



Notat til Statsrevisorerne om  
god praksis vedrørende  
dokumentation for udgifter  
afholdt af eksterne konsulenter

Juni  
2011

revision  
revision

revision

**God praksis vedrørende dokumentation for udgifter afholdt af eksterne konsulenter**

26. maj 2011

RN C301/11

**I. Indledning**

1. På statsrevisormødet den 17. november 2010 orienterede jeg om en sag om refusion af udgifter afholdt af et internationalt konsulentfirma for rådgivning ydet til Økonomi- og Erhvervsministeriet i forbindelse med udformningen af Kreditpakken. Jeg har efterfølgende drøftet praksis for disse særlige internationale konsulentkontrakter med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, hvilket omtales nærmere i dette notat.

**II. Finansministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets hidtidige praksis vedrørende refusion af konsulents udgifter til rejser m.m.**

2. Finansministeriet har udarbejdet en oversigt over kontraktbestemmelser om dækning af "out-of-pocket"-udgifter (befordring, hotel, advokat- og revisorbistand mv.) i 23 større rådgiverkontrakter på bl.a. selskabsområdet i staten i perioden 1995-2010. På baggrund heraf har de 2 ministerier i samarbejde udarbejdet notatet om "Udgifter til rejser og ophold i investeringsrådgiverkontrakter", der redegør for forholdene vedrørende statens brug af rådgivere og konsulenter, herunder internationale konsulentfirmaer og håndteringen af disses rejse- og opholdsudgifter mv.

3. Det fremgår bl.a., at de fleste konsulenter, der varetager opgaver for staten, har domicil i Københavnsområdet. For disse konsulenter refunderes udgifter til rejseomkostninger mv. enten slet ikke eller efter de gældende statslige regler.

4. I et meget begrænset antal tilfælde er der imidlertid behov for at kunne trække på eksperter i internationale konsulentfirmaer eller investeringsbanker, der som led i opgaven påføres udgifter til bl.a. rejser og ophold. I de tilfælde har staten efterfølgende refunderet udgifterne, hvilket er sket efter regning.

5. Baggrunden for at bruge internationale konsulentfirmaer mv. har været et behov for særlige ekspertiser, som ikke fandtes i Danmark, eller hvor danske rådgivere kunne have et habilitetsproblem, fx ved salgsovervejelser og aktieemissioner på selskabsområdet, store auktioner (3G-licencer) og rådgivning på det finansielle område (Kreditpakken).

6. De anvendte internationale konsulentfirmaer har ofte globale aktiviteter og er typisk domicileret i London eller New York med medarbejdere over hele verden, som ofte er pålagt et væsentligt rejseomfang. Firmaerne har derfor også en mere rummelig politik ved valg af fly og hoteller mv. sammenlignet med de danske statslige regler. Da konsulentfirmaerne normalt vil kræve disse udgifter refunderet, har det været praksis, at staten refunderer "rimelige" udgifter. Dette indebærer, at staten for de udenlandske konsulenter typisk refunderer udgifter, som er højere end udgifterne for danske konsulenter.

7. Det er karakteristisk for de opgaver, der løses af de internationale konsulentfirmaer, at omfanget på forhånd kan være vanskeligt at vurdere, fx på grund af akut opståede behov for rådgivning om bankpakkerne, forlydender om købsovervejelser i selskaber, hvor staten er storaktionær, eller gennemførelse af aktiesalg, der er en løbende proces, som må tilpasses i takt med indsigt i køberfelt og krav til salgsprocessen. Der har således været tale om områder, hvor ministerierne typisk ikke har haft en forudgående erfaring og/eller viden.

8. I de seneste 15 år har der typisk været 1-2 af de særlige konsulentopgaver om året med især Finansministeriet, Transportministeriet eller Økonomi- og Erhvervsministeriet som opdragsgivere.

9. Praksis på området viser, at konsulentfirmaerne sender en faktura enten løbende eller ved opgavens afslutning. Fakturaen indeholder det aftalte honorar, men kan også indeholde udgifter til eksterne parter, rejseudgifter eller andre aftalte opgaverelaterede udgifter. Der er ikke en entydig praksis for detaljeringsgraden, og der medsendes som udgangspunkt ikke originale bilag for disse øvrige udgifter.

Den betalende statsinstitution foretager herefter en relevansvurdering af udgifterne, dvs. passer udgifternes størrelse med det faktiske rejseomfang, og kan de i øvrigt anses for rimelige. Relevansvurderingen har særligt betydning ved brug af internationale konsulentfirmaer, der som anført har rejse- og opholdsudgifter i større omfang og på et andet niveau, end den danske stats rejseregler omfatter. Selve grundlaget for relevansvurderingen har gennem tiden heller ikke været entydig.

10. Finansministeriets notat forholder sig også til fordele og ulemper ved at ændre den hidtidige praksis, hvorefter staten har refunderet konsulenternes eksterne omkostninger efter regning. 3 alternative modeller til den nuværende praksis kunne være:

- 1) refusion på grundlag af en kontrakt med fast pris, hvor alle udgifter er inkluderet i honoraret
- 2) kontrakter med refusion af udgifter efter de danske statslige regler
- 3) en per diem-model, hvor der i kontrakten fastsættes en fast pris pr. rejse- og mødedag.

11. Det er ministeriernes opfattelse, at disse 3 alternative modeller rummer en række ulemper:

- En kontrakt med fast pris indebærer en risiko for, at de samlede omkostninger kan blive højere end ved den nuværende praksis, idet konsulentfirmaerne vil have en interesse i at budgettere rejseudgifter mv. med et højt beløb, så de sikrer sig fuld dækning for afholdte udgifter.
- En kontrakt med refusion af udgifter efter de danske statslige regler for tjenesterejser mv. og med dokumentation herfor vil næppe blive accepteret af de store internationale konsulentfirmaer, idet de ansatte typisk rejser på vilkår, der ligger over niveauet, for hvad de statslige regler omfatter. Da medarbejderne i disse konsulentfirmaer arbejder for klienter i en række forskellige lande, vil det desuden blive vanskeligt for konsulentfirmaerne at administrere efter forskellige rejseregler, alt efter hvem der er opdragsgiver.
- En mellemløsning, hvor fx betaling for rejsedage o.l. fastsættes til en fast pris pr. dag (per diem), og hvor fakturaen blot specificerer antallet af mødedage og hotelovernatninger, kan være problematisk, da udenlandske konsulenter rejser fra mange forskellige steder i verden. Det kan derfor være vanskeligt at fastsætte en rimelig takst pr. mødedag, idet flypriser varierer betydeligt afhængigt af strækning, tidspunkt og i hvor god tid, rejsen bestilles.

12. Ministerierne vurderer, at de overvejede alternative kontraktmodeller indebærer en risiko for, at staten samlet set får større udgifter i forhold til den nuværende praksis, hvor der sker refusion på baggrund af en faktura fra konsulentfirmaet. Ministerierne vurderer, at staten i værste fald kan afskære sig fra at få rådgivning fra udenlandske konsulentfirmaer.

### III. Ministeriernes forslag om øget kontrol af refusion af konsulents udgifter

13. På baggrund af drøftelser med Rigsrevisionen og analysen af fordele og ulemper ved de alternative kontraktmodeller har Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet foreslået en justeret praksis, der skal gælde i de tilfælde, hvor udførelsen af en rådgivningsopgave kræver særlige ekspertiser, som kun besiddes af udenlandske konsulentfirmaer. Ministerierne foreslår, at det via ændrede kontraktvilkår og forretningsgange i højere grad sikres, at der sker en systematisk opfølgning på de leverede rådgiverydelser og de dermed forbundne refusionsberettigede udgifter.

14. Konkret foreslår ministerierne, at der som standardvilkår indføres bestemmelser i fremtidige rådgiverkontrakter med udenlandske konsulentfirmaer, der indebærer:

- et loft for eksterne omkostninger, der som udgangspunkt bør fastsættes månedligt, men som også kan omfatte en hel kontraktperiode, hvis den er af kortere varighed (idet beløbsloftet fastsættes på baggrund af de konkrete omstændigheder)
- en bestemmelse, hvorefter staten før afholdelse skal godkende enkeltstående eksterne omkostninger, der overstiger en konkret fastsat beløbsgrænse
- at konsulentfirmaet på sine fakturaer som minimum skal specificere de eksterne omkostninger fordelt på flyrejser, hoteludgifter mv., og at antallet af mødedage, flyrejser og hotellovernatninger skal oplyses.

Ministerierne foreslår desuden med hensyn til de sidste 2 vilkår, at kravene indarbejdes i de relevante ministeriers regnskabsinstrukser (Finansministeriet, Transportministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet) med følgende formulering:

*"For så vidt angår refusion af leverandørers udlæg i forbindelse med levering af tjenesteydelser, fx konsulentydelse, skal det fremgå af leverandørens faktura, hvilke underliggende udgifter der er indeholdt i fakturabeløbet ved fx angivelse af antal møder, antal rejser, antal hotelophold mv. På baggrund heraf foretages en relevansvurdering af beløbets størrelse, og om rejseaktivitet mv. passer med det faktiske omfang".*

15. Ministerierne foreslår endelig følgende formulering anvendt i fremtidige kontrakter med udenlandske konsulentfirmaer:

*"For out-of-pocket expenses [the company] will provide specification of the costs covered by the specific invoice including information on the number of meetings, travel activity and accommodations in the period covered by the invoice, prior to the reimbursement of such costs (the specification and information may be included in the invoice)".*

16. Det er ministeriernes vurdering, at de omtalte justeringer og præciseringer af kontraktvilkår og forretningsgange vil medføre en øget sikkerhed for relevansen af de udgifter, som ministerierne refunderer de udenlandske konsulentfirmaer.

### IV. Vurdering

17. Jeg finder som udgangspunkt, at de generelle regler om regnskabsaflæggelse og dokumentation i statsregnskabsbekendtgørelsen er hensigtsmæssige og skal følges, uanset om der er tale om et dansk eller et udenlandsk konsulentfirma. Dette indebærer, at statens takster for hoteludgifter m.m. bør anvendes, og at ministerierne bør sikre sig grunddokumentation for de refunderede udgifter.

18. I et begrænset antal særlige tilfælde, fx ved brug af eksperter fra internationale konsulentfirmaer eller investeringsbanker, kan det være velbegrundet og nødvendigt at fravige de danske statslige regler.

19. Jeg finder derfor, at der i disse særlige tilfælde kan ske refusion af udgifter til rejser, hotelophold mv. efter andre regelsæt, når dette er velbegrundet, og uagtet at de fakturerede beløb måtte overstige de beløbsgrænser, der følger af de danske statslige regler.

20. Jeg finder i den forbindelse, at de 2 ministeriers forslag, hvad angår justerede kontraktbestemmelser, kan være hensigtsmæssige. Fremtidige kontrakter med konsulentfirmaer om refundering af udgifter til rejser, hotelophold mv. bør således justeres med indførelse af et månedligt beløbsloft, forhåndsgodkendelse af større enkeltstående udgifter og krav om specifikation af udgifter på arter og aktiviteter. Jeg er enig med ministerierne i, at dette kan medvirke til at styrke rimelighedsvurderingen af udgiftsniveauet.

Henrik Otbo