



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:8 (2004–2005)

Riksrevisjonens gjennomgang
av Forsvarsdepartementets
regnskap for 2004

Dokument nr. 3:8

(2004–2005)

Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004

Til Stortinget

Stortinget gjorde 5. april 2005 følgende vedtak: «Stortinget ber Riksrevisjonen snarest mulig legge fram en egen sak for Stortinget om en gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004», jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005) til Dokument nr. 1 (2004–2005).

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (2004–2005) om Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004.

I henhold til § 11 i lov av 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og § 15 i instruks om Riksrevisjonens virksomhet av 11. mars 2004, skal Riksrevisjonen årlig rapportere om revisjonen av foregående års statsregnskap og virksomhetenes regnskaper i Dokument nr. 1. Den særskilte rapporteringen vedrørende Forsvarsdepartementets regnskap for 2004, kommer derfor i stedet for den ordinære rapporteringen under Forsvarsdepartementet i Dokument nr. 1 (2005–2006).

Riksrevisjonen, 27. mai 2005

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

1	Departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004	1
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen og kontrollen	1
1.2	Budsjett – regnskap	1
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	2
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har merknader	4
2.1	Forsvarets militære organisasjon	4
2.2	Forsvarsdepartementets kommentarer	7
3	Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	9
4	Riksrevisjonens bemerkninger	9
5	Forsvarsdepartementets svar	10
1	Innledning	10
2	Forsvarets militære organisasjon	10
2.1	FMOs regnskap	10
2.2	Merutgifter i 2004	11
2.2.1	Tiltak for å bedre budsjettstyringen og unngå merforbruk	12
2.3	Inngåtte forpliktelser	13
2.4	Inngående Balanse / Utgående Balanse	13
2.5	Randsystemene	13
2.6	Stamdata	13
2.7	Intern kontroll på lønnsområdet	14
2.8	Avstemming på lønnsområdet	14
2.9	Anskaffelser	14
2.10	Horisontal samhandel	14
2.11	Materiellforvaltningen i utenlandsoperasjoner	15
3	Avslutning	16
6	Riksrevisjonen uttaler	16
	Vedlegg: Oversikt over forkortelser	18

Forsvarsdepartementet

1 DEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen og kontrollen

Forsvarsdepartementet består av ett programområde – Militært forsvar. Forsvarsdepartementet har ansvar for fire virksomheter:

- Forsvarets militære organisasjon (FMO)
- Forsvarsbygg (FB)
- Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Forsvarsdepartementets budsjett for 2004 var på 29,4 mrd. kroner hvorav 19,2 mrd. kroner gjaldt driftsutgifter. Til materiell, nybygg og anlegg ble det budsjettet 9,4 mrd. kroner og til overføringer, skatter og avgifter 663 mill. kroner. Samlet var inntektene budsjettet til 1 182 mill. kroner.

Avsluttende revisjonsbrev er sendt de fire virksomhetene, hvorav ett med merknader (se kapittel 2) og tre uten merknader.

Revisjonen av 2004-regnskapene for virksomhetene under Forsvarsdepartementet viser fortsatt brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

For Forsvarets militære organisasjon (FMO) viser revisjonen at det på enkelte områder har vært en positiv utvikling i regnskapsavlegget i forhold til antegnelsene til regnskapet for 2003. Dette gjelder blant annet følgende:

- Balanseposter er spesifisert og dokumentert.
- Det er foretatt en opprydding i balanseposter, blant annet er det interne mellomregnskapet redusert fra over 200 mill. kroner til vel 2 mill. kroner. Dette medfører at utgifter/inntekter i det vesentligste henføres til riktig år, jf. bevilgningsreglementets § 14.
- Det er foretatt avstemming mellom lønns- og regnskapssystem.

Ved revisjonen av Forsvarsbyggs (FB) regnskap for 2004 har Riksrevisjonen merket seg en positiv utvikling i den generelle økonomiforvaltningen fra 2003 til 2004. Til tross for sen avtaleinngåelse og en del forfalte utestående fordringer, har det vært en klar forbedring både i tid og kvalitet i faktureringen til FBs kunder.

1.2 Budsjett – regnskap

Statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2004 viser at det er vesentlige uhjemlede merutgifter på 12 poster under forsvarssektoren. Uhjemlede merutgifter beløper seg totalt til 1 156 mill. kroner. De største budsjettoverskridelsene (etter fradrag for merinntekter) er på følgende poster:

- | | |
|---|--------------|
| – kap. 1740 Forsvarets logistikk-organisasjon post 01 | 544 mill. kr |
| – kap. 1731 Hæren post 01 | 425 mill. kr |
| – kap. 1710 Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg post 24 | 121 mill. kr |
| – kap. 1760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg post 45 | 74 mill. kr |

For 15 poster er det vesentlige mindreutgifter eller mer-/mindreinntekter. De største budsjettavvikene er på følgende poster:

- kap. 4710 Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg post 47, merinntekter på 49 mill. kroner
- kap. 1725 Fellesinstitusjoner og -utgifter under Forsvarsstaben post 01, mindreutgifter på 49 mill. kroner
- kap. 4725 Fellesinstitusjoner og -inntekter under Forsvarsstaben post 01, merinntekter på 40 mill. kroner

Mindreutgiftene og mer-/mindreinntektene har skjedd til tross for at bevilgningene på samtlige poster, bortsett fra tre, ble justert i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 21 (2004–2005) i november 2004. Fem av postene har stikkordet «kan overføres».

Ved behandlingen av budsjettet for 2004 fikk departementet fullmakt til å benytte alle merinntekter til å overskride enhver utgiftsbevilgning med enkelte unntak.

I forklaringene til statsregnskapet framgår det under kap. 1710 Forsvarsbygg at FB per 31. desember 2004 hadde utestående fordringer mot FMO på ca. 100 mill. kroner. Videre framgår det i forklaringene til kap. 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon at ca. 380 mill. kroner av merutgiftene stammer fra virksomhet som er kundefinansiert gjennom horisontal samhandel. Nærmere 300 mill. kroner av samlet inntektssvikt på kapitlene til FB og Forsva-

rets logistikkorganisasjon (FLO) skyldes utestående fordringer på andre kapitler. Årsaken til at fordringene ikke ble betalt i 2004, går ikke fram av forklaringene.

I forklaringene til kap. 1725 Fellesinstitusjoner og -utgifter under Forsvarsstaben post 01, framgår det at i henhold til tidligere praksis blir mer-/mindreforbruk på postene 50, 70 og 90 på ca. 3,6 mill. kroner, avregnet mot post 01. Dette er et brudd på bevilgningsreglementets § 7 om at det som regel ikke er adgang til å overføre bevilgning fra en post til en annen. Mer-/mindreutgift på en post kan ikke avregnes mot andre poster uten uttrykkelig hjemmel.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

Ovennevnte forhold er tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 11. april 2005. Forsvarsdepartementet har i brev av 25. april 2005 opplyst at differansen mellom uhjemlede merutgifter i statsregnskapet og St.meld. nr. 29 (2004–2005), skyldes at uhjemlede merutgifter i St.meld. nr. 29 også er merinntekter på de kapitler/poster som ikke har overskridelser i 2004. Merinntektene er benyttet til å redusere det totale merforbruket, jf. Forsvarsdepartementets merinntektsfullmakt i St.prp. nr. 1 (2003–2004).

Hovedårsaken til mindreutgifter og mer-/mindreinntekter på flere poster er sammenfallende med bakgrunnen for merforbruket i 2004, dvs. mangelfull oversikt over inngåtte forpliktelser og eget forbruk, jf. St.meld. nr. 29 (2004–2005).

Hovedårsaken til at fordringene FB og FLO hadde mot FMO ikke ble betalt i 2004, er ifølge departementet mangelfulle avtaler og manglende dialog mellom leverandør og kunde. Videre har det vært mangelfull oversikt over inngåtte forpliktelser.

Avregningen av postene 50, 70 og 90 under kap. 1725 Fellesinstitusjoner og -utgifter under Forsvarsstaben mot post 01 begrunnes med at det ikke vil være hensiktsmessig å redusere eller øke disse postene med tilsvarende beløp i 2005 eller overføre beløp til en post hvor det ikke foreligger bevilgning i 2005.

1.3 Styling, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Innledning

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Forsvarsdepartementet undersøkt hvilke tiltak departementet har igangsatt for å styre sine underliggende virksomheter i henhold til de kravene som er stilt i bevilgningsreglementets §§ 2 og 13, reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten. De to sistnevnte regelverkene trådte i kraft

1. januar 2004 med en generell tilpasningsperiode fram til 1. januar 2005.

Instrukser

Forsvarsdepartementet har i brev av 18. mars og 4. april 2005 opplyst at departementet har søkt Finansdepartementet om unntak fra krav til internregnskap, fordi utvidede muligheter til konsolidering, budsjettering og økonomioppfølging ikke kan oppfylles før Golf LP 2 er etablert. Departementet har, noe forsinket, fastsatt oppdaterte instrukser som «Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren» (RE-TAS) av 9. mars 2005 og «Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene» (FØET) av 11. mars 2005. FMO har 30. desember 2004 fastsatt oppdaterte «Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret» (REØF). De andre underliggende virksomhetene har våren 2005 fastsatt eller er i gang med å fastsette interne økonomiinstrukser i samsvar med RE-TAS og FØET.

Grunnleggende styringsprinsipper/styringsdialogen

Styringsdialogen er definert i et sett av styringsdokumenter, rapporter og fastsatt møtestruktur. Som et sentralt verktøy i Forsvarsdepartementets styring brukes proaktiv risikostyring (PR) med tanke på tidlig identifisering av kritiske risikofaktorer. Balansert målstyring (BM) benyttes overfor underliggende virksomheter som et verktøy for å identifisere de faktorene som må endres for å nå framtidige mål. Iverksettelsesbrev til underliggende virksomheter er utarbeidet etter prinsipper for PR og BM. Innen FMO er disse styringsformene i 2004 søkt etablert på nivåer under forsvarsjefen.

Et felles strategisk mål bilde for hele forsvarssektoren skal angi den strategiske ambisjonen for utviklingen av den enkelte virksomheten ved å fastsette styringsparametere, strategiske initiativ, risikofaktorer og risikoreduserende tiltak.

Styringsdialogens form og innhold ved definisjon av styringsdokumenter, møtefrekvens og rapporteringskrav, er presentert i iverksettelsesbrevene til virksomhetene. Departementet formidler langtidsperspektivet i separate iverksettelsesbrev og korttidsperspektivet i iverksettelsesbrev tilknyttet det årlige budsjettet. Når det gjelder budsjettet og regnskapet for 2004, ble det avholdt tre til fire etatsstyringsmøter med hver virksomhet med påfølgende referater. I de månedene etatsstyringsmøtene ikke er avholdt, ble det avholdt uformelle samordningsmøter. Forsvarsdepartementet avholder ukentlig koordineringsforum med FMO og FB, og etter behov med FFI og NSM.

Den skriftlige rapporteringen til departementet er virksomhetenes årsrapporter, tertiale resultat- og kontrollrapporter, månedsrapporter og ad hoc-rapporter. I iverksettelsesbrevene er det satt opp frister

for rapportering og krav om analysering av avvik med årsaker og konsekvenser. Departementet har også gitt skriftlig tilbakemelding til de enkelte virksomhetene vedrørende deres årlige måloppnåelse og resultatrapportering, i forhold til tildelingsbrevet.

Tiltaksliste for riksrevisjonssaker i FMO og FB

Med bakgrunn i omtalte feil og mangler i FMOs og FBs regnskaper for 2003, ble det i august 2004 utarbeidet en samlet liste over tiltak for oppfølging av riksrevisjonssaker. Departementet har opplyst at denne listen sist ble gjennomgått mellom departementet og FMO 20. desember 2004. FMO informerte da om at alle tiltak ikke var fullført, og om hvilke tiltak som var planlagt iverksatt i 2005. Departementet etterlyste i dette møtet mer informasjon om anskaffelser og lager. Forsvarstaben bekreftet at tiltakslisten ville bli høyt prioritert.

St.prp. nr 1 (2003–2004) Forsvarsdepartementet

I budsjettproposisjonen for 2004 er det viet stor oppmerksomhet til militærfaglige og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk og aktuelle prioriteringer i denne forbindelse. Hovedmål og prioriteringer er omtalt i generelle vendinger. Hovedmålet «mer effektiv operativ evne» skal nås gjennom mer effektiv styrkeproduksjon og mer effektive støttefunksjoner. Ressurserne til gjennomføringen av dette innhentes gjennom innsparinger ved bemanningsreduksjon, arealreduksjon og omstilling av driftskostnader til investeringer.

I enkelte tilfeller kan det, etter Riksrevisjonens vurdering, være vanskelig å skille hvilke tiltak som egentlig hører inn under hovedaktivitetene: operativ virksomhet, styrkeproduksjon og logistikk. Særlig skillet mellom operativ virksomhet og logistikk kan skape uklarheter, noe som igjen vil kunne gjenspeile seg på lavere nivåer innen FMO gjennom budsjettering og regnskapsføring.

Riksrevisjonen har i brev til Forsvarsdepartementet av 2. november 2004 etterlyst nærmere avklaring av hvilke tiltak som hører inn under henholdsvis operativ virksomhet og logistikk, og status i forhold til relaterte mål- og resultatindikatorer (MRI). Ifølge svar av 3. desember 2004, er nærmere avgrensning under vurdering i departementet.

Tildelingsbrev

Departementet har utarbeidet tildelingsbrev til samtlige underliggende virksomheter. Resultatmål blir som tidligere nevnt definert i samsvar med styringsprinsippene PR og BM. Riksrevisjonen har spesielt sett på tildelingsbrevene til FMO og FB.

Departementet har ved bruk av 16 ulike strategiske mål for FMO definert og konkretisert ambisjonene for virksomheten. Etter Riksrevisjonens vurde-

ring er ingen av disse målene, og relaterte styringsparametere, direkte knyttet til ett eller flere budsjettkapitler, men relatert til FMOs samlede budsjett/bevilgning og regnskap. Et styringsparameter eller et måltall skal enkelt kunne sammenlignes med det endelige resultatet. Dette forutsetter at budsjett- og regnskapssystemene er samstemte og fungerer tilfredsstillende og nøyaktig. Samtidig bør regnskaps-tall som presenteres, være sporbare og dokumenterbare i forhold til de korrekte inn- og utbetalinger.

Resultatrapporteringen i forhold til iverksettingsbrevet fra 2004 til FMO forutsetter, etter Riksrevisjonens oppfatning, at regnskapsføringen er innrettet slik at den kan gi etterspurte og tilstrekkelige opplysninger om måloppnåelse. På de områdene hvor regnskapsføringen ikke kan tilfredsstille kravet om resultatrapportering, bør det i forkant være etablert eksempelvis rapporteringsrutiner, databaser og registreringer som ivaretar kravet om relevante MRI-er.

Når det gjelder målstrukturen for FB, ligger dette på et mer detaljert nivå enn for FMO. Årsakene til dette antas å være at selve bransjen (bygge- og anleggbransjen og eiendomsforvaltningen) samler inn resultattall som kan brukes til sammenligning med andre tilsvarende virksomheter. Dessuten er FBs virksomhet ikke så kompleks som FMOs virksomhet, slik at systemet med MRI-er enklere kan implementeres.

Virksomhetsplaner

I Forsvarsdepartementets etatsstyring utgjør selve departementet styringsnivå 1 og virksomhetene nivå 2. I FMO finnes det under nivå 2 åtte underliggende enheter, blant andre generalinspektørene for de fire forsvarsgrenene. Disse utgjør nivå 3. Under nivå 3 er det etablert et nivå 4, som består av underliggende enheter. Oppgavene til lederne på nivå 4 er ofte presentert som oppdrag.

I en så stor og kompleks organisasjon som FMO er det relevant å undersøke hvordan departementets iverksettingsbrev blir kommunisert nedover i organisasjonen i form av en felles virksomhetsplan for FMO og videre i virksomhetsplaner på styringsnivå 3 under Forsvarssjefen. Det ble i 2004 forutsatt at BM skulle innføres som styringsprinsipper også på nivå 3. Dette ble gjennomført, og koblingen mot iverksettingsbrevet ble dermed tydeligere.

Forsvarssjefens virksomhetsplan henviser i stor grad til Forsvarsdepartementets iverksettingsbrev, men inneholder mer detaljerte spesifikasjoner om enkelte tiltak innad i FMO. Det blir for eksempel opplyst hvordan avtaler om horisontal samhandel skal inngås, og hvordan fakturering skal utføres. Forsvarssjefen gir oppdrag til ulike ledere innen FMO ved å definere leveranser og innen hvilke budsjetttrammer leveransene skal gjennomføres. Budsjettmidlene disponeres fra ulike kapitler.

Årsrapporter

Det foreligger årsrapporter for samtlige virksomheter. Riksrevisjonens kommentarer i denne forbindelse knytter seg særlig til årsrapportene for FMO og FB.

Forsvarsjefens årsrapport er inndelt i en hovedrapport med flere vedlegg, herunder et eget vedlegg om årsakssammenheng og forklaringer til merforbruk i 2004. Hovedrapporten kan karakteriseres som en militærfaglig rapport. Den er inndelt etter Forsvarets oppgaver så som rapportering vedrørende operativ virksomhet, styrkeproduksjon, informatikk, logistikk, personell og kompetanse. En del av opplysningene under hovedoppgavene gir status for utførte aktiviteter, men også en fagmilitær vurdering av om aktivitetsnivået i tilstrekkelig grad har bidratt til å nå planlagte mål. Årsaker til avvik eller endrede forutsetninger er også forklart.

Forsvarsdepartementet har i brev av 20. april 2005 til FMO kommet med nærmere kommentarer til FMOs mål- og resultatoppgjør.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det vanskelig å finne en helhetlig sammenheng mellom St.prp. nr 1 (2003–2004), iverksettelsesbrevet til FMO og FMOs årsrapport, selv om de omhandler de samme forholdene. Dette skyldes forskjellig struktur i dokumentene.

Riksrevisjonen har i brev til Forsvarsdepartementet av 11. april 2005 tatt opp enkelte forhold vedrørende Forsvarssjefens årsrapport, blant annet ble det stilt spørsmål om en differanse mellom måltall for årsverkproduksjoner presentert under ulike strategiske mål for 2004, noe som har betydning ved vurderingen av måloppnåelsen for årsverkproduksjoner.

Departementet opplyser i sitt svar av 25. april 2005 at de opprinnelig formulerte målene for årsverkproduksjoner er revidert ved at personell på internasjonale operasjoner er inkludert i årsverksregnskapet, og at lærlinger ikke skal telle med. Utgangspunktet fastsatt i 2000 ble dermed økt med 891 årsverk.

Ifølge Forsvarsdepartementets svar til Riksrevisjonen er økningen i de driftsrelaterte kostnadene for 2004 ikke i samsvar med intensjonene for Forsvarets omstilling. Departementet opplyser at det legges opp til ytterligere kostnadsreduksjoner i 2005. Departementet mener at resultat- og mållindikatorer for ulike driftsutgifter har gitt nyttig informasjon for Forsvarstaben om kostnadsutviklingen innen FMO. Men alle MRI-ene kunne, på grunn av et for generelt innhold, ikke gi konkret styringsinformasjon for FMO.

FBs årsrapport for 2004 består av en kort hovedrapport med presentasjon av regnskapet, og i tillegg en detaljert resultat- og kontrollrapport basert på tildelingsbrevets strategiske målstruktur. Det synes å være en god balanse mellom styringsdokumentene,

iverksettelsesbrev og årsrapport. Alle MRI-ene under hvert av de ni strategiske målene er vurdert i forhold til oppsatte verdier. Forsvarsdepartementet har gitt FB en skriftlig tilbakemelding om sin vurdering av FBs rapporterte måloppnåelse.

Oppsummering

Etter Riksrevisjonens vurdering synes styringsdialogen å ha vært lagt godt til rette, men på bakgrunn av de store budsjettoverskridelsene i 2004, som synes å ha kommet overraskende ved årets slutt, er det grunn til å stille spørsmål om styringsdialogen har fungert som forutsatt.

2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR MERKNADER

2.1 Forsvarets militære organisasjon

Riksrevisjonen har følgende merknader til regnskapet for FMO for 2004:

Generelt om regnskapet

Det er en differanse på 208,6 mill. kroner mellom utgående balanse for 2003 og inngående balanse for 2004, jf. St.meld. nr. 29 (2004–2005). Finansdepartementet har i brev av 10. desember 2004 bedt om at avviket blir spesifisert på egne konti for å synliggjøre dette i FMOs regnskap. Avviket kommer ikke fram i regnskapet.

For å hindre ugyldige kombinasjoner av kapittel og WBS-element (kontostreng) er det etablert maskinelle kontroller i regnskapssystemet (valideringsregler). Disse har vært slått av ved kjøring fra lønnsmodulen, noe som medfører risiko for feilbelastninger i regnskapet.

En rekke fakturaer er ikke blitt betalt til rett tid i 2004, men det er en forbedring fra 2003. Per 31. desember 2004 var det i underkant av 3 000 forfalte fakturaer, som utgjorde vel 196 mill. kroner. Det er registrert ca. 1 000 inkassosaker med et totalt inkassosalær på over 2 mill. kroner. I tillegg er det registrert over 3 mill. kroner i morarenter. Rutinene for behandling av kreditnotaer har heller ikke vært tilfredsstillende i 2004.

Revisjonen har avdekket at flere virksomhetskontrollere (personer med budsjett- og regnskapsansvar i den aktuelle enheten) ikke er kjent med rapporteringsmulighetene i SAP/R3 og BW (datavarehus for rapportering og analyse).

Flere deler av FMO har ikke hatt tilfredsstillende oversikt og kontroll over inngåtte forpliktelser. Særlig gjelder dette leveranser fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

Ved kontroll av bruken av styringsrapporter er det avdekket at budsjett- og prognosefunksjonaliteten i SAP/R3 og BW i varierende grad var tatt i bruk.

Grunnet feil bruk av balansekonto i randsystemet

IMAS er knappe 34 mill. kroner ikke blitt utgiftsført i bevilgningsregnskapet for 2004.

For avdelinger som skal postere i egne regnskapssystemer/randsystemer til SAP, forekommer det en rekke posteringer direkte i SAP. Dette gjelder alle lønns- og reisekostnader samt en del andre posteringer andre enheter har ført på WBS-element for avdelinger med randsystemer. Revisjonen har avdekket mangelfull kontroll og oppfølging av denne type posteringer. Dette medfører risiko for feilbelastninger i regnskapet.

Lønn

Feilutbetalinger av lønn

Det er konstatert omfattende feilutbetalinger av lønn i 2004. Feil i personell- og organisasjonsdata (stamdata) som er konvertert fra andre systemer inn i lønnsystemet, skaper fortsatt feil og problemer, og er årsaken til en stor del av feilutbetalingene. Revisjonen av 2004-regnskapet viser også at det ikke er etablert gode nok rutiner for å hindre feil utbetaling av lønn. Det er ikke utarbeidet ensartede rutiner i teamene ved Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA) om hvordan feilutbetalt lønn skal håndteres.

Registrering av lønn

Personer som har rollen «personalmedarbeider» i SAP har blant annet som oppgave å registrere faste opplysninger/lønn for ansatte i Forsvaret. Riksrevisjonen har merket seg at personalmedarbeidere også har registrert faste lønnsopplysninger om seg selv.

Avstemming

Riksrevisjonen har ikke mottatt en komplett og tilfredsstillende avstemming mellom lønns- og trekkoppgaver, og lønnsartrapport og terminoppgaver. Det er ikke foretatt periodiske avstemminger i 2004 av nevnte oppgaver. Feil i oppsettet av SAP lønnsystem medførte at lønn (noen lønnsarter) ikke ble postert riktig i hovedboken og overført til riktig post i lønns- og trekkoppgaven.

Grunnet manglende kunnskap om bruk av rapportgenerator, er rapporter i SAP som danner grunnlag for internkontroll, ikke tatt ut. Først i mai 2004 fikk avdelingene mulighet og kunnskap til å ta ut avstemmings- og avviksrapporter i SAP. Flere avdelinger har ikke utført kontrollen før i november 2004.

Lønn til personell som tjenestegjør i utlandet

Revisjon av lønn til personell som tjenestegjør ved militære operasjoner i utlandet, har avdekket omfattende feilbelastninger på aktuelle kapitler i hele 2004. Utgiftene skal deles mellom kap. 1792 Norske styrker i utlandet, og den enkelte styrkeprodusents kapittel etter bestemte regler.

Ansattes reskontro

Saldo fra nedlagte kasser var per 31. desember 2003 betydelige og ble tatt opp i antegnelse til 2003-regnskapet. Riksrevisjonen har fått opplyst at det per 31. desember 2004 fortsatt var ca. 20 000 uoppgjorte poster, hvorav ca. 1 300 fra 2003, på de ansattes reskontro, for eksempel reise- og lønnsforskudd, med et samlet beløp på ca. 86 mill. kroner i FMOs favør.

Anskaffelser

Det er også i 2004 avdekket mangelfulle registreringsprotokoller, spesielt når det gjelder tekniske vurderinger, manglende underdokumentasjon og mangelfulle registreringsrutiner. Det er fortsatt en stor andel av eneleverandører til Forsvaret. Revisjonen har videre avdekket at det fortsatt finnes ulike innkjøpsmiljøer innen FLO med ulik kompetanse, ulike rutiner og ulik bruk av kontraktsadministrative systemer. Manglende samordning av rutiner/innkjøpsmiljøer og ulik bruk av systemer gjør at det fortsatt ikke kan framlegges oversikter over innkjøpsmetode for alle anskaffelsene. Videre har revisjonen avdekket tilfeller av at andre leverandører benyttes i stedet for leverandører Forsvaret har inngått rammeavtaler med.

Arbeidet med å konkretisere konseptet for materielle kapasiteter (investeringsstyring i Forsvaret) er forsinket.

Riksrevisjonen har i flere år påpekt mangelfull oversikt over virksomme prosjekter i Forsvaret. Dette skyldes variasjon i bruk av systemer, mangelfull oppdatering av informasjon og dokumentasjon, og manglende avstemming mellom prosjektstyringssystemet og regnskapet. Forsvaret kan foreløpig ikke presentere prosjektrengskaper inklusive gjennomføringskostnader.

Riksrevisjonen har i brev av 18. mars 2005 påpekt overfor Forsvarsdepartementet at arbeidet med terminering av ferdigstilte prosjekter ikke har vært formelt avsluttet av de overordnede myndighetene. Forsvarets investeringsdatabase (FID) blir ikke oppdatert så lenge prosjekter ikke termineres. Videre har Riksrevisjonen etterlyst avstemming av FID/Artemis mot regnskapet per 31. desember 2004.

Horisontal samhandel

I antegnelsene til statsregnskapet for 2003, jf. Dokument nr. 1 (2004–2005), pekte Riksrevisjonen på at det var ulik praktisering av horisontal samhandel (HS) i ulike forsvarsgrener, manglende sporbarhet på transaksjoner og retningslinjer som var i strid med bevilgningsreglementets kontantprinsipp. Forsvarsstaben har i løpet av 2004 utarbeidet nye retningslinjer for regnskapsføring av horisontal samhandling som skal bidra til mer enhetlig regnskapsføring og bedre etterlevelse av gjeldende regelverk.

Det har vært manglende sporbarhet i regnskapet

inntil oktober måned 2004. Da ble det innført anvisningsblankett til bruk for fakturering, i stedet for tidligere benyttede posteringsnotaer. Anvisningsblanketten sikrer sporbarhet mellom føring hos kunde og leverandør i HS, noe posteringsnotaene ikke gjorde.

Det ble i 2004 innført egne kostnadsarter for postering av HS i regnskapet for å vise at totalsum av horisontal samhandel er null. Innføringen ser ut til å ha bidratt til en bedring i forhold til regnskapsføringen og kvaliteten på regnskapsdata. Ifølge Forsvarssjefens årsrapport er det likevel en differanse vedrørende HS på ca. 95 mill. kroner i regnskapet for 2004.

Forsvarsdepartementet opplyste i sitt svar til antegnelse til statsregnskapet for 2003 at det skulle iverksettes nye faktureringsrutiner, og at det skulle realiseres en datavarehusløsning for å sikre bedre kostnadsoversikt og for å bedre styringsinformasjonen for HS-transaksjoner. Denne datavarehusløsningen skulle vært på plass innen årsavslutningen for regnskapsåret 2004, men kom ikke på plass før i 2005.

Riksrevisjonen konstaterer at FLO ikke fikk iverksatt tilfredsstillende fakturering før høsten 2004. I Forsvarssjefens årsrapport framgår det at dette skyldes manglende forståelse/kompetanse i organisasjonen. I tillegg oppgis det å skyldes manglende systemløsning og rutiner for gjennomføring og oppfølging av horisontal samhandling. Manglende oversikt over interne fordringer oppgis å være noe av forklaringen på merforbruket i 2004. Ved utgangen av 2004 er det ca. 380 mill. kroner i uoppgjorte fordringer som fordeler seg på ca. 193 mill. kroner som var utfakturert, men ikke innbetalt, og ca. 187 mill. kroner som ikke var utfakturert.

Riksrevisjonen ser positivt på at iverksatte tiltak i 2004 ser ut til å ha medført forbedringer i forhold til regnskapsmessige forhold som ble tatt opp i forbindelse med revisjonen av 2003-regnskapet. Det gjenstår imidlertid fortsatt utfordringer for FMO i forhold til å sikre bedre budsjettering/økonomistyring gjennom å etablere leveranseavtaler og når det gjelder å få på plass styringsinformasjon og avklare ansvar for utfasing/omstillingskostnader.

Lager

Våpenkontroll

Riksrevisjonen har tatt opp mangelfull oppdatering av registeret for tapte våpen, mangelfull våpenkontroll i Luftforsvaret, spørsmål om Forsvarets felles våpenregister og mangelfullt samarbeid mellom Forsvaret og politietaten. Forsvarsstaben sier seg i hovedsak enig i Riksrevisjonens merknader og beskriver en rekke tiltak, blant annet en våpentelling som vil bli gjennomført for å bedre våpenkontrollen i etaten. I påvente av GOLF LP 2 er det besluttet at FLO skal etablere Forsvarets håndvåpenregister, som skal være operativt fra januar 2006. Mangelfull kontroll

med våpen og ammunisjon ble sist tatt opp av Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 (2000–2001).

Materiellregnskap vedrørende utenlandsvirksomhet

I antegnelsene til statsregnskapet for 2003 pekte Riksrevisjonen på at materiellregnskapene til de enhetene som var øremerket utenlandsvirksomheten, ikke lot seg revidere. Blant annet manglet egenkontrollplaner og tellinger. Det var heller ikke mulig å frambringe beholdningslister for de aktuelle avdelingene. I 2003 var det ikke ført materiellregnskaper verken i Irak eller Afghanistan. Revisjonen for 2004 viser at det ikke er mulig å oppdrive ajourførte beholdningslister for disse enhetene. Det foreligger heller ikke egenkontrollplaner. Det er med andre ord fortsatt ikke kontroll med dette materiellet. Etter Riksrevisjonens beregninger er det tale om materiell til en verdi av minimum 3 mrd. kroner.

Terminering og organisering av Sambandskompaniet/Hærens styrker

I forbindelse med revisjonen av termineringen og omorganiseringen av Sambandskompaniet (SBKP)/Theatre Enabling Force (TEF) og Hærens styrker (HSTY) i 2004, er det avdekket betydelige mangler ved materiellforvaltningen og termineringen/overdragelsen. Det finnes ikke tilfredsstillende oversikt over store materiellverdier og attraktivt og sensitivt materiell, og overdragelser er ikke formalisert. De gitte ordrene fra sjef HSTY for overdragelsen er ikke fulgt.

Materiellregnskapet for SBKP/TEF var nullet, og materiell som ikke var fysisk til stede, ble avskrevet, blant annet ble materiell for over 2 mill. kroner avskrevet uten at de nødvendige fullmaktene forelå. Etter gjeldende bestemmelser skal avskrivninger av denne størrelsesorden forelegges Forsvarsdepartementet til avgjørelse. Forsvarsstaben har ved brev av 4. april 2005 erkjent at materiellforvaltningen i FMO ikke innfrir de kravene som stilles til tilfredsstillende forvaltning. FLO vil derfor bli pålagt å nedsette en arbeidsgruppe som vil ha som formål å etablere rutiner slik at kravene tilfredsstilles.

Det er nedsatt en granskningskommisjon for å bringe klarhet i omfanget av og årsaken til hvorfor det ikke var tilfredsstillende materiellkontroll ved opprettelsen av HSTY i 2004. Kommisjonen konstaterte et betydelig regnskapsmessig avvik i forhold til fysiske beholdninger for garnisonen. På grunnlag av funnene ble det fastslått at materiellproblemene ikke kunne isoleres kun til Østerdal garnison, men vil omfatte alle avdelinger innen Hæren, samt Forsvarets kompetansesenter for logistikk og Forsvarets kompetansesenter kommando, kontroll og informasjonssystemer og avdelinger i internasjonale operasjoner. Sjefsinspeksjoner er planlagt/under planlegging og er/vil bli gjennomført i løpet av 2005. Granskningskommisjonen foreslår på kort sikt, i til-

legg til full opptelling, at visitasjonsprotokoller og egenkontrollplaner etableres ved alle avdelinger. Det er også et ønske med utvidet dialog med Forsvarsdepartementet og Riksrevisjonen om status og tiltak. Sentralt vil også en oppdatering av materiellforvaltningsbestemmelsene være. På lengre sikt foreslås det fra kommisjonens side å iverksette kompetansehevende tiltak for alle typer personell på alle nivåer. Det er også ønskelig med en egen forvaltningsbransje i Hæren på linje med Sjø- og Luftforsvaret. Siktemålet er at tiltakene skal virke statushevende.

Det kan stilles spørsmål om de manglene som er avdekket ved SBKP/TEF, er av en slik karakter at det er nødvendig å fastslå det reelle omfanget av saken, samt hendelsesforløpet og årsakene til dette.

Granskningsutvalget for økonomistyring i Hæren

Bakgrunnen for granskningen var at det mot slutten av regnskapsåret 2004 ble oppdaget uakseptabelt og ukontrollert overforbruk i forhold til budsjettet innenfor Generalinspektøren for Hærens (GIH) ansvarsområde. Hæren inngikk 14. januar 2005 en avtale om kommunikasjonsfaglig rådgivning med Burson-Marsteller. Av den inngåtte avtalen mellom Hærstaben og byrået går det fram at Burson-Marsteller skal bistå med rådgivning i forbindelse med etablering av granskning av økonomi/økonomistyring. Granskningsutvalget ble nedsatt av GIH etter anbefaling fra byrået.

Riksrevisjonen har avdekket at regelverket for offentlige anskaffelser ikke ble fulgt da kontraktene ble inngått med kommunikasjonsbyrået og de enkelte firmaene som avga medlemmer til utvalget. Kontraktene ble inngått uten forutgående konkurranseutsetting og uten faglig bistand fra den merkantile siden av fagmyndigheten. Anskaffelsene er dermed heller ikke tilstrekkelig dokumentert.

Kontraktene er etter det Riksrevisjonen er kjent med, ikke returnert i signert stand. I avtalene framgår ikke den økonomiske forpliktelsen for Forsvaret, verken med kommunikasjonsbyrået eller med deltakerne i utvalget. Det bekreftes fra Forsvarsstaben at utvalgets kostnad beløper seg til ca. 1,5 mill. kroner. Kontraktsinngåelse og utgiftsbelastning vedrører 2005-regnskapet til FMO.

2.2 Forsvarsdepartementets kommentarer

Ovennevnte forhold er tatt opp i brev til Forsvarsstaben (FST) av 11. april 2005, med svar gjennom Forsvarsdepartementet, og i brev av 16. mars 2005 og 18. mars 2005 til departementet. Forsvarsdepartementet har svart ved brev av 4. april 2005, 14. april 2005 og 25. april 2005. I svaret av 25. april har departementet presisert at det ikke har vært mulig å gå inn i substansen til FSTs svar av 23. april, gitt den tid som har vært til rådighet.

Generelt om regnskapet

FST skriver at differansen mellom utgående balanse for 2003 og inngående balanse for 2004 er identifisert, men på bakgrunn av at regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett vil komme tilbake til hvordan ubalansen skal gjøres opp, avventer FST en endelig beslutning om hvordan Forsvaret skal behandle differansen regnskapsmessig.

FST bekrefter at de valideringskontroller som skulle fange opp feil i registreringsøyeblikket, har vært slått av for å få utbetalt rettidig lønn. Valideringsreglene/kontrollene ble rettet høsten 2004, slik at det ikke lenger er mulig å få lagt inn nye feil.

Forsvaret er enig i at det forelå mange forfalte inngående fakturaer per 31. desember 2004. Det var gjennom 2004 en nedgang i nye inkassosaker. FST erkjenner at rutiner knyttet til kreditnotaer er kompliserte i forhold til kompetansenivået til de fleste anvisere/attestanter i FMO. Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) forventer å ha kontroll på kreditnotabehandlingen medio 2005.

Flere deler av FMO har ikke hatt tilfredsstillende oversikt og kontroll over inngåtte forpliktelser, noe som også omtales i Forsvarssjefens årsrapport. Leveranseprosjekt 1 (LP 1) i Golf har ikke fullstendig funksjonalitet med hensyn til forpliktelser, men FMOs enheter har uansett et selvstendig ansvar for å ha oversikt over enhetens samlede forpliktelser.

Forsvarsstaben opplyser videre at rapportgeneratoren (SAP R/3 og delvis i SAP BW) ble etablert sommeren 2004 med forhåndsdefinerte rapporter. Det ble da iverksatt tiltak for opplæring og bruk av rapportene. Samtidig er det iverksatt opplæring av ledere og konsern- og virksomhetskontrollere.

De avdelingene som benytter randsystemer, har de samme verktøy og er underlagt de samme krav til kontroll av data som de avdelingene som benytter SAP som regnskapssystem.

Lønn

FST bekrefter at ukorrekte stamdata kan medføre feilbelastninger i regnskapet. FST har gitt en rekke pålegg om å foreta rydding av grunnlagsdata i siste halvdel av 2004, og det presiseres at det er lokal sjef som har ansvaret for dette. Det har vært varierende kompetanse og forståelse hos personal- og organisasjonsmedarbeiderne som har som oppgave å registrere lønns-, personal- og organisasjonsdata.

FST opplyser at det ikke ligger noen funksjonalitet i LP 1-løsningen som hindrer at personalmedarbeider legger inn data på seg selv. Alle endringer loggføres, slik at det er mulig å kontrollere hvilke data en personalmedarbeider har registrert på seg selv. Ved flere enheter er det kun én personalmedarbeider, og dette gjør at det ikke er ønskelig å legge inn formalsperrer på denne funksjonaliteten. Det opplyses også at det er for mange som innehar rollen som personalmedarbeider, og at det vil bli foretatt en gjennomgang av antallet.

FST finner det lite tilfredsstillende at det ikke er utarbeidet ensartede rutiner for feilutbetalt lønn ved FLA. Det er registrert feilutbetalinger for 17,5 mill. kroner (1 300 ansatte), og FST finner situasjonen lite tilfredsstillende. FST vil videre pålegge FLA umiddelbart å etablere ensartet behandling av feilutbetalinger.

Avstemming av lønn er ikke gjennomført grunnet en rekke forhold. Avstemmingsverktøyet som brukes er LTO (lønns- og trekkoppgave), lønnsart- og terminrapport. Arbeidet med avstemmingen viser at det er avvik mellom disse. FLA kan ikke på det nåværende tidspunkt redegjøre for årsaken til differansen. Videre avstemming vil ta for seg lønnsart- rapport og terminrapport, men med utgangspunkt i tallgrunnlag for 2005. FST bekrefter at det har vært feil i oppsettet i SAP slik at lønnsartene ikke gikk mot korrekt artskonto i regnskapet og til rett kode i lønns- og trekkoppgaven. De har imidlertid korrigert identifiserte feil, men fortsatt inneholder oppsettet feil som er planlagt rettet i løpet av sommeren 2005. SAP har ingen begrensninger i å håndtere at en person har flere stillinger, eller at kostnadene tilknyttet en stilling skal konteres mot flere forskjellige WBS-elementer og fond.

Ved utenlandstjeneste må personen legges manuelt inn i forskjellige systemer (henholdsvis SAP eller Org 3), avhengig av hvilken kostnad (fast lønn og variable tillegg) det er snakk om. Denne rutinen krever forståelse og stor nøyaktighet av den enkelte personalmedarbeider og virksomhetskontroller. Kompetansen på dette området har ikke vært god nok, og Forsvaret hadde mange registreringsfeil i 2004. Gjennom forsøk på å rette opp feilregistreringene ble det også gjort nye feil med den konsekvens at rekalkuleringen ikke fikk ønsket effekt. Dette resulterte i feilbelastninger i regnskapet som påpekt av Riksrevisjonen.

FST opplyser at alle uoppgjorte poster vedrørende ansattes reskontro er identifisert, men det gjenstår fortsatt en del avstemming. Avstemmingen er krevende da dokumentasjonen fra nedlagte enheter ofte er mangelfull. Arbeidet med uoppgjorte poster fra 2003 vil trolig ikke være ferdigstilt før i oktober 2005.

Anskaffelser

FST opplyser at siden Forsvaret fortsatt benytter ulike datasystemer innen anskaffelsesprosessen, gjør dette prosessen vanskelig med hensyn til samordning og effektivisering. Det planlagte Golf LP2 vil kunne gi større muligheter til å generere oversikt over alle innkjøp i ett system. Det vil da være mulig å analysere kjøp mot bestemte leverandører eller varegrupper.

Departementet opplyser i brev av 4. april 2005 til Riksrevisjonen at full implementering av konseptet for materielle kapasiteter, vil finne sted i løpet av sommeren 2005.

Forsvarsdepartementet oppgir at det er iverksatt to tiltak for å bedre oversikten over virksomme prosjekter. Det er innført et nytt konsept for anskaffelsesprosjekter, og det er igangsatt arbeid for å integrere Forsvarets investeringsdatabase (FID) med FLOs prosjektstyringssystem (Artemis).

Departementet opplyser i brev av 14. april 2005 at det er gitt oppdrag om formell terminering av ferdigstilte prosjekter i møte 6. april 2005. Departementet opplyser at det er iverksatt rutiner for å sikre at arbeidet med avstemming av FID/Artemis gjennomføres. Det er medio mars 2005 identifisert noen avvik. Forsvarsdepartementet har i 2004 utarbeidet retningslinjer for å avklare skillet mellom bruken av post 01 for driftsutgifter og post 45 for investeringsutgifter. Dette ble ferdigstilt såpass sent i 2004 at det ikke har hatt noen særlig effekt i forhold til 2004-regnskapet.

Forsvarsdepartementet sier videre at de ser nødvendigheten av å presisere skillet mellom kapitlene 1740 og 1760. Departementet vil komme med presiseringer innen 1. oktober 2005.

Horisontal samhandel

Forsvarsstaben viser i brevet til Forsvarssjefens årsrapport hvor det er opplyst at problemet med uoppgjorte fordringer skyldtes manglende systemstøtte, manglende forståelse for horisontal samhandel og manglende dialog mellom kunder og leverandører. Tilbakeføring av posteringsnotaer så sent i året som oktober 2004 var også vanskelig å gjennomføre på grunn av manglende kapasitet for fakturering. Dessuten fikk ikke alle kundene tid til å attestere og godkjenne fakturaene. FST opplyser at prosessen i 2004 har bidratt til å avdekke leveranser som det ikke fantes betalingsvillige kunder til.

Til tross for innføringen av egne kostnadsarter for postering av horisontal samhandel oppsto det en differanse på om lag 95 mill. kroner i regnskapet for 2004 i forhold til målet om null differanse. FST opplyser at dette hovedsakelig skyldtes feilposter, blant annet på post 45.

Lager

I departementets retningslinjer for materiellforvaltning i Forsvaret er håndvåpen definert som sensitivt militært materiell. Med utgangspunkt i dette er det i Forsvarssjefens direktiv for materiellføring i Forsvaret, pkt. 7.1, krav om et sentralt elektronisk individregister for alle våpen i Forsvaret. Det er en forutsetning at det nye våpenregisteret er på plass før tellingen gjennomføres, slik at informasjon som legges inn i det nye registeret, er kontrollert og korrekt. Forsvarssjefen har besluttet at tellingen skal være gjennomført i løpet av 2006.

Sjefen for FLO ble 4. april 2005 pålagt å nedsette en arbeidsgruppe med det formål å gjennomgå og klargjøre de bestemmelsene som gjelder all materiellforvaltning i FMO.

Dersom det har oppstått tap av, eller betydelig skade på verdifullt militært materiell, eller det av andre årsaker synes nødvendig for å klarlegge hendelsesforløpet og ansvarsforholdet ved tap og skade, skal en granskningskommisjon nedsettes for å klarlegge- og etterforske saken. Med bakgrunn i tidligere historikk og korrespondanse er spørsmålene som stilles i forbindelse med lagerrevisjon av SBKP/TEF, så omfattende og alvorlige at FST har besluttet å nedsette en granskningskommisjon. Granskningskommisjonen ble etablert i uke 16 2004, og skal slutføre sitt arbeid innen 17. juni 2005.

Granskningsutvalget for økonomistyringen i Hæren

Forsvarsstaben bekrefter at gjeldende regelverk er brutt på en rekke punkter, blant annet med hensyn til manglende konkurranseutsetting, reell inngåelse av kontrakter før det merkantile fagmiljøet ble involvert, brudd på gjeldende forsvarsinterne retningslinjer for inngåelse av konsulentavtaler og feilaktig bruk av unntaksparagrafer i lovverket mv.

I notat av 9. mars 2005 ble GIH meddelt at sjefen for FST fant det uakseptabelt at GIH – som en del av Forsvarets øverste ledelse – ikke forholdt seg til gjeldende regelverk innen forvaltningen, og at det for framtiden forutsettes at GIH sikrer at det i egen organisasjon finnes tilstrekkelig kompetanse og fokus for å sikre at gjeldende regelverk innen forvaltning etterleves.

Det vises også til at det fra FSTs side ble lagt fram et økonomisk estimat over de totale kostnadene ved GIHs granskningsutvalg, i forbindelse med høringer i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Estimater var utarbeidet på grunnlag av de foreliggende kontraktene, gjennomgang av reiseregninger, historiske data osv., og beløp seg til ca. 1,425 mill. kroner. Nevnte estimat har vist seg å ikke holde, da det reelle timetallet for utvalgsmedlemmene overskred de rammene som de utarbeidede kontraktene tilsa.

Faktura er per dato ikke mottatt fra alle utvalgsmedlemmene og Burson-Marsteller, men på bakgrunn av den informasjonen FST per dato besitter, vil den totale økonomiske forpliktelsen for Forsvaret beløpe seg til ca. 3,5 mill. kroner.

3 DEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

I antegnelsene til statsregnskapet for 2003, Dokument nr. 1 (2004–2005), kom Riksrevisjonen til at det ikke var tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til om regnskapet for FMO var fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Regnskapet for Forsvarets militære organisasjon ble ikke godkjent grunnet mangelfull intern

kontroll, mangelfulle avstemminger, mangel på revisjonsspor og brudd på gjeldende regelverk. I Dokument nr. 1 (2004–2005) uttaler Forsvarsdepartementet blant annet at en ser alvorlig på at Forsvarets regnskap for 2003 ikke er blitt godkjent. Det opplyses at det er iverksatt og blir gjennomført en rekke tiltak som i sum skal rette opp de påpekte forholdene. Det opplyses også at alle tiltakene vil bli gjenstand for oppfølging gjennom den løpende styringsdialogen med virksomhetene.

Riksrevisjonen konstaterer at flere av tiltakene ble iverksatt sent i regnskapsåret 2004. De har derfor kun hatt begrenset effekt for regnskapet og økonomiforvaltningen i 2004. Flere av de påpekte manglene i 2003 gjør seg med andre ord fortsatt gjeldende også i regnskapet for 2004.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for FMO og gjennomføringen av budsjettet, og kan ikke bekrefte at regnskapet for FMO ikke inneholder vesentlige feil eller mangler, selv om det er forbedringer fra 2003. Flere av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, samsvarer ikke med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det foreligger også vesentlige brudd på gjeldende regelverk, og enkelte disposisjoner er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen ser positivt på tiltakslisten som ble presentert som oppfølging av revisjonen av regnskapet for 2003. Men fordi listen ble presentert sent i regnskapsåret 2004, og fordi det vil ta tid å gjennomføre flere av tiltakene, har tiltakene etter Riksrevisjonens vurdering hatt begrenset effekt for 2004.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet i 2004 hadde uhjemlede merutgifter på 1156 mill. kroner. Nærmere 300 mill. kroner av samlet inntektssvikt på kapitlene til Forsvarsbygg og Forsvarets Logistikkorganisasjon, skyldes utestående fordringer på andre kapitler. Selv om det er lagt til rette for en god styringsdialog mellom departementet og FMO, endte det med en betydelig overskridelse av gitte bevilgninger. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om den praktiske gjennomføringen har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen etterlyser hvilke tiltak departementet har igangsatt for å unngå tilsvarende i framtiden.

Riksrevisjonen vil peke på at flere enheter i FMO ikke har hatt tilfredsstillende oversikt og kontroll over inngåtte forpliktelser, noe som også omtales i Forsvarssjefens årsrapport. Leveranseprosjekt 1 i Golf har ikke fullstendig funksjonalitet med hensyn til forpliktelser, hvilket heller ikke var forutsatt. Riksrevisjonen vil bemerke at FMOs enheter uansett har et selvstendig ansvar for å ha oversikt over enhetens samlede forpliktelser.

Differansen mellom utgående balanse 2003 og

inngående balanse 2004 på ca. 209 mill. kroner framgår ikke i regnskapet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil komme tilbake til hvordan ubalansen skal behandles, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

Riksrevisjonen har merket seg at implementeringen av SAP i FMO har fortsatt i 2004. FMO skriver i sitt brev av 25. april 2005 at fokus i det første hele driftsåret har vært etablering og drift av FRA og SAP som system. Retningslinjer og rutiner for rand-systemer foreligger, men oppfølgingen av at rand-systemene overholder nevnte retningslinjer og følger fastsatte rutiner, er ikke blitt prioritert i stor nok grad. Dette skaper usikkerhet rundt regnskapsdata levert til det sentrale regnskapet.

Ukorrekte stamdata (personell- og organisasjonsdata) har medført feilbelastninger i regnskapet. Riksrevisjonen konstaterer at dette skyldes at kontrollrutiner ikke var på plass ved innføringen av nytt lønnsystem, og at kompetansen manglet.

Revisjonen i 2004 viser at det ikke har vært etablert tilstrekkelig intern kontroll på lønnsområdet på flere nivåer i organisasjonen. Revisjonen viser blant annet at personalmedarbeidere har mulighet til å registrere lønnsdata på seg selv, og at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner som skal hindre at feil og misligheter kan oppstå. Riksrevisjonen vil bemerke at muligheten til å kontrollere lønnskostnadene, har vært begrenset i store deler av 2004. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om rutiner og opplæring har vært tilstrekkelig. FST kan fortsatt ikke legge fram avstemming mellom lønns- og trekkoppgaverapport (LTO), lønnsartrapport og terminoppgaver. FST bekrefter differanser, men sier ikke noe om beløpsstørrelser og arter. Periodiske avstemminger er ikke foretatt. Det kommer også fram at videre avstemming vil konsentrere seg om tallgrunnlaget for 2005. Riksrevisjonen vil bemerke at siden tilfredsstillende avstemminger ikke foreligger, er det ikke mulig å bekrefte at all lønn er innberettet.

Riksrevisjonen har merket seg at det fortsatt forekommer brudd på regelverket for offentlige anskaffelser, og at arbeidet med konsept for investeringsstyring i Forsvaret ikke er avsluttet.

Riksrevisjonen konstaterer også at regelverket for offentlige anskaffelser ikke er fulgt av Generalinspektøren for Hæren (GIH) i forbindelse med at Granskningsutvalget for økonomistyringen i Hæren ble nedsatt i januar 2005. Etter Riksrevisjonens oppfatning synes det å være mangelfull forståelse av, og kjennskap til, gjeldende regelverk på området hos GIH.

Innføringen av horisontal samhandel har avdekket leveranser som det ikke fantes betalingsvillige kunder til. For enkelte leveranser ble dette klarlagt først når kunden hadde mottatt fakturaen. Leveranseavtalene mellom FLO og kundene ble etablert sent i 2004. Dessuten var ansvaret for dekning av utgifter for tjenester som skal utfases, heller ikke endelig av-

klart. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om ikke innføringen av horisontal samhandel har fokusert for lite på planlegging og realistisk budsjettering. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om blant annet manglende sporbarhet store deler av året har vært årsaken til at horisontal samhandel totalt sett ikke gikk i balanse. Riksrevisjonen vil videre bemerke at internfaktureringer som medfører omposterings mellom drift og investering, er uheldige.

Revisjonen for 2004 viser at det fortsatt ikke er mulig å framskaffe ajourførte beholdningsoversikter for enhetene i internasjonale operasjoner. Materiellregnskaper er ikke ført. Beregninger foretatt av Riksrevisjonen viser at det ikke er dokumentert tilfredsstillende oversikt og kontroll med materiell til en verdi av minimum 3 mrd. kroner. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om materiellforvaltningen i utenlandsoperasjoner er tilstrekkelig ivaretatt.

5 FORSVARSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 13. mai 2005 svart:

«FORSVARETS REGNSKAP FOR 2004

1 INNLEDNING

Det vises til Riksrevisjonens (Rr) brev av 4. mai 2005 vedrørende Rrs gjennomgang av Forsvarsdepartementets (FD) underliggende virksomheters regnskaper for 2004, samt tidligere korrespondanse om Rrs konstitusjonelle antegnelser til statsregnskapet for 2004. Det vises særlig til FDs oversendelse av underliggende etaters svarbrev av 25. april 2005.

FD merker seg at Rr ikke har vesentlige merknader til regnskapene for Forsvarsbygg (FB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets forskningsinstitutt. FD merker seg spesielt den positive utviklingen i FB, som for første gang har et regnskap uten vesentlige merknader. FBs oppfølging av tiltak har gitt konkrete resultater, og arbeidet vil bli videreført.

2 FORSVARETS MILITÆRE ORGANISASJON

2.1 FMOs regnskap

FD ser alvorlig på Rrs merknader til regnskapet for FMO i 2004. Det ble i 2004 gjennomført tiltak for å rette opp forhold som ble påpekt av Rr ifm. avleggelsen av statsregnskapet for 2003. FD merker seg at Rr konstaterer en bedring fra 2003-regnskapet til 2004-regnskapet for Forsvarets militære organisasjon (FMO). Rr har bl.a. kommentert at balanseposter er spesifisert og dokumentert, at det er foretatt en opprydding i balanseposter, og at det er foretatt avstemming mellom lønns- og regnskapssystem. Forbedringen er et resultat av det fokus og de tiltak som har vært nedfelt i FMOs tiltaksliste for riksrevisjons-

saker, som ble sendt Rr 17. september 2004. FD registrerer at Rr ser positivt på tiltakslisten, selv om den kom sent i 2004. For de områder der det fortsatt er merknader, er FD i all hovedsak enig med Rr. Svaret fokuserer derfor hva som gjøres for å rette opp forholdene.

I kontrollhøringene 21. februar og 4. mars 2005 ble det dokumentert konkrete resultater oppnådd i 2004 innenfor bl.a. områdene ubetalte forfalte regninger, inkassosaker og opprydding i balanseposter. Videre er Forsvarets bruk av posteringsnota i regnskapet, som Rr tidligere har kritisert, avsluttet i 2004. Også innenfor lagerområdet for Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har tiltakene bidratt til en positiv utvikling i 2004 ved bl.a. etablering av visitasjonsprotokoller og telling av materiell. Videre ble det for første gang i 2004 foretatt avstemming i økonomiregnskapet, og avstemming mellom lønns- og regnskapsmodulene i Forsvarets lønns- og regnskapssystem. Dette har aldri tidligere vært dokumentert gjennomført. Det arbeides nå for å få til periodisk avstemming også i lønnsregnskapet i 2005.

FD understreker samtidig at mange av de utfordringene Forsvaret står overfor – som kvalitet på stamdata, avstemming av lønnsregnskapet, kompetanseheving og budsjettstyring – representerer områder hvor oppfølging av tiltak pågår, men krever mer tid. Tiltak som er iverksatt, videreføres derfor i 2005, for å sikre at gjenstående mangler rettes opp.

FD har ifm. Stortingets behandling av Dokument nr. 1 (2004–2005) informert om at det fortsatt er utfordringer knyttet til lønnsregnskapet, horisontal samhandel og oppfølging av merforbruket i 2004. Stortinget ble informert i brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen av 28. januar 2005, om at det å sikre korrekte belastninger i lønnsregnskapet er et utfordrende og komplisert arbeid og en kontinuerlig prosess som følge av alle personell- og organisasjonsendringene i den pågående omstillingsprosessen.

FD vil fremheve at tiltakslisten er et dynamisk dokument som oppdateres løpende på bakgrunn av svakheter og mangler som Forsvaret selv eller FD avdekker, og på bakgrunn av dialog og faglig kontakt med Rr. FMO rapporterer hver måned status på tiltakslisten, og har en dialog med FD som forberedelse til det månedlige regulære etatsstyringsmøtet. Tiltaksliste, med oppdatert status pr. 18. februar 2005, ble overlevert kontroll- og konstitusjonskomiteen ifm den åpne høringen om 2003-regnskapet 21. februar 2005. I etatsstyringsmøtet – hvor tiltakslisten er et eget agendapunkt – gir FMO en helhetlig vurdering av tiltakenes samlede effekt, og presenterer spesielt kritiske områder samt nye tiltak som vurderes. Siste rapport i 2004 ble behandlet i etatsstyringsmøtet 20. desember 2004.

Blant nye tiltak med spesiell fokus i FMO kan nevnes:

- Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA) i Harstad er tilført flere stillinger og kompetanse. Forsvarssjefen vurderer fortløpende ytterligere tilførsel. Det er gitt oppdrag om at lønnsregnskapet skal avstemmes månedlig i 2005 så snart det er praktisk mulig.
- Forsvarets driftsenheter er pålagt innen 12. mai 2005 å iverksette en ny gjennomgang av organisasjons- og personelldata, slik at de kan bekrefte at grunnlagsdataene for alle ansatte i egen avdeling i lønssystemet er korrekte.
- FLO skal følge opp alle lagre innenfor eget ansvarsområde i 2005, med månedlig rapportering av egenkontroll og føring av visitasjonsprotokoll. I mars 2005 ble en fullstendig materiellgjennomgang i Hæren iverksatt for å sikre at korrekte inngangsdata kan gi grunnlag for et korrekt materiellregnskap. Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon har blitt pålagt å påse at det ved enhver driftsenhet forefinnes personell med tilfredsstillende kapasitet og kompetanse innenfor materiellforvaltning, og skal videre følge opp arbeidet gjennom skriftlige kontrollrutiner.
- Det er etablert beholdningsoversikt, og materiell er talt ved de norske styrkene i Afghanistan. Det er gitt pålegg om at det skal etableres beholdningsoversikter ved alle øvrige enheter i operasjoner i utlandet for å sikre tilfredsstillende oversikt og kontroll med materiell, og materiellet skal telles.

Departementet merker seg at Rr påpeker at flere av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, ikke samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet er enig i at spesielt det uhjemlede merforbruket i 2004 representerer disposisjoner som ikke er i samsvar med Stortingets forutsetninger.

2.2 Merutgifter i 2004

Rr viser til at FD i 2004 hadde uhjemlede merutgifter på 1 156 mill. kroner. Departementet ser meget alvorlig på dette. Av det totale merforbruket utgjør netto merforbruk til FMO 941 mill. kroner, dersom en ser merforbruk, merinntekter og mindreforbruk under ett. FD viser til omfattende høringer om merforbruket i kontroll- og konstitusjonskomiteen 21. februar og 4. mars 2005 og omtalen av merforbruket i St.meld. nr. 29 (2004–2005), hvor det er gitt en utførlig beskrivelse av årsakene til merforbruket. I tillegg presenterer regjeringen, ifm. fremlegg av Revidert nasjonalbudsjett 2005, forslag til budsjettmessige tiltak for håndtering av merforbruket.

2.2.1 Tiltak for å bedre budsjettstyringen og unngå merforbruk

Rr fremholder at det er lagt til rette for en god styringsdialog mellom departementet og FMO, men etterlyser, med bakgrunn i den faktiske situasjonen med overforbruk i 2004, hvilke tiltak FD har igangsatt for å unngå tilsvarende merforbruk i fremtiden.

Det er i FDs styring av etatene et avgjørende premiss at innrapporterte statustall og prognoser er korrekte. FDs fokus har derfor vært å legge best mulig til rette for at etatene selv, med underlagte ledd, skal være i stand til å kvalitetssikre og frembringe korrekte tall. FD har i St.meld. nr. 29 (2004–2005) presentert en rekke tiltak som skal sikre en bedre budsjettstyring av og i FMO, og derigjennom forebygge at deler av FMO i fremtiden får nye store merforbruk. Disse og andre tiltak sammenstilles helhetlig i Revidert nasjonalbudsjett 2005, inklusive budsjetttiltak.

Noen av tiltakene vil gi snarlig effekt, andre vil trenge mer tid for å gi full effekt. Tiltakene skal samlet gi Forsvaret de nødvendige verktøy for å holde kontroll med forpliktelsene og sikre utarbeidelse av troverdige prognoser for å få til mer effektiv økonomistyring. Det er i tillegg gjentatt overfor kapittel-eierne at de har et selvstendig ansvar for å holde seg innenfor budsjetttrammene, og selv etablere pålitelige prognoser for sin virksomhet, slik også Rr anfører i sine merknader.

Tiltak iverksettes innenfor områdene:

Personelldata

Den tidligere refererte gjennomgangen av alle organisasjons- og personelldata skal sikre korrekte grunnlagsdata for lønn for fremtiden. Sjefene for driftsenhetene i Forsvaret er i 2005 pålagt å følge opp rutineene som er etablert for å oppdatere og kvalitetssikre grunnlagsdataene på månedsbasis.

Anviser- og attestasjonsfullmakter

Forsvarssjefen er pålagt å begrense antall personer med bestiller-, anviser- og attestasjonsfullmakt til et forsvarlig minimum i den enkelte virksomhet innen utgangen av mai 2005, for å sikre bedre kontroll med inngåelse av forpliktelser og belastning av tildelte midler.

Forsvarsbygg – Husleieordningen

Forsvarssjefen har gjennomgått alle inngåtte husleieavtaler knyttet til bygningsmasse for helhetlig kontroll og vil, der det er mulig, øke tempoet i utrangeringen. Alle Forsvarets enheter er videre pålagt å betale husleie og tilleggstjenester til FB forskuddsvis og i kvartalsvise rater slik at utestående ikke skal overføres fra ett budsjettår til neste.

Horisontal samhandel

Forsvarssjefen evaluerer horisontal samhandel, og vil utgi oppdaterte retningslinjer for horisontal samhandel i FMO innen september 2005. Forsvarssjefen er gitt i oppdrag å sikre at leveranseavtaler mellom FLO og kundene reforhandles, og at rammene i avtalene fra og med budsjettåret 2006 er en del av forsvarssjefens budsjettforslag til FD.

Eventuelle leveransebehov ut over leveranseavtalen skal prisfastsettes og vilkår for leveransen aksepteres, innen det tidspunkt bestillingen finner sted. Fakturering og betaling for de utførte tjenestene skal deretter skje fortløpende, og innenfor samme regnskapsår.

Konsulentbruk og reiseutgifter

Departementet har iverksatt nye retningslinjer som innskjerper at konsulentbruk skal godkjennes av etatssjefen og månedlig rapporteres til departementet. Forsvarssjefen gjennomfører i tillegg en gjennomgang av konsulentbruk og reiseutgifter i Forsvaret.

Ledelse og virksomhetsstyring

Forsvarsstaben (FST) vil, innenfor gjeldende årsverksrammer, bli styrket med øremerkede personellressurser for å sikre tilstrekkelig og samlet budsjett- og regnskapskontroll i 2005.

FD har iverksatt ny møtestruktur og nytt rapporteringsregime for å etablere enda tettere styring av og i FMO. Antallet etatsstyringsmøter er økt ved at det nå regulært avholdes månedlige etatsstyringsmøter ved siden av ekstraordinære møter ved behov, med fokus på bl.a. etatens måloppnåelse og ressursbruk. Etatsstyringsmøtene forberedes i fellesskap av departementet og Forsvarsstaben, bl.a. med en felles gjennomgang og analyse av regnskap, prognoser og måloppnåelse.

Kompetanse

Forsvarssjefen iverksatte i januar 2005 en tiltakspakke for kompetanseheving innenfor forvaltning, økonomi og regnskapsfunksjoner i FMO. Tiltakspakken utvikles og bearbeides videre i 2005.

Program Golf

Forsvaret har siden 1996 hatt økonomisystemer som ikke tilfredsstilte økonomiregelverket for staten. Gjennomføringen av Program Golfs Leveranseprosjekt 1 var et nødvendig og riktig tiltak som bidro til at FMO, fra 1. januar 2004, tilfredsstilte funksjonelle minimumskrav knyttet til eksternt regnskapet. For å tilfredsstille øvrige krav i økonomiregelverket knyttet til internregnskapet, samt ivareta merknader fra Rr som knytter seg til dette, må Program Golf videreføres. Innføringen av Program Golf Leveranse-

prosjekt 2 (LP 2) vil nødvendigvis strekke seg over år, med tilsvarende tid før resultatene vil være på plass.

Budsjetttiltak

Regjeringen legger i Revidert nasjonalbudsjett for 2005 frem forslag til budsjetttiltak relatert til merforbruket i FMO i 2004, som varslet i St.meld. nr. 29 (2004–2005). Forsvaret har foretatt en detaljert og samlet vurdering av tiltak for å sikre balansering av ressurser og aktivitet i 2005. En viktig forutsetning i denne forbindelse er at omstillingen og den videre moderniseringen av Forsvaret og dets operative evne søkes skjermet.

Forsvarssjefen har, med bakgrunn i pålegg gitt av FD, iverksatt en rekke tiltak innenfor sitt fullmaktsområde for å sikre et aktivitetsnivå tilpasset vedtatt budsjett for 2005. Dette er nødvendige tiltak som må ses i sammenheng med det alt for høye aktivitetsnivået i 2004, for å unngå merforbruk i 2005.

2.3 Inngåtte forpliktelser

Rr påpeker at Leveranseprosjekt 1 i Golf ikke har en fullstendig funksjonalitet med hensyn til forpliktelser, noe den heller ikke etter forutsetningen skulle inneholde. Rr bemerker videre at FMOs enheter uansett har et selvstendig ansvar for å ha oversikt over enhetens samlede forpliktelser, og at flere enheter ikke har hatt tilfredsstillende oversikt over dette.

Departementet er enig i denne fremstillingen som også ble gitt i forsvarssjefens årsrapport. FD anser det at enkelte enheter ikke har hatt nødvendig oversikt over sine samlede forpliktelser, som omtalt under høringen i kontroll- og konstitusjonskomiteen 21. februar 2005, å være en av hovedårsakene til merforbruket i 2004. I høringen ble det understreket at den enkelte budsjett- og resultatansvarlige sjef må legge inn avtalte bestillinger og forpliktelser i sine prognoser, for selv å få et tidsriktig og fullstendig økonomisk bilde.

Departementet presiserer igjen at den enkelte kapitleier skal sikre at det foreligger et korrekt forpliktelsesbilde for egen virksomhet, noe de fleste av kapitleierne også klarte å ivareta i 2004. Forsvarssjefen har iverksatt et arbeid for å sikre kvaliteten på alle løpende prognoser. Neste fase i Program Golf (LP 2) er planlagt å gi dataverktøy som letter arbeidet med å holde tilfredsstillende oversikt over inngåtte forpliktelser. Tiden fra beslutning til full implementering vil strekke seg over år.

2.4 Inngående Balanse / Utgående Balanse

Inngående balanse for Forsvarets regnskap for 2004 ble identifisert med et avvik på 208,6 mill. kroner. Dette er omtalt i St.meld. nr. 29 (2004–2005) og Revidert nasjonalbudsjett. Manglende sporbarhet og

dokumentasjon tidligere år, med tidligere års regnskapssystemer, gjør at differansen ikke kan dokumenteres. Avviket er en akkumulert differanse som ikke har blitt identifisert som følge av at Forsvarets regnskap ikke har vært avstemt i tidligere år, og er ikke et resultat av regnskapet for 2004.

Innføringen av nytt lønns- og regnskapssystem fra og med 2004 har bidratt til å avdekke differansen, og vil dermed tilrettelegge for at dette problemet ikke oppstår i fremtiden. Innføringen av et nytt lønns- og regnskapssystem har videre bidratt til at man nå har en dokumenterbar og sporbar balanse for 2004. Departementet fremmer i Revidert nasjonalbudsjett forslag til hvordan avviket skal behandles.

2.5 Randsystemene

Departementet kan bekrefte at FMO i 2004, som det første hele driftsåret av det nye lønns- og regnskapssystemet, har hatt et sterkt fokus på etablering og drift av Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) og lønns- og regnskapssystemet. Dette har vært nødvendig for å sikre en effektiv etablering av den nye regnskapsorganisasjonen. Det er derfor riktig at oppfølgingen av randsystemene ikke ble like høyt prioritert i 2004. Departementet vil likevel understreke at det er gitt direktiv om at enheter som nytter randsystemene skal følge gjeldende retningslinjer og rutiner, og er ikke kjent med at det er påviste feil i regnskapsdata som er levert fra randsystemene til det sentrale regnskapet.

Det er gjentatt at FRA skal følge opp rutineene i randsystemene. Departementet viser videre til at overføring av randsystemene til fellessystemet er planlagt gjennomført i forbindelse med innføring av neste fase i Program Golf (LP 2). Denne fasen planlegges å gi et helhetlig og enhetlig system, og dermed forenkle oppfølging og kontroll av rutiner og retningslinjer.

2.6 Stamdata

Departementet har merket seg Rrs merknad om at feil i personell- og organisasjonsdata medførte feilbelastninger i regnskapet. Forsvarssjefen etablerte høsten 2004 «Prosjekt Regnskap 2004» for å redusere antall feil i personell- og organisasjonsdata, og nye oppdaterte rutiner ble sendt den enkelte avdeling sammen med avvikslister i september 2004. Tiltaket blir også i 2005 fulgt opp av forsvarssjefen.

Dette har resultert i at antall feilbelastninger er gått betydelig ned gjennom 2004, noe det ble informert om i kontrollhøringen 21. februar 2005. Det ble redegjort for at det tidlig i 2004 var en forekomst på 1 500 posteringsfeil. Dette tok forsvarssjefen fatt i, og, ved årets slutt, var dette tallet redusert til 300. Dette var et konkret tiltak for å bedre kvaliteten og dermed også redusere sporbarhetsproblemer.

Den iverksatte gjennomgangen i 2005 av alle or-

ganisasjons- og personelldata skal sikre korrekte grunnlagsdata for lønn. Sjefene for driftsenhetene i Forsvaret er nå pålagt å følge opp rutinene som er etablert for å oppdatere og kvalitetssikre disse på månedsbasis.

2.7 Intern kontroll på lønnsområdet

Rr har påpekt mangelfull intern kontroll innenfor lønnsområdet og at personalmedarbeidere kan registrere lønnsdata på seg selv. FD bemerker at det ved enkelte enheter kun er én ansatt med tilgang til å registrere lønnsdata. Departementet viser imidlertid til at alle endringer i lønnsdata loggføres slik at det er mulig å kontrollere hvilke data en personalmedarbeider evt. registrerer på seg selv. Forsvarssjefen har videre besluttet at denne loggrapporten skal inngå i den månedlige kontrollen som utføres av den enkelte lokale sjef. Kontroller så langt viser at omfanget av slike registreringer ikke er stort, og at forholdet er kontrollerbart. FMO vil i det videre overvåke denne typen registreringer.

Det er en forutsetning at alle Forsvarets regnskaper skal være korrekte og tilgjengelige. Intern kontroll innenfor lønnsområdet er en viktig forutsetning for dette, og hovedårsaken til feilbelastninger har vært feil i stamdata som nevnt foran i punkt 2.6. FD er enig i at både økonomi-, prosess- og rutineforståelse har vært mangelfull. Dette ble det også informert om i kontrollhøringen 21. februar 2005. Behovet for å heve kompetansen har vært undervurdert. Det ble derfor iverksatt både organisatoriske og kompetansemessige tiltak innenfor dette området. Forsvarssjefen har, etter oppdrag fra FD, videreutviklet tiltakspakken for kompetanseheving innen forvaltning, økonomi og regnskapsfunksjoner i FMO. Gjennomgang og oppretting av stamdata er iverksatt, og Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA) er tilført ytterligere ressurser med hovedoppgave å følge opp lønnsområdet.

2.8 Avstemming på lønnsområdet

Departementet bemerker at lønnsregnskapet for første gang ble avstemt mot den øvrige del av regnskapet hver måned i 2004 og at det ikke foreligger noen differanse mellom lønnsregnskapet og den øvrige delen av regnskapet. Lønnsregnskapet er også samlet avstemt mot regnskapet for hele 2004, også dette et resultat av det nye lønns- og regnskapssystemet. Forsvarets regnskap har aldri tidligere vært dokumentert avstemt. Her representerer det nye systemet en viktig forbedring.

Departementet har merket seg Rrs påpekning av at FST fortsatt ikke kan legge frem korrekt avstemt lønns- og trekkoppgaverapport, lønnsartrapport og terminoppgaver. Forsvarssjefen har gjennom 2004 avsatt ressurser innenfor dette området for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse i FLA i Harstad – både på lønns- og regnskapssystemet og økonomiområdet

generelt – for å få utarbeidet og implementert en standard avstemningsrutine.

Det er videre gitt oppdrag om at lønnsregnskapet i 2005 for første gang skal avstemmes månedlig så snart det i praksis er mulig. Avstemmingen skal gjennomføres i samsvar med kravene i økonomiregelverket i staten og Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene. Departementet mener at det på dette området har vært en positiv utvikling ved at lønnsystemet avstemmes mot regnskapet, og vil følge opp overfor forsvarssjefen at månedlig avstemming av lønnsregnskapet blir gjennomført i 2005.

2.9 Anskaffelser

Departementet registrerer at det fortsatt forekommer brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Rr påpeker i denne sammenheng at regelverket for offentlige anskaffelser ikke ble fulgt av Generalinspektøren for Hæren (GIH) i forbindelse med at Granskningsutvalget for økonomistyringen i Hæren ble nedsatt i januar 2005. Departementet er enig med Rr i at regelverket ble brutt ifm. at utvalget ble etablert.

FD har presisert at alle nivå i Forsvaret, som alle øvrige statlige og kommunale etater, skal følge lov om offentlige anskaffelser (LOA) med tilhørende forskrift (FOA), samt anskaffelsesregelverket i Forsvarets utfyllende bestemmelser. Regelverket er klart, og de ansvarlige sjefer skal påse at det følges.

Departementet vil likevel presisere at Forsvarets investeringer i mange tilfeller kan være unntatt fra EØS-regelverket om anbud. Dette er et unntak som Stortinget har understreket betydningen av, bl.a. av hensyn til norsk forsvarsindustri. FD bemerker at innføringen av nytt anskaffelsesregelverk for Forsvaret i 2004 innebar en betydelig forbedring ift. tilpasning til gjeldende lovverk for anskaffelser.

Rr viser til at arbeidet med nytt konsept for investeringsstyring ikke er avsluttet. FD vil påpeke at departementet iverksatte det nye konseptet for fremskaffelse av materielle kapasiteter 15. juli 2004, noe som også bedrer anskaffelsesprosessen. Arbeidet med fase 1 av konseptet er ferdigstilt og avsluttet. Arbeidet med fase 2 er kommet langt, og planlegges avsluttet i september 2005. Det er blant annet blitt utformet utkast til beskrivelse av roller og ansvar innenfor konseptet, og prosjektstyringsverktøyet PRINSIX forventes ferdig revidert i løpet av våren 2005. I tillegg arbeides det med verktøy/systemstøtte som planlegges ferdigstilt sommeren 2005. Alle aspekter ved konseptet vil implementeres i sin helhet når fase 2 er gjennomført.

2.10 Horisontal samhandel

Departementet registrerer at Rr ser positivt på at iverksatte tiltak i 2004 ser ut til å ha medført forbedringer relatert til regnskapsmessige forhold som ble tatt opp i forbindelse med revisjonen av 2003-regn-

skapet. Forsvarssjefen har i løpet av 2004 utarbeidet nye retningslinjer for regnskapsføring av horisontal samhandling som skal bidra til mer enhetlig regnskapsføring og bedre etterlevelse av gjeldende regelverk. Fra oktober 2004 ble det innført anvisningsblankett til bruk for fakturering, i stedet for tidligere benyttede posteringsnotaer, og anvisningsblanketten sikrer sporbarhet mellom føring hos kunde og leverandør i horisontal samhandling. Det ble i 2004 innført egne kostnadsarter for postering av horisontal samhandling i regnskapet for å vise at totalsum av horisontal samhandel er null. Innføringen har bidratt til en bedring i forhold til regnskapsføringen og kvaliteten på regnskapsdata. Det gjenstår fortsatt utfordringer innenfor horisontal samhandling. For å bedre på dette er forsvarssjefen bl.a. pålagt å videreutvikle og evaluere gjennomføringen av horisontal samhandel, herunder innen september 2005 oppdatere retningslinjene for horisontal samhandling, og ny elektronisk løsning for internfakturering ble iverksatt fra januar 2005.

Rr påpeker at innføringen av horisontal samhandling har avdekket leveranser det ikke finnes betalingsvillige kunder til, og at leveranseavtalene ble etablert sent i 2004. Rr stiller spørsmål ved om innføringen av horisontal samhandling har hatt for lite fokus på planlegging og realistisk budsjettering.

FD vil påpeke at de fleste leveranseavtalene ikke ble inngått sent i 2004. Hæren og Heimevernet underskrev sine avtaler hhv. 17. og 10. desember 2003, Luftforsvaret 19. januar 2004, mens Sjøforsvarets avtale først ble underskrevet 5. oktober 2004. Det må påpekes at dette skyldtes at Sjøforsvaret, på bakgrunn av en helhetlig vurdering av omfanget i avtalen, gjennomførte reforhandlinger for å sikre en balansering av aktivitet, leveranser og budsjett.

FD er enig i at det har vært en utilstrekkelig dialog mellom FLO og noen av kundene om innhold og praktisering av horisontal samhandel i 2004. Dette har bidratt til å skape uklarhet knyttet til hvilke økonomiske forpliktelser den enkelte kunde har pådratt seg.

Gjeldende leveranseavtaler mellom FLO og kundene er under revisjon, og oppdaterte leveranseavtaler med basis i behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett vil bli etablert. Rammene for leveranseavtalene for det påfølgende budsjettår skal heretter være en del av forsvarssjefens budsjettforslag, og eventuelle leveransebehov ut over leveranseavtalen skal prisfastsettes og vilkår for leveransen aksepteres innen det tidspunkt bestillingen finner sted, samt faktureres og betales fortløpende og innenfor samme regnskapsår.

Rr stiller spørsmål ved om manglende sporbarhet deler av året har vært årsaken til at horisontal samhandel totalt sett ikke gikk i balanse. FD viser til FSTs svar av 25. april 2005, hvor det påpekes at årsaken til at horisontal samhandel regnskapsmessig fremstår som ikke å ha gått i balanse, hovedsakelig

skyldes feilposterings mot kapittel 1760, post 45. Dette har ført til at utgifter innenfor horisontal samhandel ikke er blitt utlignet. Feilposteringsene er imidlertid identifisert og således sporbare i regnskapet.

Fullverdig sporbarhet i horisontal samhandling ble etablert fra oktober 2004, da bl.a. praksisen med posteringsnotaer opphørte. Også før dette var det mulig å spore transaksjonene, men informasjonen var vanskelig tilgjengelig og dermed ressurskrevende å dokumentere, ved at det måtte benyttes manuelle rutiner for å skaffe til veie full oversikt over transaksjonenes opprinnelse.

Rr bemerker at internfakturerings som medfører omposterings mellom drift og investering, er uheldige. FD vil påpeke at horisontal samhandel i seg selv ikke medfører omposterings mellom drift og investering. Bestilling og betaling (dvs. postering) av leveranser skjer mot det kapittel og den post som leveransen skal understøtte. Det vil således kun være ved feilposterings at omposterings må gjennomføres for å rette feilene.

Departementet ga 29. desember 2004 ut oppdaterte retningslinjer for postering av drifts- og investeringsutgifter for å sikre ensartet forståelse av skillet mellom drift og investeringer. Dette er ikke retningslinjer som definerer omposterings, men som klarlegger hvilke utgifter som skal regnes som investeringsutgifter og hvilke utgifter som skal regnes som driftsutgifter. Klargjøringen skal altså sikre at utgiftene posteres på riktig kapittel og post, slik at feilposterings unngås.

2.11 Materiellforvaltningen i utenlandsoperasjoner

Rr viser til at det ikke er mulig å fremskaffe beholdningsoversikter for enheter i internasjonale operasjoner, og stiller spørsmål ved om materiellforvaltningen i utenlandsoperasjoner er tilstrekkelig ivare tatt.

Departementet er ikke fornøyd med at dette ikke er i orden. FST opplyser at det nå er etablert beholdningsoversikt, og materiell er talt ved de norske styrkene i Afghanistan. FD har videre pålagt FMO å etablere beholdningsoversikter og telle materiellet også ved de øvrige enheter i utenlandsoperasjoner. Arbeidet er kommet langt, og vil være sluttført i nær fremtid.

Forsvarssjefen har videre, under sin inspeksjonsrunde til avdelinger i utenlandsoperasjoner i 2005, fokusert på oppfølging av dette området, og øremerket personell ute i operasjonsområdene er nå gitt et eget oppfølgingsansvar innenfor materiellforvaltning.

FD vil påpeke at hovedtyngden av materiellet i utlandet er i daglig bruk gjennom løsning av de operative oppdrag den enkelte avdeling har. Materiellet er således ikke ute av kontroll, men dokumentasjon av kontrollen er derimot mangelfull. Ovennevnte tiltak er forutsatt å rette opp dette forholdet.

3 AVSLUTNING

FD ser alvorlig på de anmerkninger Rr har fremlagt. Samlet sett har Forsvaret gjennom 2004 iverksatt svært mange tiltak for å utbedre mangler og bedre kvaliteten på gjennomføringen av økonomi- og regnskapsforvaltningen i Forsvaret. Det er nedlagt et svært krevende og omfattende arbeid i FD, FST og i hele FMO for å rette opp de mangler Rr har påpekt. En rekke av disse tiltakene har gitt positiv effekt, og departementet registrerer at også Rr påpeker forbedringer ift. regnskap 2003, selv om flere tiltak iverksatt høsten 2004 ikke fikk full effekt i dette året.

Rrs anmerkninger til regnskapet for FMO for 2004, viser at det, til tross for forbedringer, fortsatt gjenstår viktige utfordringer. Mange av disse utfordringene ble fremhevet ifm. at budsjettoverskridelsene ble kjent, og var også bredt omtalt i høringene i kontroll- og konstitusjonskomiteen 21. februar 2005 og 4. mars 2005. Departementet og FMO vil møte disse utfordringene ved fortsatt oppfølging av iverksatte tiltak, ved oppfølging av tiltakenes effekt og ved fortløpende å iverksette nye tiltak der avvik og mangler avdekkes. Kravene til kompetanse – til dels helt ny – er i denne sammenheng et kjernepunkt. Det understrekes også at enkelte tekniske funksjonaliteter først er forutsatt innført senere i Program Golf, eksempelvis for å sikre felles og enhetlig understøttelse av materiellregnskap og for å ivareta et enhetlig internregnskap. Full effekt her må dermed ta noe tid, frem til implementering er fullført.

FD bemerker at revisjonen av 2004-regnskapet må ses i lys av det nye og omfattende informasjonstilfang som nytt lønns- og regnskapssystem, ikke minst Program Golf/SAP, fra 2004 har gjort mulig. Først med det nye lønns- og regnskapssystemet er det blitt mulig å avdekke vesentlige feil og mangler som tidligere lå skjult. Det er departementets syn at det har vært betydelige forbedringer på mange områder i 2004, som omtalt i dette brev. Departementet vil – for å rette opp gjenværende mangler i FMOs lønns- og regnskapssystem – prioritere og videreføre arbeidet med oppfølging av tiltakslisten for riksrevisjonssaker.»

6 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har i antegnelsene til statsregnskape- ne de seneste årene tatt opp flere kritikkverdige forhold under Forsvarsdepartementets ansvarsområde.

Ved revisjonen av Forsvarsbyggs (FB) regnskap for 2004 har Riksrevisjonen merket seg en positiv utvikling i den generelle økonomiforvaltningen fra 2003 til 2004, og Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til FBs regnskap for 2004. Riksrevisjonen har heller ikke vesentlige merknader til regnskape- ne til Forsvarets Forskningsinstitut og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Forsvarets militære organisasjon (FMO) og gjennomføringen av budsjettet, og kan ikke bekrefte at regnskapet for FMO er uten vesentlige feil og mangler, selv om det er forbedringer fra 2003. Flere av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, samsvarer ikke med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det foreligger også vesentlige brudd på gjeldende regelverk, og enkelte disposisjoner er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet i all hovedsak er enig med Riksrevisjonen.

På flere områder har det vært en positiv utvikling i regnskapet sammenlignet med forhold tatt opp i antegnelsene til regnskapet for 2003. Balanseposter er spesifisert og dokumentert, og det er foretatt opprydding i balansepostene. Avstemming mellom lønns- og regnskapssystem er foretatt. Innføring av anvisningsblankett til internfakturerings i horisontal samhandel vil sikre sporbarhet i regnskapet.

Til tross for at det er lagt til rette for en god styringsdialog mellom departementet og FMO, konstaterer Riksrevisjonen at FMO i 2004 endte opp med en betydelig overskridelse, ca. 1,15 mrd. kroner, av gitte bevilgninger. Riksrevisjonen ser dette som kritikkverdig, og har merket seg at departementet ser meget alvorlig på dette.

Revisjonen for 2004 har avdekket omfattende feilutbetalinger av lønn på grunn av feil i stamdata. Det er også avdekket mangelfull intern kontroll på flere felter innen lønnsområdet. Forholdene ble også tatt opp i antegnelsene til regnskapet for 2003. Riksrevisjonen ser alvorlig på manglende intern kontroll på lønnsområdet og forutsetter at nødvendige tiltak blir iverksatt, eventuelt fullført og fulgt opp.

Riksrevisjonen har også i 2004 avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen konstaterer at FLO ikke fikk iverksatt tilfredsstillende faktureringsrutiner innen horisontal samhandel før høsten 2004. Det har dermed vært mangelfull sporbarhet i regnskapet inntil oktober 2004. Tiltak iverksatt i 2004 har medført forbedringer fra 2003 til 2004.

Revisjonen for 2004 viser at det fortsatt ikke er mulig å framskaffe ajourførte beholdningsoversikter for enhetene i internasjonale operasjoner, og at materiellregnskaper ikke er ført. Riksrevisjonens beregninger viser at det ikke er dokumentert tilfredsstillende oversikt over og kontroll med hvordan materiell til en verdi av minimum 3 mrd. kroner er disponert. De samme forholdene ble også tatt opp i antegnelsene til regnskapet for 2003. Riksrevisjonen har merket seg at departementet blant annet har pålagt FMO å etablere beholdningsoversikter og telle materiell ved enheter i utenlandsoperasjoner, og at arbeidet vil bli sluttført i nærmeste framtid.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Forsvarsstaben etter lagerrevisjonen ved SBKP/TEF an-

ser forholdene som så omfattende og alvorlige at de har nedsatt en granskningskommisjon for å klarlegge hendelsesforløp og ansvarsforhold. Kommisjonen er etablert og skal slutføre sitt arbeid innen medio 2005.

Riksrevisjonen ser det slik at FMO innenfor et relativt kort tidsrom har stått overfor store utfordringer ved både å gjennomføre en betydelig endring av sin regnskapsorganisasjon og innføre et nytt regnskapssystem. Dette har medført klare utfordringer med tanke på å etablere nye rutiner, gjennomføre kompetanseheving med mer. Riksrevisjonen ser positivt på den utviklingen som nå finner sted omkring regnskapsføringen i FMO. Det vil fortsatt ta tid før de gjennomførte og planlagte tiltakene for forbedringer sikrer at regnskapsførsel og økonomiforvaltning vil tilfredsstille regelverket for økonomistyring i staten. Med Golf LP 1 bør det være etablert et betydelig

bedre grunnlag for et fullstendig, nøyaktig og pålitelig bevilgningsregnskap. Det forutsettes likevel at både rutiner, kompetanse og bemanning hos brukere og i regnskapsorganisasjonen følges opp og i nødvendig grad utvikles videre. Først når Golf LP 2 er gjennomført med blant annet løsning for internregnskap, kan det forventes at FMO har tilgjengelig et hensiktsmessig verktøy for å oppfylle de kravene til økonomistyring og kontroll som følger av bevilgningsreglementet og økonomiregelverket.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret. Riksrevisjonen vil også vise til en undersøkelse om avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. mai 2005

Bjarne Mørk-Eidem

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Vedlegg**Oversikt over forkortelser**

Artemis	FLOs prosjektstyringssystem
BM	Balansert målstyring
BW	Datavarehus for rapportering og analyse
FB	Forsvarsbygg
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FID	Forsvarets investeringsdatabase
FLA	Forsvarets lønnsadministrasjon
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMO	Forsvarets militære organisasjon
FRA	Forsvarets regnskapsadministrasjon
FSJ	Forsvarssjefen
FST	Forsvarsstaben
FØET	Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene
GIH	Generalinspektøren for Hæren
HS	Horisontal samhandel
HSTY	Hærens styrker
LP 1	Leveranseprosjekt 1 i Golf
LTO	Lønns- og trekkoppgaverapport
MRI	Mål- og resultatindikatorer
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
PR	Proaktiv risikostyring
RETAS	Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren
REØF	Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret
SBKP	Sambandskompaniet
Stamdata	Personell- og organisasjonsdata
TEF	Theatre Enabling Force
Valideringsregler	Maskinelle kontroller i regnskapssystemet
Virksomhetskontrollere	Personer med budsjett- og regnskapsansvar i den aktuelle enheten
WBS-element	Kontostreng