	Intern Revision har ikke observeret svagheder i de forretningsgange og processer, der understøtter det reviderede område. Prioritet 1: Ingen observationer Prioritet 2: Ingen observationer
Behov for procesændringer i mindre omfang	Intern Revision har observeret enkelte svagheder i de forretningsgange og processer, der understøtter det reviderede område. Prioritet 1: Ingen observationer Prioritet 2: Enkelte observationer
Behov for procesændringer i større omfang	Intern Revision har observeret flere svagheder i de forretningsgange og processer, der understøtter det reviderede område. Observationerne er hovedsageligt omfattet af prioritet 1 og 2 med flest observationer i prioritet 2. Prioritet 1: Flere observationer Prioritet 2: Flest observationer
Behov for procesændringer i væsentligt omfang	Intern Revision har observeret flere svagheder i de forretningsgange og processer, der understøtter det reviderede område. Observationerne er hovedsageligt omfattet af prioritet 1 eller 2 med flest observationer i prioritet 1. Prioritet 1: Flest observationer Prioritet 2: Flere observationer

Det skal bemærkes, at ovenstående beskrivelse, med hensyn til antal observationer pr. prioritet, er vejledende i forhold til vores samlede vurdering af konklusionen.

Prioritering af de enkelte observationer:

Prioritet 1: Høj Risiko for manglende målopfyldelse:

Væsentlige svagheder i den etablerede forretningsgang/proces. Svaghederne kan omfatte manglende interne kontroller, uhensigtsmæssig design af interne kontroller, manglende regnskabsmæssige faciliteter. Som følge heraf er der en væsentlig øget risiko for, at processens formål ikke realiseres. Manglende opfyldelse af processens formål vil have store konsekvenser for virksomheden. Der bør snarest muligt iværksættes foranstaltninger med henblik på at udbedre de observerede svagheder.

Prioritet 2: Middel risiko for manglende målopfyldelse:

Svagheder i den etablerede forretningsgang/proces. Svaghederne kan omfatte manglende interne kontroller, uhensigtsmæssig design af interne kontroller, manglende regnskabsmæssige faciliteter. Som følge heraf er der en øget risiko for, at processens målopfyldelse ikke fuldtud realiseres. Manglende opfyldelse af processens formål vil have store konsekvenser for virksomheden. Der bør iværksættes foranstaltninger med henblik på at udbedre den observerede svaghed.

Prioritet 3: Lille risiko for manglende målopfyldelse:

Ingen svagheder i den etablerede forretningsgang/proces. Som følge heraf er der ikke en øget risiko for, at processens formål ikke realiseres. Den reviderede proces kan dog designes med henblik på at forbedre eksekveringen af processen. Processen vil dog være omfattet af den risiko, der, uanset styrken af de interne kontroller, altid vil være til stede.

Prioritet 4: Lille risiko for manglende målopfyldelse:

Ingen svagheder i den etablerede forretningsgang/proces. Som følge heraf er der ikke en øget risiko for, at processens formål ikke realiseres. Processen vil dog være omfattet af den risiko, der, uanset styrken af de interne kontroller, altid vil være til stede.