Dokument 3-serien

Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren

Dokument 3:9 (2010–2011)

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-132-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Dokument 3-serien

Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren

Dokument 3:9 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:9 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren*

Riksrevisjonen, 7. juni 2011

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	**Innledning**	7
2	**Gjennomføring av undersøkelsen**	8
3	**Oppsummering av funnene**	8
4	**Riksrevisjonens bemerkninger**	15
5	**Forsvarsdepartementets svar**	16
6	**Riksrevisjonens uttalelse**	18

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	29
2	Metode	33
3	Revisjonskriterier	35
4	Fakta	41
5	Vurderinger	93
	Vedlegg	102

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren

1 Innledning

I forbindelse med behandlingen av lov om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven) påpekte kontroll- og konstitusjonskomiteen at Riksrevisjonen har en viktig rolle i kampen mot misligheter og korrupsjon. I lovens § 9 fjerde ledd står det at Riksrevisjonen gjennom revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Intern kontroll skal gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse, blant annet når det gjelder overholdelse av lover og regler. At en virksomhet har etablert en god intern kontroll, er derfor sentralt for å sikre virksomhetens evne til å forebygge og avdekke misligheter.

For 2011 er det bevilget 39,2 mrd. kr til forsvarssektoren. Forsvaret har en betydelig anskaffelsesvirksomhet og forvalter store mengder materiell. En god intern kontroll i Forsvaret er derfor vesentlig for effektiv forebygging og avdekking av misligheter innen anskaffelser og materiellforvaltning.

Gjennom tidligere revisjoner av forsvarssektorens regnskap er det avdekket feil og mangler knyttet til både materiellforvaltningen og etterlevelsen av anskaffelsesregelverket, jf. Dokument 1 for årene 2007, 2008 og 2009. Regnskapene for 2004 og 2005 ble ikke godkjent av Riksrevisjonen.

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere om det ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger er iverksatt tilfredsstillende intern kontroll i forsvarssektoren for å forebygge og avdekke misligheter. For å vurdere om den interne kontrollen er tilfredsstillende, er det undersøkt om den interne kontrollen er iverksatt i tilstrekkelig omfang, og om den er av god kvalitet.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i tre hovedproblemstillinger:

1 I hvilken grad legger forsvarssektoren gjennom styring og oppfølging til rette for effektiv forebygging og avdekking av misligheter?

2 I hvilken grad utarbeider og anvender forsvarssektoren risikovurderinger som omfatter misligheter?

3 I hvilken grad sikrer forsvarssektoren gjennom kontrolltiltak at regelverk og rutiner for å forebygge og avdekke misligheter etterleves?

Undersøkelsen legger til grunn definisjonen av begrepet "intern kontroll" slik den framgår av det internasjonalt anerkjente rammeverket for intern kontroll, COSO. Intern kontroll defineres der som en prosess som er gjennomført av de ansatte i en virksomhet, og som er utformet for å nå fastsatte målsettinger. Intern kontroll skal gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse innen:

- målrettet og kostnadseffektiv drift
- pålitelig ekstern regnskapsrapportering
- overholdelse av gjeldende lover og regler

Til grunn for undersøkelsen ligger videre en forståelse av begrepet "misligheter" som en fellesbetegnelse på handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet. Begrepet omfatter både straffbare forhold og ikke straffbare forhold, så som brudd på etiske normer og regler.

Forsvaret har en intern organisering hvor sjefer på nivået under forsvarssjefen er gitt myndighet og ansvar som sjefer for driftsenheter i Forsvaret (DIF-er). Sjefer på dette nivået er blant annet generalinspektørene og sjef for Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Underlagt disse sjefene er sjefer med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefer). Disse leder avdelinger på BRA-nivå.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Forsvarsdepartementet i brev av 4. mars 2011. Departementet har i svarbrev av 25. mars 2011 avgitt uttalelse til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er i hovedsak utledet fra riksrevisjonsloven, lov om offentlige anskaffelser, forvaltningsloven, stortingsdokumenter og økonomireglementet. Også etiske retningslinjer for statstjenesten, etatsspesifikke regler og faglige standarder, slik de er beskrevet i COSOs rammeverk for intern kontroll, er lagt til grunn.

Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse, på intervjuer, dokumentanalyse og gjennomgang av anskaffelser. Datainnsamlingen er gjennomført fra februar 2010 til februar 2011.

Spørreundersøkelsen ble sendt til sjefer med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefer), virksomhetskontrollere og personer som foretar anskaffelser i Forsvaret, i sum 619 personer. Det var totalt 413 av respondentene som svarte, noe som gir en svarprosent på 67.

Det er gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben, tre staber på DIF-nivå, ulike avdelinger i FLO samt elleve avdelinger på BRA-nivå i Forsvaret. I Forsvarsbygg er det gjennomført intervjuer med Forsvarsbygg Utvikling sentral stab og to regioner i Forsvarsbygg Utvikling. Det er foretatt en analyse av relevante dokumenter. Analysen omfatter styringsdokumenter og rapportering fra de ulike styringsnivåene som er omfattet av undersøkelsen. Det er også innhentet ulike dokumenter som er sentrale for gjennomføring av intern kontroll ved de besøkte avdelingene.

Fra de elleve besøkte avdelingene på BRA-nivå er det foretatt en analyse (substanskontroll) av 98 anskaffelser for å vurdere om regelverket for anskaffelser er fulgt. Anskaffelsene er regnskapsført i de besøkte avdelingene og er foretatt av FLO, de besøkte avdelingene eller andre avdelinger i Forsvaret. I tillegg er utvalgte rammeavtaler som inngås av FLO, undersøkt.

Ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering er det i undersøkelsen lagt spesiell vekt på anskaffelser og materiellforvaltning. Undersøkelsen omfatter i all hovedsak Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Sentrale tiltak knyttet til intern kontroll som er iverksatt i Forsvarsbygg det siste året, er imidlertid også belyst. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er utelatt fra undersøkelsen etter en vurdering av risiko og vesentlighet knyttet til materiellmengde og anskaffelsesverdi.

3 Oppsummering av funnene

Ifølge reglement for økonomistyring i staten § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll. Dette skal blant annet sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Departementets overordnede ansvar for at underliggende virksomheter har forsvarlig intern kontroll, framgår av bestemmelser om økonomistyring i staten.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert et godt formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygging av misligheter. Forsvarsdepartementet har blant annet utarbeidet regelverk og retningslinjer knyttet til økonomistyring, virksomhetsstyring, anskaffelser og materiellforvaltning. Forsvarsdepartementet har også utarbeidet handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse. Forsvaret har konkretisert retningslinjer fra departementet, blant annet gjennom ulike direktiver samt interne retningslinjer for praktisering av intern kontroll. I tillegg har både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben etablert et rapporteringssystem, der nøkkelinformasjon om forsvarlig forvaltning innhentes. Videre er forsvarlig forvaltning jevnlig et tema i møter på høyt nivå. Både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har således en tett og aktiv styring og oppfølging for å sikre forsvarlig forvaltning i virksomheten.

Selv om det formelle rammeverket er etablert, viser undersøkelsen imidlertid på flere områder mangelfull implementering av dette i organisasjonen. Undersøkelsen har identifisert følgende svakheter ved implementeringen:

- svakheter ved risikostyring og mangelfull kvalitet på arbeidet med intern kontroll lokalt ved avdelinger i Forsvaret
- svakheter ved intern kontroll og brudd på regelverk og rutiner innen anskaffelser og materiellforvaltning
- mangelfull kjennskap til arbeidet med holdninger, etikk og ledelse

Forsvarsdepartementet påpeker i sitt svarbrev at departementet er kjent med mange av de utfordringene Forsvaret står overfor når det gjelder implementering av intern kontroll i praksis.

Departementet anser likevel at Forsvaret er på rett vei med sitt langsiktige arbeid for å sikre tilfredsstillende intern kontroll i hele organisasjonen, selv om det tar tid å oppnå full effekt av tiltakene.

Departementet framholder videre at det i de senere årene er lagt ned et betydelig arbeid med å forbedre den interne kontrollen i forsvarssektoren. Forebygging av misligheter er en viktig del av dette. Forsvarsdepartementet viser til undersøkelsens funn om at det er etablert et godt formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygging av misligheter, og at Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har en tett og aktiv styring og oppfølging av virksomheten for å sikre forsvarlig forvaltning. Forsvarsdepartementet deler Riksrevisjonens generelle vurdering av disse forholdene.

Forsvarsdepartementet viser for øvrig til flere tiltak som Forsvaret har iverksatt eller er i ferd med å iverksette innen intern kontroll. Departementet påpeker at det gjennom *Forsvarssjefens kampanjeplan for forbedret forvaltning 2010* ble gitt oppdrag om å sikre at det er etablert dokumenterbare systemer og rutiner for intern kontroll ved Forsvarets driftsenheter. Videre har Forsvarsstaben i 2010 utviklet veilederen *Forsvarets praktisering av intern kontroll*. Departementet opplyser at Forsvarsstaben i 2011 vil besøke samtlige driftsenheter i Forsvaret (DIF-er) for å følge opp arbeidet med implementeringen av intern kontroll i organisasjonen.

Forsvarsdepartementet ser det generelt som en sentral del av sin rolle å gi de nødvendige retningslinjer og føringer til etatene. Forsvarsdepartementet forholder seg til forsvarssjefen som etatssjef og virksomhetsleder, og krav og oppdrag stilles til ham og hans stab. Departementet ser det som en forutsetning for effektiv og relevant styring at forsvarssjefen sikrer nødvendig implementering internt i etaten. Forsvarsdepartementet følger opp at oppdragene implementeres. I den grad departementet ikke er tilfreds med Forsvarets måloppnåelse, tas dette opp blant annet i styringsdialogen med forsvarssjefen.

Forsvarsdepartementet gir uttrykk for at det ser positivt på at Forsvaret har et høyt ambisjonsnivå når det gjelder forsvarlig forvaltning.

3.1 Svakheter ved risikostyring og mangelfull kvalitet på intern kontroll

Økonomireglementet stiller krav om risikostyring. Prinsippet om risikostyring er også nedfelt gjennom Forsvarets direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ). Vurdering av pålitelig regnskapsrapportering, økonomiforvaltning og overholdelse av lover og regler skal ifølge direktivet inngå som en del av risikovurderingene. Undersøkelsen viser vesentlige svakheter knyttet til risikostyring. Det framgår av spørreundersøkelsen at om lag halvparten av avdelingene ikke har utarbeidet skriftlige risikovurderinger. Blant avdelingene som har skriftlige risikovurderinger, sier fire av ti sjefer med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefer) i spørreundersøkelsen at disse ikke omfatter pålitelig regnskapsrapportering, økonomiforvaltning og overholdelse av lover og regler. Kun et fåtall avdelinger har dokumenterte vurderinger for mislighetsrisiko. Ingen av avdelingene på BRA-nivå som har vært besøkt i forbindelse med revisjonen, har lagt dokumenterte risikovurderinger til grunn for avdelingens interne kontroll. Dette gjelder også avdelinger med høy mislighetsrisiko pga. stor anskaffelsesvirksomhet eller at avdelingen har store materiellressurser. På bakgrunn av svakhetene knyttet til risikostyring er det i undersøkelsen påpekt at det er grunn til å stille spørsmål om de kontrolltiltakene avdelingene iverksetter, er effektive og de mest relevante sett i forhold til risikobildet.

Avdelingenes kontroller tar i stor grad utgangspunkt i en standard sjekkliste for intern kontroll, utgitt av Forsvarsstaben i 2005. Undersøkelsen viser at de fleste avdelinger foretar en månedlig gjennomgang av avdelingens interne kontroll, med utgangspunkt i enten Forsvarsstabens standard sjekkliste eller en tilpasset versjon av denne. Undersøkelsen viser imidlertid at kvaliteten på kontrollen ved den enkelte avdeling har vært mangelfull, blant annet når det gjelder rammeavtaler, materiellforvaltning og kontroll med om regelverk og rutiner for anskaffelser følges. Eksempler på mangelfull kvalitet er avdelinger der det ikke foretas stikkprøvekontroller av anskaffelser eller kontroll av om anskaffelser skjer i regi av FLO i tråd med gjeldende retningslinjer.

Undersøkelsen viser også mangler knyttet til dokumentasjon av intern kontroll, slik det er krav om i bestemmelsene om økonomistyring i staten. Halvparten av avdelingene som er besøkt i forbindelse med revisjonen, mangler skriftlige rutinebeskrivelser for hvordan intern kontroll skal utøves eller dokumenteres. En gjennomgang av sjekklister og annen relevant dokumentasjon ved de besøkte avdelingene viser dessuten at det i

liten grad framgår hvilke kontrollhandlinger som er foretatt, hvilke funn som er gjort, og hvilke eventuelle tiltak som er iverksatt der avvik og svakheter er avdekket.

3.2 Brudd på regelverk og svakheter i intern kontroll med hensyn til anskaffelser

I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten skal virksomheten etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av 98 anskaffelser, og viser brudd på regelverk ved flere av disse. Det er også avdekket svakheter ved systemene for intern kontroll på anskaffelsesområdet.

Brudd på regelverk ved anskaffelser

For en vesentlig del av anskaffelsene som er gjennomgått, mangler nødvendig dokumentasjon. Kravet i regelverket om at det skal foreligge anskaffelsesprotokoll, er ikke fulgt for 39 av de 66 anskaffelsene over kr 100 000 eksklusiv merverdiavgift som er gjennomgått. Anskaffelsesregelverket for Forsvaret legger videre til grunn at anskaffelsesmyndighetene må begrunne unntak fra kravet om konkurranse og angi hvorfor kravet om konkurranse fravikes. Undersøkelsen viser at 60 av 98 av de gjennomgåtte anskaffelsene er foretatt som direktekjøp uten konkurranse, og at det foreligger tilfredsstillende dokumentasjon og begrunnelse for ni av disse. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvaret har etablert tilstrekkelige rutiner for å sikre at regelverkets krav til dokumentasjon etterleves. I undersøkelsen er det videre påpekt at det er grunn til å stille spørsmål om flere av direktekjøpene skulle ha vært konkurranseutsatt.

Ifølge direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret skal anskaffelser over kr 100 000 eksklusiv merverdiavgift foretas gjennom FLO (Forsvarets logistikkorganisasjon). Undersøkelsen viser imidlertid at FLO ikke er benyttet i 21 av de 43 gjennomgåtte anskaffelsene der FLO skulle ha foretatt anskaffelsen. FLO stab bekrefter i intervju at Forsvarets avdelinger i noen tilfeller vil måtte gjennomføre anskaffelser over kr 100 000 selv pga. kapasitetsmangel i FLO. På bakgrunn av at så mange anskaffelser foretas utenfor FLO, er det i undersøkelsen anført at det kan stilles spørsmål om Forsvaret i tilstrekkelig grad sikrer at personell som foretar anskaffelser, har nødvendig merkantil kompetanse.

Forsvarsdepartementet viser i svarbrevet til at kravet om at anskaffelser skal skje gjennom FLO, er fastsatt i forsvarssjefens direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret. Departementet framholder dette kravet som et eksempel på selvpålagte føringer internt i Forsvaret. Forsvarsdepartementet påpeker at det for departementet er avgjørende at anskaffelser utføres på en korrekt måte, ikke hvilken avdeling som er utførende enhet.

Undersøkelsen viser ett brudd på bestemmelsen i anskaffelsesregelverk for Forsvaret om at personell som har vært ansatt i forsvarssektoren de siste to år, ikke skal benyttes i kontakt med forsvarssektoren. Dette gjelder et selskap der en tidligere forsvarsansatt er sentral på både eier- og ledelsessiden. Undersøkelsen omfatter tre anskaffelser fra denne leverandøren. Anskaffelsene er ikke gjennomført etter regelverket, i og med at de er direkte kjøp som ikke er tilfredsstillende dokumentert og begrunnet. Det kan dermed ikke verifiseres at anskaffelsen er basert på at det mest konkurransedyktige tilbudet er valgt.

Svakheter ved fakturakontroll og mottak av varer og tjenester

Undersøkelsen viser eksempler på manglende fakturakontroll, jf. kravene til attestasjonskontroll som følger av bestemmelsene om økonomistyring i staten. Det er innenfor kjøreskoleopplæringen i Forsvaret avdekket bilag med så mangelfulle opplysninger at det ikke er mulig å kontrollere at fakturabeløpet er korrekt. For eksempel mangler opplysninger om hvilke elever det faktureres for, og hvilken opplæring som er gitt. I møte med den aktuelle avdelingen framgår det videre at avdelingen ikke har foretatt kontroll av om fakturaene samsvarer med den kjøreopplæringen som faktisk har funnet sted. Ekstern tjenesteyter har dessuten fakturert for svært lange arbeidsdager (opptil 19 timer) og -uker uten at det er stilt spørsmål ved dette fra Forsvarets side. Den aktuelle avdelingen kan heller ikke forklare bakgrunnen for at det faktureres for så lange arbeidsdager.

I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten skal virksomheten ha rutiner for kontroll av at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon, og for hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik. I spørreundersøkelsen svarer seks av ti virksomhetskontrollere at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan varemottak skal foretas, eller at de ikke vet om det er utarbeidet slike rutinebeskrivelser. Blant dem som har rutinebeskrivelser, er det kun to tredeler som svarer at disse i stor grad blir fulgt. Det er i undersøkelsen påpekt at svakheter knyttet til intern kontroll i

forbindelse med mottak av varer og tjenester skaper risiko for mangelfulle leveranser, feilfakturering og overfakturering fra leverandørers side. Det er derfor i undersøkelsen anført at det er grunn til å stille spørsmål om den interne kontrollen relatert til fakturakontroll og mottak av varer og tjenester er tilstrekkelig til å forebygge og avdekke feil og misligheter.

Forsvarsdepartementet viser på dette punktet i sitt svarbrev til at det finnes pålagte sentrale rutiner, og departementet framholder at avdelingene som et minimum må være kjent med og forholde seg til disse.

Svakheter knyttet til ansvarsforhold

Bestemmelser om økonomistyring i staten legger til grunn at bestilling av varer og tjenester skal bekreftes av tilsatt som har budsjettdisponeringsmyndighet, og det skal også foretas attestasjonskontroll. Disse kravene er også lagt til grunn i Forsvarets regnskapssystem SAP, der det er definert en hovedprosess som angir prosedyre for blant annet utarbeidelse av innkjøpsordre og anvisning. Gjennom virksomhetsplanen for 2010 satte Forsvaret som mål at hovedprosessen skulle følges i 55 prosent av alle innkjøp ved utgangen av 2010. Hovedprosessen ble for hele 2010 fulgt i 28 prosent av anskaffelsene, og for månedene november og desember 2010 i henholdsvis 35 og 23 prosent av anskaffelsene. Forsvaret ligger dermed vesentlig under fastsatte måltall. Også beløpsmessig er avviket fra hovedprosessen omfattende: Det utgjør i sum ca. 10 mrd. kroner. Avviket fra hovedprosess gjelder først og fremst for driftsanskaffelser, der anskaffelsene hvor hovedprosessen ikke ble fulgt, utgjorde vel 9 mrd. kroner.

Hovedprosessen gir sporbarhet på den måten at en bestilling, som utføres i henhold til prosedyren, må være godkjent før den kan iverksettes. For 66 av de 98 anskaffelsene som er gjennomgått i forbindelse med undersøkelsen, mangler dokumentasjon på beslutningen om at anskaffelsen skal gjennomføres. Dette skyldes at hovedprosess ikke følges, og at beslutning om anskaffelse heller ikke er dokumentert på annen måte. Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten skal den som har budsjettdisponeringsmyndighet, foreta kontroll *før* bestilling gjennomføres.

I tillegg til svakheter som er knyttet til dokumentasjon, øker manglende bruk av hovedprosessen også risikoen for at personell uten rett myndighet foretar anskaffelser og dermed inngår forpliktelser på vegne av Forsvaret. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvaret i tilstrekkelig grad realiserer det potensialet for god intern kontroll som ligger innebygget i SAP-systemet.

Forsvarsdepartementet gir i sitt svar uttrykk for at avvik fra hovedprosess er et svært viktig forbedringsområde.

Mangler knyttet til forvaltningen av rammeavtaler

Det framgår av St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret,* jf. Innst. S. nr. 176 (2005–2006), at pålegg om bruk av rammeavtaler ved anskaffelser er presisert innenfor Forsvaret og følges opp i organisasjonen. Undersøkelsen viser at lojalitet til rammeavtaler er en vesentlig utfordring.

Det er også svakheter ved egenkontrollen av bruken av rammeavtaler. I spørreundersøkelsen opplyser 25 prosent av virksomhetskontrollerne at kontroller av hvorvidt rammeavtaler benyttes, foretas sjeldnere enn hver måned, og ni prosent vet ikke hvor ofte det foretas kontroller ved egen avdeling. Flere av intervjuene viser også at det enten ikke foretas kontroller av bruk av rammeavtaler, eller at kvaliteten på kontrollen er utilfredsstillende pga. mangelfull oversikt over hvilke rammeavtaler som finnes, og hvilke produkter de omfatter. På bakgrunn av rammeavtalenes økonomiske vesentlighet, utfordringene knyttet til lojalitet til rammeavtalene og de påviste svakhetene ved egenkontrollen, er det i undersøkelsen framholdt at det kan stilles spørsmål om ansvaret for å gjennomføre egenkontroll av bruk av rammeavtalene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

For å sikre effektiv og korrekt bruk av rammeavtalene er mange av rammeavtalene tilgjengelige via Forsvarets innkjøpsportal. Undersøkelsen viser at om lag halvparten av virksomhetskontrollerne og dem som foretar anskaffelser, vurderer innkjøpsportalen som lite brukervennlig, og mange viser til at det er enklere å ta kontakt med leverandøren via telefon eller e-post. Dette øker risikoen for at avdelingene anskaffer produkter som ikke er omfattet av rammeavtalen. Slike anskaffelser vil da i realiteten være direkte anskaffelser uten konkurranse. Undersøkelsen viser videre at det i Forsvaret er etablert en oppfatning om at prisene som framgår av portalen, ikke er oppdatert. Flere avdelinger uttaler i intervju at de derfor ikke bruker prisene i portalen som et kontrollgrunnlag, men i stedet legger

prisen som leverandøren krever, til grunn. Driftsanskaffelsesavdelingen framholder i intervju at dette innebærer risiko for systematisk prisglidning fra leverandørenes side. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om både manglende bruk av innkjøpsportalen og manglende bruk av kontrollgrunnlag innebærer risiko for at rammeavtaleleverandører systematisk kan komme til å overfakturere Forsvaret.

Mangler knyttet til habilitetsvurderinger

Forvaltningsloven § 6-10, etiske retningslinjer for statstjenesten, punkt 4.1, og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7 legger til grunn krav om habilitet. Habilitet blant personell som foretar anskaffelser, er en nødvendig forutsetning for å sikre at det mest konkurransedyktige tilbudet blir valgt. Spørreundersøkelsen viser at om lag 70 prosent av virksomhetskontrollerne og dem som foretar anskaffelser, svarer nei eller vet ikke på spørsmål om det foretas regelmessige habilitetsvurderinger i avdelingen. Intervjuene i avdelinger på BRA-nivå bekrefter at det i liten grad foretas systematiske samtaler eller vurderinger av habilitet. Undersøkelsen viser imidlertid at sentrale anskaffelsesmiljøer i FLO har betydelig oppmerksomhet rundt habilitet. FLO har i tillegg satt i gang en prosess for å utarbeide et frivillig habilitetsregister som skal omfatte hele FLO. På bakgrunn av Forsvarets betydelige anskaffelsesvirksomhet er det i undersøkelsen likevel stilt spørsmål om Forsvaret – utenfor de sentrale anskaffelsesmiljøene i FLO – har etablert systemer og rutiner som sikrer at habilitetsproblematikken ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Svak kontroll av leverandører for driftsanskaffelser

Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) vedlikeholder Forsvarets leverandørregister. FRA gjennomfører kontroll av opplysninger som er nødvendige for å sikre korrekt betaling, men det foretas ikke merkantile vurderinger av leverandørene. Når det gjelder rammeavtaler, viser driftsanskaffelsesavdelingen i FLO i intervju til at avdelingen pga. ressurssituasjonen ikke foretar rutinemessige kontroller av hvordan leverandører oppfyller inngåtte rammeavtaler. Avdelingene som er intervjuet på BRA-nivå, foretar i liten grad kontroller av leverandører utover løpende bilagskontroll og kontroll med hovedbok, og flere avdelinger forklarer dette med at de forventer at nødvendige kontroller foretas av FRA eller FLO. Det økonomiske omfanget av driftsanskaffelsene er betydelig. I undersøkelsen er det derfor påpekt at det kan stilles spørsmål om Forsvaret i større grad – ut fra vurderinger av vesentlighet og risiko knyttet til ulike leverandører – bør foreta kontroller for å kunne avdekke leverandører som det kan være knyttet mislighetsrisiko til.

Innenfor investeringsvirksomheten er kontrollen tettere, gjennom leverandørvurderinger, kostnadskontroll og kontraktsoppfølging foretatt av kontraktsrevisjonskontoret i FLO. Kontraktsrevisjonskontoret skal foreta kostnadskontroll ved alle eneleverandørsituasjoner, og også i andre situasjoner, etter forespørsel fra divisjonene. Kontraktsrevisjonskontoret opplyser imidlertid at det pga. ubesatte stillingshjemler ikke alltid er ressurser til å foreta kontroll av leverandørene som forutsatt. Det foretas i liten grad kontroller når leveransen er under 4–5 mill. kroner. Det er i undersøkelsen anført at det kan være grunn til å stille spørsmål om omfanget av kontrollen er tilstrekkelig til å forebygge og avdekke misligheter.

Svakheter ved egenkontroll av anskaffelsesvirksomheten lokalt

Bestemmelser om økonomistyring i staten slår fast at virksomhetens ledelse skal etablere rutiner for etterkontroll, eksempelvis ved gjennomføring av nødvendig budsjettoppfølging og kontroll basert på stikkprøver. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert. Undersøkelsen viser at de fleste avdelingene foretar egenkontroller av anskaffelser, for eksempel ved at virksomhetskontroller gjennomgår hovedbok eller foretar stikkprøver. Undersøkelsen viser imidlertid svakheter ved dokumentasjon av og kvaliteten på kontrollene. Med unntak av én avdeling er det ingen som har dokumentert gjennomførte kontrollhandlinger. Tre av de besøkte avdelingene foretar ikke stikkprøvekontroller av anskaffelser. Undersøkelsen viser videre at bruk av hovedprosess – som har stor betydning for forsvarlig forvaltning i forbindelse med anskaffelser – i varierende grad kontrolleres i avdelingene. Det er i undersøkelsen påpekt at de nevnte forhold samt de funn som er gjort i gjennomgangen av anskaffelser, gir grunn til å stille spørsmål om Forsvarets egenkontroll på anskaffelsesområdet er tilstrekkelig.

3.3 Svakheter i intern kontroll med hensyn til materiellforvaltning

I henhold til direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret skal enhver som har materiellansvar, gjennomføre pålagte og nødvendige materiellkontrolltiltak, for blant annet å sikre at beholdninger er i overensstemmelse med fastsatte og regnskapsførte mengder. Forsvaret har innført

SAP som materiellregnskapssystem fra 1. juni 2008. Riksrevisjonen har tidligere, i Dokument 1 (2009–2010), konstatert at det oppsto en rekke problemer under og etter innføringen av økonomiprosjektet FIF 2.0, og pekt på usikkerhet rundt materiellbeholdninger og den kontrollen Forsvaret har på disse.

Undersøkelsen viser at det fremdeles er utfordringer knyttet til materiellforvaltningen. En gjennomgang av rapporter fra FLOs materiellforvaltningskontroller viser at 14 av 16 avdelinger ikke har materiellet registrert på en tilfredsstillende måte i SAP. Som årsak til mangler ved materiellregnskapet, viser flere avdelinger til kapasitetsproblemer i FLO, og både FLO stab og Forsvarsstaben bekrefter at det er mangel på materiellregnskapsførere. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvarsstaben ivaretar sitt overordnede ansvar for at regnskapsføring av materiell blir gitt tilstrekkelig prioritet.

Forsvarsdepartementet ga i 2010 Forsvaret i oppdrag å ferdigstille arbeidet med å etablere et fullstendig materiellregnskap i SAP snarest mulig, og senest innen 31. desember 2010. Forsvarsdepartementet opplyser i sitt svar at Forsvarsstaben i resultat- og kontrollrapport nr. 3 for 2010 rapporterer at Forsvaret ikke har lykkes med å oppnå fullstendig materiellregnskap i SAP innen utgangen av 2010. Departementet er per mars 2011 i dialog med Forsvarsstaben om når fullstendig materiellregnskap i SAP kan forventes oppnådd.

Undersøkelsen viser også svakheter ved avdelingenes egenkontroll av materiellforvaltningen. 11 av 16 avdelinger mangler dekkende egenkontrollplaner og tilfredsstillende egenkontroll av materiell. Videre har flere avdelinger i intervju påpekt at kvaliteten på egenkontrollen som er gjennomført, er varierende pga. mangelfullt tellegrunnlag. 8 av 11 avdelinger som er intervjuet, kan ikke basere tellinger av materiell utelukkende på oversikter fra SAP, men må også bruke lokale lister. På grunnlag av mangler knyttet til gjennomføring av egenkontroll samt svakheter i kvaliteten på tellegrunnlaget ved flere avdelinger, er det i undersøkelsen stilt spørsmål om det er etablert en intern kontroll som er tilstrekkelig for å sikre oversikt og kontroll over materiell, og gjennom dette forebygge misligheter. Undersøkelsen viser også svakheter ved egenkontrollen av lett omsettelig og attraktivt ikke regnskapspliktig materiell. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om risikoen for misligheter i form av tyveri av lett omsettelig materiell er håndtert på en tilfredsstillende måte.

3.4 Holdninger, etikk og ledelse

Forsvarsdepartementet har utarbeidet etiske grunnregler for forsvarssektoren, etiske retningslinjer for næringslivskontakt samt handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse. Spørreundersøkelsen viser at det er mangelfull kjennskap til de ovennevnte dokumentene nedover i organisasjonen. På spørsmål om dokumentene er kjent, svarer et klart flertall av sjefene med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefene) at de i stor grad er kjent med dokumentene. Blant virksomhetskontrollere og personell som foretar anskaffelser, er derimot kjennskapen til dokumentene til dels mangelfull. Undersøkelsen viser også at BRA-sjefene svarer at det er et høyere fokus på holdninger, etikk og ledelse, enn det virksomhetskontrollere og de som foretar anskaffelser, opplever. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om innholdet i de styrende dokumentene på dette området i tilstrekkelig grad er implementert i organisasjonen.

3.5 Sentrale forhold som kan forklare mangler ved den interne kontrollen

I undersøkelsen er følgende forhold framholdt som sentrale for å forklare de avdekkede manglene ved den interne kontrollen:

Ledelsesinvolvering og oppfølging

Virksomhetens ledelse har ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

Undersøkelsen viser at avdelinger i Forsvaret i varierende grad kontrolleres og følges opp fra overordnet nivå. I spørreundersøkelsen svarer én av tre virksomhetskontrollere at de ikke får noen formell tilbakemelding fra overordnet nivå på hvordan den interne kontrollen utøves. I tillegg svarer elleve prosent av virksomhetskontrollerne "vet ikke" på spørsmål om hvordan tilbakemelding gis. At kontroll og oppfølging varierer, bekreftes også gjennom intervjuene. Mens noen avdelinger jevnlig følges opp gjennom forvaltningskontroller og krav om å sende inn utfylte sjekklister for intern kontroll, legges det overfor andre avdelinger i stor grad opp til delegering av ansvar for at intern kontroll gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen har tidligere, i Dokument 1 (2010–2011), avdekket omfattende svikt i den interne kontrollen ved

Forsvarets sanitet (FSAN), uten at dette tidligere var blitt avdekket gjennom oppfølging fra overordnet nivå. Tilsvarende gjelder for en enhet i Luftforsvaret, der det er avdekket vesentlige brudd på anskaffelsesregelverket. På bakgrunn av dette, samt ovennevnte resultater fra intervju- og spørreundersøkelse, er det i undersøkelsen stilt spørsmål om oppfølgingen av underliggende avdelinger i Forsvaret er tilstrekkelig. Det er i undersøkelsen anført at det også kan stilles spørsmål om Forsvarsstaben i større grad bør kommunisere tydeligere forventninger til innholdet i DIF-nivåets oppfølging av underliggende avdelinger på BRA-nivå.

Intervjuene i avdelinger på BRA-nivå viser svakheter ved ledelsesinvolveringen lokalt ved enkelte avdelinger, men også eksempler på at aktiv involvering fra ledelsen virker positivt inn på forsvarlig forvaltning. To avdelinger kan for eksempel vise til en positiv utvikling i bruk av hovedprosessen i SAP som følge av aktiv oppfølging fra ledelsen på dette området. På denne bakgrunn framholdes det i undersøkelsen at ledelsesoppfølging er en viktig forutsetning for å sikre god kvalitet på den interne kontrollen.

Brukernes opplevelse av systemenes hensiktsmessighet

Forsvarets forvaltningssystem SAP er et sentralt verktøy for å sikre forsvarlig forvaltning, og systemet har innebygget tiltak som skal sikre god intern kontroll. Undersøkelsen viser imidlertid at mange brukere vurderer flere systemer og rutiner som kompliserte å bruke eller ikke vurderer de som hensiktsmessige og dekkende, sett ut fra egen avdelings behov. Innenfor materiellforvaltningen bruker for eksempel mange avdelinger egne tilleggssystemer fordi SAP ikke oppleves som tilstrekkelig for å sikre oversikt over avdelingens materiell. Videre viser undersøkelsen at mange avdelinger anser hovedprosessen i SAP i forbindelse med anskaffelser som for tidkrevende, og derfor i stor grad etterregistrerer innkjøpsordren når fakturaen er mottatt, da dette oppfattes som enklere. At etablerte prosedyrer fravikes, får imidlertid konsekvenser for målet om å sikre god intern kontroll.

Kompetanse

Kompetanse er en nødvendig forutsetning for at etablerte systemer skal kunne brukes riktig. Utfordringer med å sikre tilstrekkelig forvaltningskompetanse generelt var et av hovedfunnene fra generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroll for 2010. Å inneha tilstrekkelig kompetanse til å sikre god intern kontroll er også trukket fram som en utfordring i intervjuer, både på DIF-nivå og av Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet.

Undersøkelsen viser svakheter når det gjelder kompetanse på anskaffelsesområdet. Blant annet er det gjennom undersøkelsen påvist at avdelinger i flere tilfeller foretar anskaffelser selv, i stedet for å benytte merkantil kompetanse i FLO. To avdelinger viser i intervju til at avdelingene ikke er forutsatt å være profesjonelle innkjøpere, og at manglende bruk av FLO har ført til brudd på anskaffelsesregelverket. Også innen materiellforvaltning er kompetanse trukket fram som en utfordring, både i intervjuer og i FLOs materiellforvaltningskontroller. Dette gjelder både i den enkelte avdeling og i form av tilstrekkelig tilgang på materiellregnskapsførere i FLO. Også generalinspektøren for Hæren påpeker i forbindelse med forvaltningskontrollen for 2010 at Hæren har vesentlige utfordringer innen materiellforvaltningskompetanse på alle nivå i virksomheten. Dette skaper utfordringer for god materiellkontroll.

Tillitskultur

Undersøkelsen viser at flere avdelinger trekker fram god kjennskap til eget personell og tillit til hverandre som forklaring på at det ikke foretas systematiske vurderinger av habilitet. Også manglende dokumentasjon av interne prosesser knyttet til bestilling og varemottak ved flere avdelinger begrunnes på samme måte. En avdeling sier det slik: "Når personellet er tilsatt, er systemet i stor grad basert på tillit. Tillit internt er en grunnleggende forutsetning [for å] fungere i militære oppdrag. Tillit ligger også til grunn for innretningen på den interne kontroll og rutiner for å sikre forsvarlig forvaltning." To avdelinger på BRA-nivå har også trukket fram tillit til den enkelte arbeidstaker i organisasjonen som årsak til at avdelingene ikke har sett behov for å foreta risikovurderinger med hensyn til misligheter.

3.6 Forsvarsbygg

Riksrevisjonen har i Dokument 1 (2010–2011) påpekt svak intern kontroll i Forsvarsbygg. Forsvarsbygg har etter dette iverksatt flere tiltak for å styrke intern kontroll i etaten. Blant annet har Forsvarsbygg innført en standard sjekkliste for intern kontroll for alle forretningsområder med månedlig rapportering til konsernledelsen. Også ressursmessig er arbeidet med intern kontroll styrket, blant annet gjennom personell som skal foreta kvalitetssikring av alle anskaffelser. Tiltakene har ikke virket tilstrekkelig lenge til at det i denne revisjonen har vært grunnlag for å

vurdere om de har hatt ønsket effekt. Riksrevisjonen vil komme tilbake til forhold relatert til intern kontroll i Forsvarsbygg i forbindelse med den årlige revisjon.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Lov om Riksrevisjonen § 9 fjerde ledd slår fast at Riksrevisjonen gjennom revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. En god intern kontroll er en forutsetning for at en virksomhet i tilstrekkelig grad skal ha evne til å forebygge og avdekke misligheter. En god intern kontroll i Forsvaret er derfor vesentlig for effektiv forebygging og avdekking av misligheter i Forsvaret.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert et godt formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygging av misligheter. Selv om det formelle rammeverket er etablert, viser undersøkelsen imidlertid at dette på flere vesentlige områder er mangelfullt implementert i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet framholder i sitt svarbrev at det er forsvarssjefen som skal sikre nødvendig implementering av intern kontroll internt i etaten. Riksrevisjonen sier seg enig i dette, men vil samtidig understreke Forsvarsdepartementets ansvar for at Forsvaret får en bedre intern kontroll slik at misligheter og feil kan forebygges og avdekkes mer effektivt. Riksrevisjonen ber derfor Forsvarsdepartementet redegjøre for hvordan departementet i sin etatsstyring vil følge opp de påviste svakhetene i implementeringen av intern kontroll i Forsvaret.

Riksrevisjonen vil i denne sammenheng blant annet peke på at god intern kontroll skal være risikobasert, og at risikovurderinger derfor vil være nødvendig for å sikre at kontrolltiltakene som avdelingene iverksetter, er effektive.

Riksrevisjonen har videre i sine undersøkelser gjentatte ganger avdekket brudd på lover og regler for anskaffelser. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det også i denne undersøkelsen er avdekket vesentlige brudd, blant annet når det gjelder krav om tilfredsstillende dokumentasjon eller begrunnelse for hvorfor anskaffelser er foretatt som direktekjøp uten konkurranse. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng påpeke at etterlevelse av anskaffelsesregelverket er et viktig tiltak for å forebygge misligheter.

Undersøkelsen viser også svakheter ved systemene for intern kontroll relatert til Forsvarets anskaffelsesvirksomhet. Riksrevisjonen vil peke på at svakhetene skaper risiko for mangelfulle leveranser, feilfakturering og overfakturering fra leverandørers side. Etter Riksrevisjonens syn er det derfor nødvendig å iverksette tiltak for å styrke kontrollen på dette området. Riksrevisjonen vil videre vise til undersøkelsens funn om at hovedprosessen for innkjøp i forvaltningssystemet SAP i 2010 ikke ble fulgt i 72 prosent av innkjøpene. Dette utgjør i sum ca. 10 mrd. kroner. For å sikre forsvarlig intern kontroll i forbindelse med anskaffelser er det etter Riksrevisjonens syn nødvendig å oppnå en vesentlig økning i bruken av hovedprosess.

Habilitet blant personell som foretar anskaffelser, er en nødvendig forutsetning for å sikre at det mest konkurransedyktige tilbudet blir valgt. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at det – utenfor de sentrale anskaffelsesmiljøene i FLO – i liten grad foretas systematiske samtaler eller vurderinger av habilitet.

Undersøkelsen viser svakheter knyttet til forvaltning av rammeavtaler. Lojalitet til rammeavtaler er en erkjent utfordring, men likevel er kontrollen med bruken av rammeavtalene mangelfull. Kontroll av at rammeavtaleleverandører fakturerer riktig pris, er heller ikke tilfredsstillende. Dette innebærer risiko for at rammeavtaleleverandører systematisk kan komme til å overfakturere Forsvaret. På bakgrunn av rammeavtalenes betydelige økonomiske omfang vil Riksrevisjonen understreke betydningen av god kontroll av lojalitet til rammeavtaler og av at rammeavtaleprodukter leveres til riktig pris.

Riksrevisjonen har både tidligere og gjennom denne undersøkelsen påvist svakheter ved materiellforvaltningen i Forsvaret. Mange avdelinger har ikke materiellet registrert på en tilfredsstillende måte i forvaltningssystemet SAP. Riksrevisjonen ber Forsvarsdepartementet i sin redegjørelse også beskrive hvordan svakhetene ved materiellforvaltningen vil bli fulgt opp.

Undersøkelsen viser at det er en utfordring for Forsvaret å inneha tilstrekkelig kompetanse til å sikre forsvarlig forvaltning i virksomheten. Det er gjennom undersøkelsen påvist at avdelinger i flere tilfeller foretar anskaffelser selv, i stedet for å benytte merkantil kompetanse i FLO. En vesentlig årsak til dette er manglende kapasitet i FLO til å bistå med anskaffelser. FLO mangler også

tilstrekkelig materiellregnskapsførere til å sikre et oppdatert materiellregnskap. Riksrevisjonen vil peke på at tilstrekkelig tilgang på merkantil kompetanse og materiellforvaltningskompetanse er avgjørende for å sikre forsvarlig forvaltning.

De påviste svakhetene gir samlet sett et bilde av at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad utnytter potensialet som ligger i god intern kontroll. Riksrevisjonen vil påpeke at dette svekker Forsvarets evne til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

5 Forsvarsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 6. mai 2011 svart:

"Innledning
Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 14. april 2011 vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren, samt tidligere korrespondanse om samme sak.

Riksrevisjonen har foretatt en omfattende undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren, med vekt på forebygging av misligheter. Et godt system for intern kontroll er en avgjørende forutsetning for forsvarlig gjennomføring av virksomheten, og jeg er glad for at undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har lykkes i å etablere et tydelig formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygging av misligheter.

Som det fremgår av Forsvarsdepartementets svar til Riksrevisjonen, datert 25. mars 2011, er departementet kjent med at Forsvaret har betydelige utfordringer når det gjelder den praktiske implementeringen av intern kontroll. Forsvaret er en stor organisasjon, og har de senere år vært preget av omfattende omstilling. Forsvarssjefens fokus på forsvarlig forvaltning og intern kontroll har vært og er derfor viktig for å sikre prioritet og ledelsesforankring for dette viktige arbeidet på alle nivåer i organisasjonen.

Forsvarlig forvaltning – herunder intern kontroll – er et av hovedmålene i forsvarssektorens strategiske målbilde, og er derved et hovedtema i styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Jeg er derfor glad for at Riksrevisjonen konkluderer med at både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har en tett og aktiv styring og oppfølging for å sikre forsvarlig forvaltning i virksomheten.

Implementering av Intern kontroll
Forsvarsdepartementet følger opp implementeringen av internkontrollen gjennom iverksettingsbrev (IVB), presiseringer, endringer og tillegg til IVB, samt gjennom tiltak basert på statusrapporteringer fra etatene. Status for arbeidet rapporteres i resultat- og kontrollrapportene. På særskilt utvalgte områder gjennomføres det hyppigere rapportering. Rapportering på tiltaksliste for økonomistyring og forsvarlig forvaltning (TØFF) er et eksempel på en slik hyppigere rapportering fra Forsvaret.

Som et tiltak for ytterligere å følge opp implementeringen av intern kontroll besluttet Forsvarsdepartementet i etatsstyringsmøtet 31. mars 2011, og på bakgrunn av dialog med Forsvarsstaben, å innføre styringsparameteren Andel driftsanskaffelser som følger hovedprosess i SAP. Forsvarsdepartementet har også bedt om at fremdriften i arbeidet med intern kontroll tilknyttet forebygging av misligheter innarbeides i TØFF. Forsvarsdepartementet vil påse at nye nødvendige tiltak tilknyttet intern kontroll innarbeides i tiltakslisten, evt. følges opp gjennom egne oppdrag.

Forsvarsdepartementet har innført risikostyring som en integrert del av styringen av forsvarssektoren. Forsvarssjefen er i IVB for 2011 pålagt å sørge for at risikostyring iverksettes og gjennomføres innenfor alle ansvarsområdene til budsjett- og resultatansvarlige sjefer i Forsvaret. I resultat- og kontrollrapportene rapporterer også Forsvaret på risiko og risikoreduserende tiltak. Dette gjøres som en integrert del av rapporteringen på mål, styringsparametere og tiltak.

Forsvarsdepartementet har også utviklet et strategidokument for internrevisjon i forsvarssektoren 2010–2013. Strategien skal bidra til sektorens arbeid med styrket oppfølging av risikostyring og intern kontroll.

Det er iverksatt et omfattende program i 2011 for forbedring av Forsvarets praktisering av intern kontroll, samt mål-, resultat- og risikostyring. Forsvarsstaben besøker samtlige driftsenheter i Forsvaret, for å gi konkret veiledning og støtte til ledelsen av driftsenhetene i arbeidet med å sikre tilfredsstillende styring og kontroll. Forebygging og avdekking av misligheter inngår som et sentralt ledd i dette arbeidet. Det er utarbeidet et praktisk veiledningsmateriale for forebygging

og avdekking av misligheter. Forsvarsdepartementet følger opp status og fremdrift i arbeidet gjennom etatsstyringen.

Anskaffelser
Riksrevisjonen har avdekket brudd på lover og regler for anskaffelser. Funnene relaterer seg til manglende dokumentasjon eller begrunnelse for hvorfor anskaffelser er foretatt som direktekjøp uten konkurranse, manglende lojalitet til rammeavtaler og manglende habilitetsvurderinger. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at etterlevelse av anskaffelsesregelverket er et viktig tiltak for å forebygge misligheter, og at dette må ses i lys av det overordnede kravet til intern kontroll.

For å sikre effektiv utnyttelse av forsvarssektorens midler er det viktig at anskaffelser konkurranseutsettes når anskaffelsesregelverket krever dette, at inngåtte rammeavtaler benyttes lojalt og at gjeldende innkjøpsrutiner følges slik disse er definert i foreliggende bestemmelser. Et godt system for intern kontroll er med på å bygge opp under dette.

Videre er det en grunnleggende forutsetning at de som foretar anskaffelsene, er habile i sine avgjørelser når de skal finne frem til det for forsvarssektoren mest fordelaktige tilbudet. Habilitetsreglene knytter seg til saksbehandlingen i forvaltningen, og skal blant annet sikre at allmennheten har tillit til at det blir truffet korrekte avgjørelser. Den enkelte tjenestemann skal selv avgjøre om han er habil til å treffe en avgjørelse. I denne sammenheng vil jeg vise til forsvarssektorens reviderte handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse som blant annet har som sentralt siktemål at samtlige medarbeidere i forsvarssektoren skal være klar over hvilke forventninger som stilles innenfor disse områdene. Jeg er opptatt av at den enkelte tjenestemann kjenner til de krav som stilles og selv vurderer sin habilitet når avgjørelser skal foretas.

Materiellforvaltningen i Forsvaret
Det er i 2010 gjennomført en rekke tiltak knyttet til materiellforvaltningen i Forsvaret. Imidlertid er det fremdeles utfordringer med å få på plass et sentralt og fullstendig materiellregnskap i SAP. Departementet ga Forsvaret i oppdrag å etablere et sentralt materiellregnskap i løpet av 2010. Forsvaret har rapportert at denne målsettingen ikke ble nådd. Denne situasjonen er jeg ikke tilfreds med. Forsvaret har nylig gjennomført en analyse av virksomhetsstyringen med tanke på snarlige forbedringstiltak, et arbeid som også omfattet materiellforvaltningen. Forsvarsdepartementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen med Forsvaret.

Kompetanse
Jeg er enig med Riksrevisjonen i at tilstrekkelig tilgang på merkantil kompetanse og materiellforvaltningskompetanse er avgjørende for å sikre forsvarlig forvaltning. Det er avgjørende at anskaffelser foretas av personell som har kompetanse på området, for å minimere risikoen for at brudd på anskaffelsesregelverket inntreffer.

Også fagpersonellet som bruker Forsvarets forvaltningssystem som verktøy, må ha riktig og tilstrekkelig kompetanse. For å sikre dette må spesielt nøkkelpersonell beholdes i sine stillinger over tid. Forsvaret har rapportert at det arbeides konkret med tiltak for å få til forbedringer på dette området. Jeg har forhåpninger til at disse tiltakene vil ha effekt, også på kort sikt.

Holdninger, etikk og ledelse
Riksrevisjonen refererer i sine undersøkelser til mangelfull kjennskap til arbeidet med holdninger, etikk og ledelse. Jeg vil understreke at det etiske og holdningsmessige aspektet ved virksomheten har høy prioritet i Forsvaret. I den forbindelse er det verdt å merke seg hvordan Forsvaret har tatt tak i holdningsdimensjonen både lokalt og sentralt, og innenfor de ulike sidene ved virksomheten. Dette synliggjøres blant annet gjennom styrende dokumenter, temasamlinger og i utdanningen. Forsvarsstaben påpeker for øvrig at mange av de som ikke kjenner til betegnelsen ”holdning, etikk og ledelse”, vil være kjent med temaet under andre betegnelser. For eksempel har Hæren brukt ”respekt, ansvar, mot” i implementeringen av sitt etikkprogram.

Forsvarssektorens reviderte handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse (HEL) omfatter en rekke satsingsområder og tiltak. Blant disse er et e-læringsprogram innenfor HEL som ble overlevert Forsvaret i 2010. Det er et mål at alle ansatte skal gjennomføre denne e-læringen. Videre fullføres i 2011 et arbeid med å etablere lokale HEL-handlingsplaner for samtlige avdelinger i Forsvaret, og det skal etableres et etisk råd for hele forsvarssektoren.

Utfordringen innenfor HEL-området ligger primært i å holde et kontinuerlig og langsiktig fokus, spesielt fra ledelsesnivået. Videre stilles det krav til at ledere evner å integrere og etterspørre etiske og holdningsmessige perspektiver

i den daglige virksomheten. Riksrevisjonen karakteriserer Forsvaret som preget av en "tillitskultur" som kan komme i veien for nødvendig intern kontroll. Tillit er helt avgjørende i løsning av mange av forsvarssektorens krevende oppgaver, men tillit må være basert på tydelig regelverk, etisk bevissthet, god ledelse og en arbeidskultur hvor forsvarlig forvaltning står i sentrum for den daglige virksomheten.

Avslutning
Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren bekrefter en rekke av de funn som tidligere er gjort ved gjennomganger internt i sektoren. Jeg har tiltro til at de tiltak som er iverksatt, vil bidra til en forbedret lokal intern kontroll, og Forsvarsdepartementet vil følge opp utviklingen i etatsstyringen. Også oppfølgingen av Strategidokument for internrevisjon i forsvarssektoren 2010–2013 vil kunne bidra til en bedre forankret, lokal intern kontroll.

Det fremgår av departementets tidligere refererte svar til Riksrevisjonen at Forsvaret har lagt ned et betydelig arbeid for å styrke Forsvarets interne kontroll, og at Forsvarsstaben i 2011 vil besøke samtlige driftsenheter i Forsvaret for å følge opp arbeidet med implementeringen av intern kontroll i organisasjonen. Som en del av Forsvarsstabens besøksvirksomhet legges det vekt på intern kontroll knyttet til forebygging og avdekking av misligheter. Jeg anser dette arbeidet å være et vesentlig bidrag for å styrke Forsvarets etterlevelse av det sentrale rammeverket.

Jeg registrerer Riksrevisjonens konklusjon om at forsvarssektoren har lykkes i å etablere et godt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygge misligheter. Hovedutfordringen er å sikre konsekvent etterlevelse av det etablerte regelverket innenfor alle deler av Forsvarets organisasjon. Forbedret kompetanse fremstår som en nøkkelfaktor for å lykkes med dette. Forsvarsdepartementet vurderer Forsvarets driftsanskaffelser og materiellforvaltning som gjenstående hovedutfordringer når det gjelder forsvarlig forvaltning og intern kontroll. Departementet vil derfor følge opp disse områdene særskilt i tiden som kommer."

6 Riksrevisjonens uttalelse

En god intern kontroll er en forutsetning for at en virksomhet i tilstrekkelig grad skal ha evne til å forebygge og avdekke misligheter. Selv om Forsvarsdepartementet og Forsvaret har lykkes i å etablere et tydelig formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll, gjenstår betydelige utfordringer når det gjelder den praktiske implementeringen.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svar til at departementet i etatsstyringen har iverksatt flere nye tiltak for å forbedre implementeringen av intern kontroll i Forsvaret. Riksrevisjonen ser positivt på disse tiltakene, og forutsetter at Forsvarsdepartementet gjennom etatsstyringen følger opp status og framdrift i arbeidet.

Forsvarsdepartementet sier seg videre enig i at etterlevelse av anskaffelsesregelverket er et viktig tiltak for å forebygge misligheter. Forsvarsdepartementet framholder Forsvarets driftsanskaffelser og materiellforvaltning som gjenstående hovedutfordringer når det gjelder forsvarlig forvaltning og intern kontroll. Riksrevisjonen slutter seg til dette, og vil i den årlige revisjonen følge opp at et sentralt materiellregnskap blir etablert, og at anskaffelsesregelverket etterleves.

Når det gjelder de påviste svakhetene ved systemene for intern kontroll relatert til Forsvarets anskaffelsesvirksomhet, vil Riksrevisjonen særlig peke på manglende måloppnåelse når det gjelder bruken av hovedprosessen for innkjøp i forvaltningssystemet SAP. Med tanke på de betydelige midlene som er brukt på anskaffelse av forvaltningssystemet SAP, forutsetter Riksrevisjonen at Forsvaret benytter det potensialet for god intern kontroll som ligger i systemet. Dette innebærer at det må oppnås en betydelig økning i bruken av hovedprosessen. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet har innført en styringsparameter om bruken av hovedprosess i SAP.

Undersøkelsen viser for øvrig svakheter når det gjelder ledelsesoppfølging, både fra generalinspektørnivået og fra den enkelte budsjett- og resultatansvarlige sjef. Undersøkelsen viser også at det mangler tilstrekkelig tilgang på blant annet merkantil kompetanse og materiellforvaltningskompetanse. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet trekker fram både ledelsesforankring, holdninger, etikk og tilstrekkelig kompetanse som nøkkelfaktorer for å

sikre god intern kontroll. Riksrevisjonen forutsetter at det legges vekt på disse nøkkelfaktorene i arbeidet med å styrke den interne kontrollen i Forsvaret.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. mai 2011

Jørgen Kosmo **Arve Lønnum**

Annelise Høegh **Per Jordal**

Bjørg Selås

Rapport: Intern kontroll i forsvarssektoren

Vedlegg til Dokument 3:9 (2010–2011)

Innhold

	Forkortelser og forklaringer	26
1	**Innledning**	29
1.1	Bakgrunn	29
1.2	Nærmere om forsvarssektoren	29
1.3	Nærmere om intern kontroll og mislighetsbegrepet	31
1.4	Formål og problemstillinger	31
1.5	Avgrensninger	32
2	**Metode**	33
2.1	Intervjuer	33
2.2	Utvalg av avdelinger på BRA-nivå	33
2.3	Dokumentanalyse	33
2.4	Spørreundersøkelse	33
2.5	Gjennomgang av anskaffelser	34
3	**Revisjonskriterier**	35
3.1	Forsvarsdepartementets ansvar for forsvarlig intern kontroll	35
3.2	Krav til intern kontroll i den enkelte virksomhet	35
3.2.1	Krav til intern kontroll nedfelt gjennom regelverk	35
3.2.2	Krav til intern kontroll i henhold til faglige standarder	36
3.3	Krav til kontroll av utgifts- og inntektstransaksjoner	36
3.4	Krav til anskaffelser av varer og tjenester	37
3.4.1	Krav i henhold til lov om offentlige anskaffelser	37
3.4.2	Krav i henhold til økonomi-reglementet	37
3.4.3	Krav i henhold til anskaffelses-regelverk for forsvarssektoren	38
3.4.4	Krav om anskaffelser gjennom FLO	38
3.4.5	Krav om bruk av rammeavtaler	38
3.4.6	Krav om habilitet	38
3.5	Krav til materiellforvaltning i den enkelte virksomhet	39
3.6	Etiske retningslinjer	40
4	**Fakta**	41
4.1	Styring og oppfølging	41
4.1.1	Forsvarsdepartementets styring og oppfølging	41
4.1.2	Forsvarssjefens styring og oppfølging	43
4.1.3	Forsvarsdepartementets og Forsvarsstabens vurdering av utfordringer	44
4.1.4	Oppfølging av avdelingene	45
4.1.5	Holdninger, etikk og ledelse	51
4.1.6	Varsling	54
4.2	Risikovurderinger	55
4.2.1	Utarbeidelse av risikovurderinger i Forsvaret	55
4.2.2	Årsaker til at det i liten grad utarbeides risikovurderinger som omfatter misligheter	56
4.2.3	Risikovurderinger som grunnlag for kontrolltiltak	57
4.2.4	Bruk av risikovurderinger i Forsvarsstaben	57
4.3	Intern kontroll ved Forsvarets avdelinger	57
4.3.1	Rutiner for utøvelse og dokumentasjon av intern kontroll	58
4.3.2	Ressurser til intern kontroll og virksomhetskontrollerens rolle	58
4.3.3	Gjennomføring av kontrolltiltak	59
4.3.4	Dokumentasjon av gjennomførte kontrolltiltak	60
4.3.5	BRA-sjefens kontroll med gjennomførte kontrolltiltak	61
4.3.6	Evalueringer av etablert intern kontroll	62
4.4	Intern kontroll knyttet til anskaffelser	62
4.4.1	Innledning	62
4.4.2	Skriftlige rutiner for anskaffelser og fullmaktsoversikter	62
4.4.3	Habilitetsvurderinger	64
4.4.4	Bruk av hovedprosess	66
4.4.5	Bruk av FLO	69
4.4.6	Bruk av rammeavtaler	70
4.4.7	Innkjøpsportalen	72
4.4.8	Varemottak	74
4.4.9	Kontroll av leverandører	76
4.4.10	Egenkontroll av anskaffelser	77
4.4.11	Kompetanse på anskaffelsesområdet	77
4.5	Gjennomgang av anskaffelser	78
4.5.1	Analyse av anskaffelser	78

4.5.2	Anskaffelser av vognføreropplæring	80
4.5.3	Anskaffelser fra selskap med tidligere ansatt	83
4.5.4	Avrop på rammeavtaler	83
4.5.5	Nærmere om inngåelse av rammeavtaler	84
4.6	Intern kontroll i materiellforvaltningen	85
4.6.1	Avdelingers oversikt over eget materiell i Forsvarets materiellregnskapssystem	85
4.6.2	Gjennomføring av materiellkontroller i Forsvarets avdelinger	87
4.6.3	FLOs ivaretakelse av materiellregnskapsansvaret	88
4.6.4	Kompetanse innen materiellforvaltning	89
4.7	Intern kontroll i Forsvarsbygg	89
4.8	Oppsummering av kapittel 4	91
5	**Vurderinger**	93
5.1	Godt formelt rammeverk, men svakheter i implementeringen	93
5.2	Svakheter ved risikostyring og mangelfull kvalitet på intern kontroll	93
5.3	Brudd på regelverk og svakheter i intern kontroll med hensyn til anskaffelser	94
5.4	Svakheter i intern kontroll med hensyn til materiellforvaltning	98
5.5	Holdninger, etikk og ledelse	99
5.6	Sentrale forhold som kan forklare mangler ved den interne kontrollen	99
5.7	Forsvarsbygg	101

Vedlegg

1: Referanseliste	102
2: Vognføreropplæring	106

Tabelloversikt

Tabell 1	Hvorfor det ikke foretas rutinemessige habilitetsvurderinger av de ansatte som er involvert i anskaffelsesprosessen	65
Tabell 2	Hvor ofte det ifølge virksomhetskontrollerne foretas kontroller av hvorvidt hovedprosess følges ved anskaffelser	69
Tabell 3	Hvor ofte det ifølge virksomhetskontrollerne foretas kontroller av hvorvidt FLO brukes ved anskaffelser	69
Tabell 4	Hvor ofte det ifølge virksomhetskontrollerne foretas kontroller av hvorvidt rammeavtalene benyttes	71
Tabell 5	I hvor stor grad innkjøpsportalen blir brukt (for de varene som omfattes av rammeavtaler)	72
Tabell 6	Antall anskaffelser foretatt av FLO eller andre avdelinger i Forsvaret, fordelt på om det foreligger anskaffelsesprotokoll eller ikke	79
Tabell 7	Antall anskaffelser fordelt på beløp og anskaffelsesmetode	79
Tabell 8	Antall anskaffelser foretatt ved direkte kjøp fordelt på beløp, hvem som har foretatt anskaffelsene, og om det foreligger dokumentasjon og/eller begrunnelse for kjøp uten konkurranse	80
Tabell 9	Anskaffelser Forsvaret har foretatt fra en leverandør de to første årene etter at en sentral person hos leverandøren sluttet i Forsvaret	83

Figuroversikt

Figur 1	Organisering av forsvarssektoren	30
Figur 2	Hvordan og om avdelingen får tilbakemelding fra overordnet nivå om hvordan den interne kontrollen utøves	50
Figur 3	I hvilken grad personellet er kjent med *Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse*	53
Figur 4	I hvilken grad det fokuseres på holdninger, etikk og ledelse i avdelingen	53
Figur 5	I hvilken grad virksomhets-kontrollerne foretar kontroller for å avdekke avvik fra lover og regler	60
Figur 6	Hvorvidt det foreligger lokale skriftlige rutiner for anskaffelser i avdelingen	63
Figur 7	Hvorvidt det foretas regelmessige habilitetsvurderinger i avdelingen	64
Figur 8	Bruk av hovedprosess og verdi for anskaffelsene i 2010	66
Figur 9	Årsaker til at hovedprosessen ikke følges	67
Figur 10	I hvor stor grad rammeavtalene blir brukt (for de varene som har en slik avtale)	70
Figur 11	Eventuelle utfordringer knyttet til bruk av rammeavtaler	71
Figur 12	I hvilken grad innkjøpsportalen blir vurdert som brukervennlig	72
Figur 13	Utfordringer knyttet til innkjøpsportalen	73
Figur 14	Hvorvidt det er utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan varemottak skal foretas	75
Figur 15	Hvorvidt det foretas kontroller av at varer og tjenester er mottatt i samsvar med bestilling	75
Figur 16	Hvorvidt det foretas kontroller av at leverandører fakturerer riktig beløp for levert vare eller tjeneste	76

Forkortelser og forklaringer

ARF:
Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren

BRA-sjef:
Budsjett- og resultatansvarlig sjef. Det kalles budsjett- og resultatansvar når sjef er ansvarlig overfor sine overordnede for at oppdrag blir gjennomført, resultatkrav innfridd og budsjett overholdt. DIF-sjefen (se nedenfor) er alltid BRA-sjef og kan ha én eller flere undergitte BRA-sjefer. Undergitte BRA-sjefer kan være på nivå 3, men kan også ha delegert myndighet til BRA-sjefer på underliggende nivåer, dvs. nivå 4 og 5.

COSO:
COSO er en forkortelse for The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, en arbeidsgruppe som består av fem organisasjoner som har engasjert seg i å strukturere hvordan organisasjoner kan etablere egnede effektive styrings- og kontrollstrukturer. I 1992 publiserte COSO et rammeverk for intern kontroll. I 2004 utga COSO "Enterprise Risk Management – Integrated Framework". COSOs rammeverk for intern kontroll forelå i norsk utgave i 1996 (se referanselisten).

DAA:
Driftsanskaffelsesavdelingen i FLO (se nedenfor)

DIF-sjef:
Sjef for driftsenhet i Forsvaret. Forsvaret har en intern organisering hvor nivået under etatsledelsen benevnes driftsenhet (DIF). DIF-sjefene er underlagt enten forsvarssjefen direkte eller sjef Forsvarsstaben. DIF-nivået omtales også som nivå 2. Blant DIF-sjefene er generalinspektørene og sjef for FLO.

DIVØ:
Direktiv for virksomhets- og økonomistyring.

FKL:
Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte.

FLO:
Forsvarets logistikkorganisasjon.

FRA:
Forsvarets regnskapsadministrasjon.

FSAN:
Forsvarets sanitet.

FÅR:
Forsvarssjefens årsrapport.

HEL:
Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse. Handlingsplanen omfatter forsvarssektoren, og ble lagt fram i 2006 av Forsvarsdepartementet. Ny revidert handlingsplan for perioden 2009–2012 ble lansert i 2009.

Hovedprosess:
Prosedyre for gjennomføring av innkjøp i SAP (se under). Det opprettes en innkjøpsordre i SAP av en person som har en rolle i SAP for å opprette dette. Den som har budsjettdisponeringsmyndighet, anviser innkjøpet, og bestillingen sendes til leverandøren. Når varen mottas, må det registreres i SAP at varemottaket er foretatt. FRA mottar fakturaen, skanner den og knytter den opp mot innkjøpsordren. Dersom fakturaen er i samsvar med innkjøpsordren, sendes fakturaen til bokføring og regnskapsføring før den blir utbetalt. Ved avvik må FRA eller den bestillende avdelingen foreta korrigeringer.

Konsernkontroller:
DIF-sjefer har ansvar for å ha en kontrollerfunksjon som fungerer tilfredsstillende dersom sjefen for driftsenheten er gitt ansvar for et budsjettkapittel. Konsernkontrolleren skal være DIF-sjefens rådgiver og fagperson innenfor virksomhets- og økonomistyring. Videre skal konsernkontrolleren monitorere at DIF-sjefen har oversikt og kontroll over sitt ansvarsområde med hensyn til struktur, personell, økonomi, materiell, EBA (dvs. eiendom, bygg og anlegg), miljø, HMS og sikkerhet.

LOI:
Luftoperativt inspektorat.

Materiellforvaltningskontroll:
FLO gjennomfører på oppdrag fra forsvarssjefen materiellforvaltningskontroller i Forsvarets avdelinger som omfattes av direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret. Hensikten med å foreta kontroll av materiellforvaltningen er å påse at brukende og forsynende avdelinger forvalter sitt materiell i henhold til forvaltningsdirektiver og bestemmelser, samt at nødvendige ressurser og kompetanse for å gjøre dette er til stede.

RKR:
Resultat- og kontrollrapport. Dette er den tertialvise rapporteringen fra Forsvaret til Forsvarsdepartementet. I forkant av RKR 1, 2 og 3 rapporterer DIF-nivået til Forsvarsstaben, mens BRA-sjefene på nivå 3 rapporterer til sin DIF.

SAP:
IT-applikasjon som ligger til grunn for Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF). SAP benyttes blant annet som regnskapssystem og til anskaffelser og materiellforvaltning.

Sjekkliste intern kontroll:
Avdelinger i Forsvaret skal foreta en månedlig gjennomgang av intern kontroll. Forsvarsstaben utarbeidet i 2005 en sjekkliste for gjennomføring av en månedlig intern kontroll. Mange avdelinger i Forsvaret bruker Forsvarsstabens sjekkliste, andre har utarbeidet egne sjekklister.

TØFF:
Tiltaksliste økonomi og forsvarlig forvaltning, etablert av Forsvarsdepartementet i 2004. Inkluderer tiltak knyttet til målet om forsvarlig forvaltning.

Virksomhetskontroller:
BRA-sjefer er pålagt å ha en virksomhetskontrollerfunksjon i avdelingen. Denne funksjonen skal utgjøre minst 50 prosent av en stilling. Virksomhetskontrolleren skal være sjefens rådgiver og fagperson innenfor virksomhets- og økonomistyring. Videre skal virksomhetskontrolleren monitorere at BRA-sjefen har oversikt og kontroll over sitt ansvarsområde, med hensyn til struktur, personell, økonomi, materiell, EBA, miljø, HMS og sikkerhet.

Visitasjonsprotokoll:
I henhold til direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret skal enhver DIF ha en paginert og innbundet visitasjonsprotokoll med vedleggsperm. I visitasjonsprotokollen skal alle former for egne og overordnede mønstringer, inspeksjoner, regnskapskontroller og kontrolltellinger som utøves ved vedkommende enhet/avdeling, føres.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I forbindelse med behandlingen av lov om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven) påpekte kontroll- og konstitusjonskomiteen at Riksrevisjonen har en viktig rolle i kampen mot misligheter og korrupsjon.[1] I lovens § 9 fjerde ledd står det at Riksrevisjonen gjennom revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Intern kontroll skal gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse, blant annet når det gjelder overholdelse av lover og regler.[2] At en virksomhet har etablert en god intern kontroll, er dermed sentralt for å sikre virksomhetens evne til å forebygge og avdekke misligheter. Risikostyring og intern kontroll er en prosess som er integrert i mål- og resultatstyringen,[3] og prinsippet om mål- og resultatstyring er forankret i bevilgningsreglementet § 9.[4]

For 2011 er det bevilget 39,2 mrd. kroner til forsvarssektoren, herunder 9,4 mrd. kroner til kapittel 1760 *Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg*.[5] Forsvaret foretok eksterne driftsanskaffelser for ca. 10 mrd. kroner i 2009 og 2010.[6] Forsvaret har en betydelig anskaffelsesvirksomhet og forvalter store mengder materiell. En god intern kontroll er derfor vesentlig for å kunne forebygge og avdekke misligheter effektivt.

Gjennom tidligere revisjoner av forsvarssektorens regnskap er det avdekket feil og mangler knyttet til både materiellforvaltningen og etterlevelsen av anskaffelsesregelverket, jf. Dokument 1 for årene 2007–2009[7]. Regnskapene for 2004 og 2005 ble ikke godkjent av Riksrevisjonen.[8]

1.2 Nærmere om forsvarssektoren

Forsvarsdepartementet har ansvaret for overordnet styring og kontroll med forsvarssektoren, som er organisert med fire etater: Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.[9] Figur 1 på neste side viser hvordan forsvarssektoren er organisert.

Forsvaret har en intern organisering der sjefene som er på nivået under forsvarssjefen, er underlagt enten forsvarssjefen direkte eller sjef Forsvarsstaben. Sjefer på dette nivået er i instruks gitt myndighet og ansvar som sjefer for driftsenheter i Forsvaret (DIF) med tilhørende budsjett- og resultatansvar, jf. Forsvarets direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ), punkt 5.2.2. DIF-sjefer er sjefer på nivå 2 (dvs. nivået under forsvarssjefen) og omfatter blant annet generalinspektørene og sjefen for Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). I denne undersøkelsen blir driftsenhetene omtalt som DIF-er.

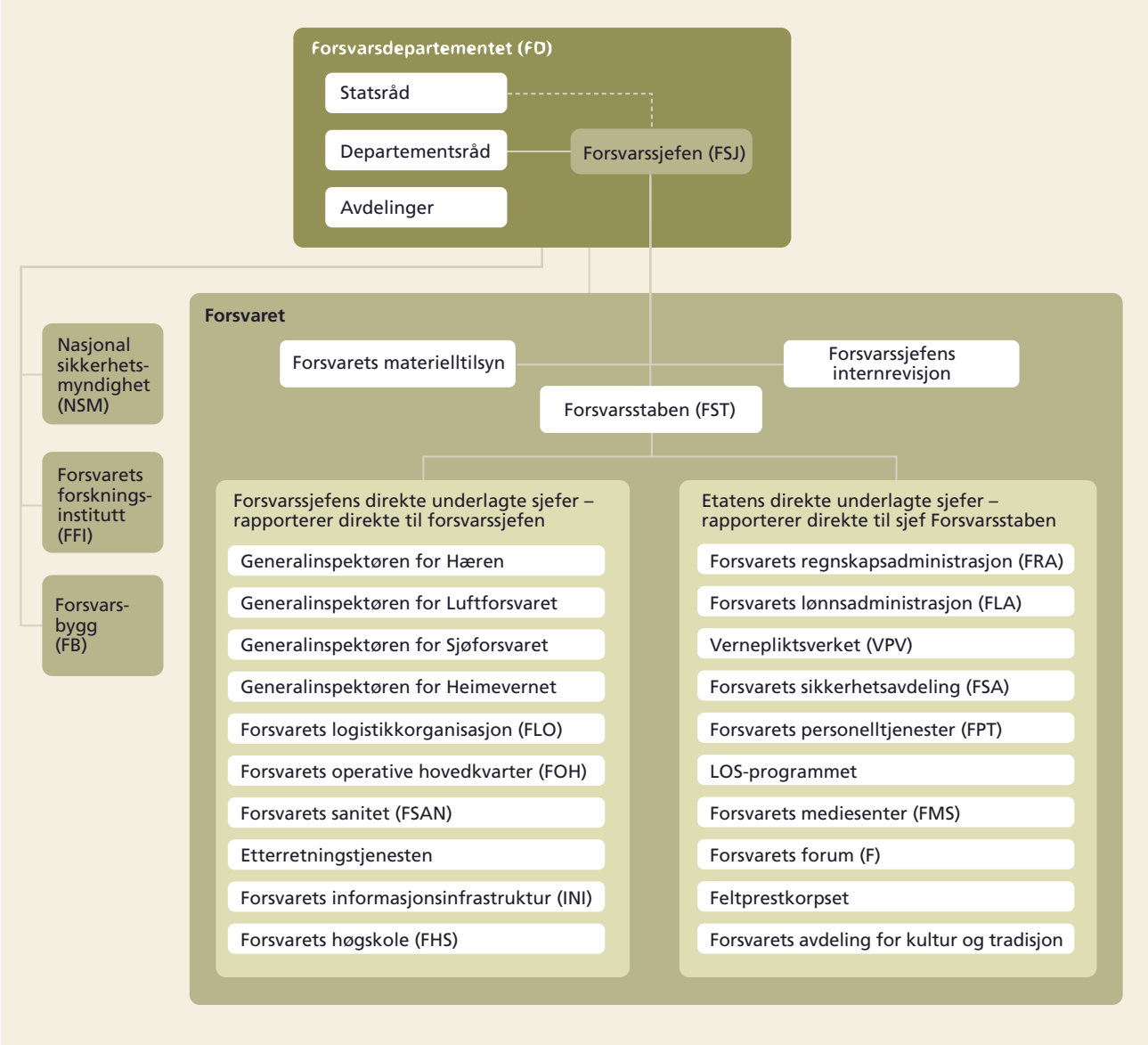
En sjef med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjef) er en undergitt sjef som er ansvarlig overfor sin overordnede for at oppdrag blir gjennomført, resultatkrav innfridd og budsjett overholdt. Virksomheten skal gjennomføres innenfor gjeldende lover, avtaler og regelverk, jf. DIVØ, punkt 5.7. Det finnes BRA-sjefer på flere nivåer i Forsvaret: nivå 3, 4 og 5.[10] Disse avdelingene blir i denne undersøkelsen omtalt som BRA-er.

Forsvarssjefen er den øverste fagmyndigheten i Forsvaret. Forsvarssjefen delegerer sin myndighet til undergitte sjefer gjennom instruks. Fagmyndighet er i Forsvaret definert slik:

> "Myndighet til å initiere, godkjenne, beslutte, utgi regelverk, sertifisere, autorisere og

1) Innst. O. nr. 54 (2003–2004), *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen*, punkt 2.2.1.
2) Jf. *Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten* (1996), Norsk Bankrevisorforening / Cappelen Akademisk Forlag, s. 4 og 46. Se fotnote 13 for forklaring på hva COSO er.
3) Jf. *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005), Senter for statlig økonomistyring, 8. desember 2005, s. 5.
4) Det framgår av bevilgningsreglementet § 9 at de resultater som siktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår, sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.
5) Tallet inkluderer overgangen fra nettobudsjettering til bruttobudsjettering av Forsvarsbyggs virksomhet, som medfører en parallell økning av utgifts- og inntektssiden på forsvarsbudsjettet med totalt 3,4 mrd. kroner i 2011, jf. Prop. 1 S (2010–2011) *Forsvarsdepartementet*, s. 42.
6) *Revisjon av anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret* (2010), Forsvarsdepartementets internrevisjon, 25. august 2010, s. 4, og opplysninger fra Forsvarsstaben, jf. punkt 4.4.4.
7) Dokument nr. 1 (2008–2009), Dokument 1 (2009–2010) og Dokument 1 (2010–2011).
8) Dokument nr. 1 (2005–2006) og Dokument nr. 1 (2006–2007).
9) Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet inngår ikke i undersøkelsen, jf. punkt 1.5.
10) BRA-sjef på nivå 3 er direkte underlagt DIF-sjef. BRA-sjef på nivå 4 er underlagt BRA-sjef på nivå 3. I tillegg er DIF-sjefer også gitt ansvar og myndighet som budsjett- og resultatansvarlig sjef, jf. DIVØ, punkt 5.2.2.

Figur 1 Organisering av forsvarssektoren



Kilde: Forsvarsstaben

kontrollere faglige forhold innen et tildelt ansvarsområde. Fagmyndighetens virksomhet skal koordineres med andre berørte fagmyndigheter og sjefer." Jf. DIVØ, punkt 5.8.2.1.

Sjef FLO ivaretar på vegne av forsvarssjefen fagmyndighetsrollen innenfor logistikk. FLOs hovedoppgaver er å ivareta eierskapsforvaltningen av Forsvarets materiell, prosessforvaltning og logistikkberedskap. Videre skal FLO framskaffe materiellkapasiteter gjennom investeringsprosjekter, gjennomføre driftsanskaffelser og levere vedlikeholds-, forsynings- og rådgivningstjenester. FLO ble omorganisert 1. mai 2010. Etter omorganiseringen er FLO organisert i sju divisjoner: Landkapasiteter, Maritime kapasiteter, Luftkapasiteter, IKT-kapasiteter, Felleskapasiteter, Vedlikehold og Forsyning. I tillegg til FLO stab støttes sjef FLO av en dedikert investeringsstab.[11]

Forsvarsbygg ble etablert i januar 2002 som en forvaltningsbedrift underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarsbygg har ansvaret for forsvarssektorens samlede eiendomsmasse og bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret. Forsvarsbyggs virksomhet er inndelt i seks forretningsområder. Blant disse er Forsvarsbygg Utvikling, som gjennomfører byggeprosjekter, Forsvarsbygg Utleie, som forvalter og leier ut eiendom, og Skifte Eiendom, som avhender militære eiendommer.[12]

11) Jf. Prop. 1 S (2010–2011) *Forsvarsdepartementet*, s. 70.
12) Jf. Forsvarsbyggs internettsider, 9. februar 2011, http://www.forsvarsbygg.no/newsread/news.asp?N=5128.

1.3 Nærmere om intern kontroll og mislighetsbegrepet

I det internasjonalt anerkjente rammeverket COSO[13] er intern kontroll definert som en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte i en virksomhet og utformet for å nå fastsatte målsettinger. Definisjonen er vid og inkluderer alle sider ved det å styre en virksomhet, men den gjør det likevel mulig å fokusere på enkeltmålsettinger. Intern kontroll består av fem innbyrdes relaterte komponenter som reflekterer måten ledelsen styrer virksomheten på. Komponentene henger sammen, og tjener som kriterier på om systemet er effektivt.[14] De fem komponentene er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- informasjon og kommunikasjon
- overvåking[15]

Den interne kontrollen skal ifølge COSO gi rimelig sikkerhet[16] for måloppnåelse innen:

- målrettet og kostnadseffektiv drift
- pålitelig ekstern regnskapsrapportering
- overholdelse av gjeldende lover og regler

De tre områdene omtales som atskilte, men overlappende, kategorier (*Intern kontroll – et integrert rammeverk* 1996, s. 4 og 46).

De tre kategoriene for måloppnåelse som COSO legger til grunn, samsvarer med reglement for økonomistyring i staten, som slår fast at det kan utledes tre kategorier målsettinger som virksomheten skal oppfylle:

- mål og resultatkrav
- pålitelig regnskapsrapportering og økonomiforvaltning
- overholdelse av lover og regler[17]

Riksrevisjonen definerer mislighetsbegrepet som "en fellesbetegnelse om handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten mv. eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet".[18]

Riksrevisjonens mislighetsbegrep omfatter både straffbare og ikke straffbare forhold, som brudd på etiske normer og regler.

1.4 Formål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om det ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger er iverksatt tilfredsstillende intern kontroll i forsvarssektoren for å forebygge og avdekke misligheter. For å vurdere om den interne kontrollen er tilfredsstillende, belyser undersøkelsen om den interne kontrollen er iverksatt i tilstrekkelig omfang, og om den er av god kvalitet.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i tre hovedproblemstillinger:

1 I hvilken grad legger forsvarssektoren gjennom styring og oppfølging til rette for effektiv forebygging og avdekking av misligheter?

Problemstillingen belyser hvordan Forsvarsdepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar for å sikre en tilfredsstillende intern kontroll i forsvarssektoren. Problemstillingen belyser videre etatsledelsens styring og oppfølging, overordnet nivås oppfølging av den enkelte avdelingens interne kontroll, samt hvordan regelverk, handlingsplaner og etiske retningslinjer for å forebygge og avdekke misligheter er implementert. Det legges vekt på forsvarssektorens kontrollmiljø og hvordan virksomhetens interne kontroll blir fulgt opp for å sikre at den fungerer effektivt for å forebygge og avdekke misligheter.

13) COSO er en forkortelse for The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, en arbeidsgruppe som består av fem organisasjoner som har engasjert seg i å strukturere hvordan organisasjoner kan etablere egnede effektive styrings- og kontrollstrukturer. De fem organisasjonene er American Institute of Certified Public Accountants, American Accounting Association, The Institute of Internal Auditors, Institute of Management Accountants og Financial Executives Institute. I 1992 publiserte COSO et rammeverk for intern kontroll som i dag ifølge Senter for statlig økonomistyring trolig er det mest aksepterte utgangspunktet som finnes internasjonalt for utvikling av intern styring og kontroll. I 2004 utga COSO "Enterprise Risk Management – Integrated Framework", som integrerer det opprinnelige rammeverket for COSO, men utvider perspektivet ved å utvikle risikostyringsperspektivet. Jf. *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005), s. 14.

14) *Intern kontroll – et integrert rammeverk* (1996), s. 13.

15) Jf. punkt 3.2.2, der det gis en forklaring på hva de fem komponentene omfatter.

16) COSO legger til grunn rimelig grad av sikkerhet. Det illustrerer det faktum at et internt kontrollsystem ikke kan garantere at en virksomhets målsettinger blir nådd, uansett hvor godt utformet det er. Dette skyldes de iboende begrensningene som finnes i alle interne kontrollsystem, som blant annet omfatter menneskelige feil, ressursbegrensninger og nødvendigheten av å vurdere kostnadene ved kontrollen opp mot den forventede nytten. Jf. *Intern kontroll – et integrert rammeverk* (1996), s. 171.

17) Jf. *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005), s. 5.

18) *Supplerende retningslinjer om forebygging og avdekking av misligheter* (2007), Riksrevisjonen, 21. juni 2007, s. 4.

2 I hvilken grad utarbeider og anvender forsvarssektoren risikovurderinger som omfatter misligheter?

Problemstillingen belyser i hvilken grad det på ulike nivåer i forsvarssektoren er utarbeidet risikovurderinger som omfatter misligheter. Gjennom problemstillingen er det også undersøkt om etablerte kontrolltiltak bygger på risikovurderinger.

3 I hvilken grad sikrer forsvarssektoren gjennom kontrolltiltak at regelverk og rutiner for å forebygge og avdekke misligheter etterleves?

Gjennom denne problemstillingen legges det vekt på kontrolltiltakene som gjennomføres i virksomheten. Problemstillingen belyser hvilke systemer som er etablert for å sikre at kontrolltiltak blir utført og dokumentert, og i hvilken grad det gjennomføres kontroller for å avdekke og forebygge regelbrudd og misligheter. Det blir lagt spesielt vekt på i hvilken grad det er etablert effektive kontrolltiltak for å forebygge og avdekke misligheter knyttet til anskaffelser og materiellforvaltning. Problemstillingen omfatter også sentrale forhold som kan forklare de svakhetene som er avdekket gjennom undersøkelsen.

For problemstillingene er det lagt til grunn et mislighetsperspektiv. Det innebærer at det er aspektene ved den interne kontrollen som skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter som inngår i undersøkelsen. En god intern kontroll skal imidlertid bidra til å redusere risikoen for både misligheter og feil. Tiltak som er iverksatt for å forebygge og avdekke misligheter vil dermed også være egnet til å forebygge og avdekke feil. Selv om undersøkelsen legger et mislighetsperspektiv til grunn, berøres således implisitt intern kontroll rettet mot risikoen for feil.

1.5 Avgrensninger

Forsvaret foretok i 2010 anskaffelser for om lag 16 mrd. kroner, og Forsvaret forvalter betydelige materiellverdier. Ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering er det i undersøkelsen derfor lagt spesiell vekt på anskaffelser og materiellforvaltning. En gjennomgang av et utvalg materiellinvesteringsprosjekter blir foretatt i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2010 og rapporteres eventuelt til Stortinget gjennom Dokument 1 (2011–2012). Revisjon av konkrete materiellinvesteringsprosjekter inngår derfor ikke i denne undersøkelsen. Imidlertid er enkelte forhold knyttet til systemer og rutiner i gjennomføringen av materiellinvesteringsprosjekter belyst.

Undersøkelsen omfatter i all hovedsak Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Sentrale tiltak knyttet til den interne kontrollen som er iverksatt i Forsvarsbygg det siste året, er imidlertid også belyst, og det blir gjort kort rede for disse i punkt 4.7. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er utelatt fra undersøkelsen etter en vurdering av risiko og vesentlighet knyttet til materiellmengde og anskaffelsesverdi i de to etatene.

2 Metode

For å besvare de tre hovedproblemstillingene undersøkelsen omfatter, er det gjennomført en analyse av relevante dokumenter, en spørreundersøkelse, intervjuer og en gjennomgang av et utvalg anskaffelser. Dokumentanalysen, spørreundersøkelsen og intervjuene er knyttet til alle de tre hovedproblemstillingene, mens gjennomgangen av anskaffelsene kun gjelder for hovedproblemstilling 3. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden februar 2010–februar 2011.

2.1 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben, FLO stab, investeringsstaben i FLO, driftsanskaffelsesavdelingen i FLO, divisjon for landkapasiteter i FLO, Sjøforsvarsstaben, Luftforsvarsstaben og elleve avdelinger på BRA-nivå i Forsvaret. I Forsvarsbygg er det gjennomført intervjuer med Forsvarsbygg Utvikling sentral stab, Forsvarsbygg Utvikling Nord og Forsvarsbygg Utvikling Vest. Det ble utarbeidet en intervjuguide til hvert av intervjuene. Disse fikk informantene tilsendt før intervjuet. Referatene fra intervjuene ble verifisert av avdelingene som ble intervjuet.

2.2 Utvalg av avdelinger på BRA-nivå

Følgende avdelinger på BRA-nivå i Forsvaret ble besøkt og intervjuet:
- Brigade Nord
- Telemark Bataljon
- Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (FKL)
- Oslo og Akershus Heimevernsdistrikt 02 (HV-02)
- Kysteskadren
- Marinens jegervåpen
- Kystvaktskvadron Nord
- Forsvarets kompetansesenter for kommando og kontroll informasjonssystemer (FK KKIS)
- 132 Luftving / Bodø hovedflystasjon
- FLO forsyningsavdeling Trøndelag
- FLO forsyningsavdeling Troms/Finnmark

Utvalget av de elleve BRA-ene er basert på vurderinger av risiko og vesentlighet. Omfanget av anskaffelser i avdelingene har spilt inn i disse vurderingene. Det er også lagt vekt på at avdelinger med betydelig operativ aktivitet skal inngå i undersøkelsen. Videre er det lagt til grunn at undersøkelsen skal omfatte alle forsvarsgrener og felleskapasiteter.

2.3 Dokumentanalyse

Sentrale dokumenter som er gjennomgått for de tre problemstillingene, er:
- utgitte retningslinjer og regelverk, iverksettingsbrev, virksomhetsplaner, handlingsplaner og tiltaksplaner
- rapportering knyttet til resultat- og kontrollrapporter (RKR) og Forsvarets sjekkliste for intern kontroll[19]
- rapporter fra ulike forvaltningskontroller gjennomført innen Forsvaret

Ved de elleve utvalgte BRA-ene ble det bedt om dokumentasjon, dersom dette forelå, for følgende:
- lokale retningslinjer for hvordan intern kontroll skal utøves og dokumenteres ved avdelingen
- lokale retningslinjer for anskaffelser
- relevant rapportering til overordnet nivå
- sjekkliste for intern kontroll
- visitasjonsprotokoll[20]
- habilitetsvurderinger
- risikovurderinger
- lokale handlingsplaner for holdninger, etikk og ledelse

2.4 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse blant Forsvarets avdelinger på nivå 3, 4 og 5, herunder forsyningsavdelingene i FLO Forsyning. Undersøkelsen ble sendt til BRA-sjefer, virksomhetskontrollere og personell som foretar anskaffelser.

19) Forsvarets sjekkliste for intern kontroll ble utviklet i 2005, og opprinnelig etablert som et hjelpemiddel for nytilsatte virksomhetskontrollere, jf. intervju med Forsvarsstaben. Forsvarets avdelinger bruker enten denne standard sjekklisten eller en tilpasset utgave av den for den månedlige gjennomføringen av kontrolltiltak ved avdelingen.

20) I henhold til forsvarssjefens direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 2.1.4, skal enhver DIF ha en paginert og innbundet visitasjonsprotokoll med perm for vedlegg. I visitasjonsprotokollen skal alle former for egne og overordnede mønstringer, inspeksjoner, regnskapskontroller og kontrolltellinger som utøves ved vedkommende enhet/avdeling, føres.

Forsvarsstaben framskaffet navn på aktuelle respondenter. Sentrale temaer i spørreundersøkelsen var:

- utøvelse og dokumentasjon av intern kontroll
- utøvelse av rollen som virksomhetskontroller[21]
- utarbeidelse og bruk av risikovurderinger
- gjennomføring av og rutiner knyttet til anskaffelser
- status for materiellregnskapet i SAP[22] og utfordringer knyttet til materiellforvaltningen
- handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse
- overordnet nivås oppfølging av intern kontroll

Det ble sendt ut totalt 619 spørreskjemaer, og 69 BRA-sjefer, 85 virksomhetskontrollere og 260 tilsatte som foretar anskaffelser[23], besvarte spørreundersøkelsen. Det var dermed totalt 414 av respondentene som svarte, noe som gir en svarprosent på 67.

2.5 Gjennomgang av anskaffelser

Fra de elleve besøkte BRA-ene er det foretatt en analyse (substanskontroll) av 98 anskaffelser for å vurdere om regelverket for anskaffelser er fulgt. Anskaffelsene er regnskapsført i de besøkte avdelingene og er foretatt av FLO, de besøkte avdelingene eller andre avdelinger i Forsvaret. Utvalget av anskaffelser er basert på en risikoanalyse av regnskapstall. For å belyse risikoen for svak intern kontroll og misligheter er dataanalyseverktøyet IDEA benyttet. Det er foretatt dataanalyse hovedsakelig for perioden juni 2008–august 2009. For å framskaffe opplysninger om leverandører er også eksterne dataregistre benyttet, blant annet Brønnøysundregistrene, arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og folkeregisteret. Sentrale momenter som ble undersøkt for de utvalgte anskaffelsene, var:

- bruk av FLO ved anskaffelser
- bruk av anskaffelsesprotokoll
- dokumentasjon av beslutning om at anskaffelser skulle foretas
- dokumentasjon av begrunnelse for kjøp uten konkurranse
- avrop på rammeavtaler

Videre er et utvalg av de 98 anskaffelsene undersøkt ytterligere. I den forbindelse er det innhentet enkelte bilag fra anskaffelser som ble foretatt i 2010. Sentrale momenter i denne gjennomgangen var bilagskvalitet, fakturakontroll og anskaffelser fra leverandører som involverer tidligere ansatte i Forsvaret.

I tillegg til de 98 anskaffelsene fra de besøkte avdelingene er utvalgte rammeavtaler som inngås av FLO, undersøkt. Det er foretatt en revisjon av utvalgte deler av anskaffelsesprosessen for tre kontrakter for nye rammeavtaler og fire rammeavtaler som er forlenget (prolongert). Også avrop på rammeavtaler er undersøkt, gjennom sju bilag fra én rammeavtaleleverandør.

21) BRA-sjefer er pålagt å inneha en virksomhetskontrollerfunksjon i avdelingen. Denne funksjonen skal utgjøre minst 50 prosent av en stilling, og virksomhetskontrolleren skal inngå i ledergruppen hos BRA-sjef, jf. DIVØ, vedlegg A, punkt 2.2.

22) SAP er en IT-applikasjon som ligger til grunn for Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF). SAP benyttes blant annet som regnskapssystem og til anskaffelser og materiellforvaltning.

23) Av disse var det 77 prosent som foretok anskaffelser daglig eller ukentlig, 17 prosent som foretok anskaffelser månedlig, og 6 prosent som foretok anskaffelser sjeldnere enn månedlig.

3 Revisjonskriterier

I henhold til riksrevisjonsloven § 9 fjerde ledd skal Riksrevisjonen gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. At virksomhetene har etablert tilfredsstillende intern kontroll[24], er en nødvendig forutsetning for å at de skal kunne forebygge og avdekke misligheter effektivt. Dette innebærer at det i virksomhetene skal foreligge systemer og rutiner for kontroll av områder der det er risiko for misligheter.

Krav til intern kontroll er nedfelt i reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet), med tilhørende bestemmelser. Senter for statlig økonomistyring beskriver risikostyring og intern kontroll som en prosess som er integrert i en virksomhets mål- og resultatstyring for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens oppnåelse av sine målsettinger.[25] Prinsippet om mål- og resultatstyring er forankret i bevilgningsreglementet § 9[26], og av økonomireglementet kan det utledes tre kategorier målsettinger som virksomheten skal oppfylle gjennom mål- og resultatstyringen:

- mål og resultatkrav
- pålitelig regnskapsrapportering og økonomiforvaltning
- overholdelse av lover og regler[27]

Tiltak for å forebygge og avdekke misligheter har innvirkning på de to sistnevnte kategoriene av målsettinger. For revisjonen er relevante krav fra økonomireglementet lagt til grunn. Videre legger undersøkelsen til grunn stortingsdokumenter og relevante bestemmelser fra lov om offentlige anskaffelser og forvaltningsloven. Også etiske retningslinjer for statstjenesten, etatsspesifikke regler og faglige standarder, slik de er beskrevet i COSOs rammeverk for intern kontroll, er lagt til grunn.

24) Se punkt 1.3 for en nærmere beskrivelse av definisjonen av begrepet "intern kontroll".
25) Jf. *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005), s. 5.
26) Det framgår av bevilgningsreglementet § 9 at de resultater som man tar sikte på å oppnå, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon som har betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.
27) Jf. *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005), s. 5.

3.1 Forsvarsdepartementets ansvar for forsvarlig intern kontroll

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2, har departementet et overordnet ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll. Videre skal departementet ha kompetanse og interne systemer og rutiner, slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Disse skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

3.2 Krav til intern kontroll i den enkelte virksomhet

3.2.1 Krav til intern kontroll nedfelt gjennom regelverk

Ifølge reglement for økonomistyring i staten § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, for blant annet å sikre at

- virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.[28] I virksomheter med mange eller store anskaffelser eller med manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket må det ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger forventes en høy grad av oppmerksomhet når det gjelder styring, oppfølging og kontroll av anskaffelser.

Virksomhetens ledelse har ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4, ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Intern kontroll skal primært være innebygget i virksomhetens interne styring.

28) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

Den interne kontrollen skal også ha fokus på å forebygge og avdekke tilsiktede handlinger utført i strid med gjeldende lover og regler, som eksempelvis manipulasjon, forfalskning eller endring av regnskapsdata eller annen resultatinformasjon.[29]

Ifølge Senter for statlig økonomistyrings veileder i risikostyring forutsetter en god mål- og resultatstyring at virksomhetsledelsen kjenner og aktivt håndterer utfordringer og usikkerhet som kan påvirke måloppnåelsen negativt. Det vises i den forbindelse til økonomireglementets gjennomgående krav om at all styring, oppfølging, kontroll og forvaltning i staten skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. I tillegg påpekes det i veilederen at kravene til intern kontroll i økonomireglementet også er krav til risikostyring.[30]

Ifølge Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene (FØET), punkt 1.4, har etatene et selvstendig ansvar for å fastsette interne instrukser og etablere intern kontroll innenfor rammen av reglement for økonomistyring i staten, bestemmelser om økonomistyring i staten, retningslinjene til etatene i forsvarssektoren og Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene. Forsvarssjefen har på denne bakgrunn fastsatt direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ).[31] Gjennom direktivet gir forsvarssjefen sine føringer og krav til hvordan virksomhetsstyringen skal gjennomføres.[32] Det blir i denne undersøkelsen lagt til grunn at kravene som framgår av DIVØ, etterleves i Forsvaret.

Av forsvarssjefens direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 2.1.4, framgår det at det ved enhver driftsenhet i Forsvaret (DIF) skal finnes en paginert og innbundet visitasjonsprotokoll med vedleggsperm. I visitasjonsprotokollen skal alle former for egne og overordnede mønstringer, inspeksjoner, regnskapskontroller og kontrolltellinger som utøves ved vedkommende enhet/avdeling, føres.[33]

3.2.2 Krav til intern kontroll i henhold til faglige standarder

For å sikre at den interne kontrollen fungerer på en tilfredsstillende måte, legges det i undersøkelsen til grunn at COSOs standard for intern kontroll blir fulgt.[34] Intern kontroll består ifølge COSO av fem innbyrdes relaterte komponenter som reflekterer måten ledelsen styrer virksomheten på. Komponentene henger sammen og tjener som kriterier på om systemet er effektivt (*Intern kontroll – et integrert rammeverk*, 1996, s. 13). Dette innebærer at virksomhetsledelsen har ansvar for at det

- er etablert et tilfredsstillende *kontrollmiljø*. Kontrollmiljøet setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring, og danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene
- gjennomføres *risikovurderinger*. Risikovurdering består av identifisering og analyse av risikoer som er relevante når det gjelder å oppnå virksomhetens målsettinger. Identifiseringen og analysen danner så et grunnlag for hvordan risiko skal håndteres. Det legges i denne undersøkelsen til grunn at risikovurderingene omfatter risikoen for misligheter
- gjennomføres *kontrollaktiviteter.* Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer at ledelsens direktiver blir gjennomført. De sørger for at nødvendige handlinger utføres for å håndtere risiko som kan hindre at virksomhetens målsettinger oppnås. COSO påpeker sammenhengen mellom risikovurderinger og kontrollaktiviteter, og slår fast at kontrollaktiviteter må evalueres med utgangspunkt i de direktiver ledelsen har satt i verk for å håndtere risiko (*Intern kontroll – et integrert rammeverk*, 1996, s. 72–73 og 79)
- er etablert *informasjons- og kommunikasjonssystemer* som gjør det mulig for de ansatte å fange opp og utveksle informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter
- foretas *oppfølging* av det interne kontrollsystemet for å vurdere hvor effektivt systemet er over tid. Dette oppnås gjennom kontinuerlig overvåking, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to

3.3 Krav til kontroll av utgifts- og inntektstransaksjoner

Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.5.1, slår fast at virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller). Kontrollene skal dokumenteres med manuelle signaturer eller elektroniske signaturer/aktivitetsregistreringer.

29) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4.
30) *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005), s. 4.
31) Siste utgave av direktivet ble fastsatt 19. juni 2009.
32) DIVØ, s. 4–5.
33) Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av sjef FLO, 15. september 2007, punkt 2.1.4.
34) Jf. punkt 1.3, der det redegjøres nærmere for COSOs standard.

Alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for virksomheten, skal bekreftes av en som har budsjettdisponeringsmyndighet.[35] Videre skal alle utgifter være attestert før utbetaling kan finne sted. Attestasjonskontrollen skal utføres av en annen person enn den som benytter sin budsjettdisponeringsmyndighet.[36]

Virksomhetens ledelse skal videre etablere rutiner for etterkontroll, eksempelvis ved gjennomføring av nødvendig budsjettoppfølging og kontroll basert på stikkprøver. Etterkontrollen må sammen med transaksjonskontrollene tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet slik at man foretar en avveining mot kostnader ved kontrollene. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert.[37]

3.4 Krav til anskaffelser av varer og tjenester

3.4.1 Krav i henhold til lov om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser § 1 slår fast at loven med tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for en statlig virksomhets anskaffelser av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider, jf. lovens § 2. Loven gjelder ikke anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123.[38]

I henhold til lov om offentlige anskaffelser § 5 skal virksomheten, i rollen som oppdragsgiver, opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandlingen og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse, jf. lov om offentlige anskaffelser § 5.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.[39] Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen, er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.[40] Videre skal oppdragsgiver føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.[41]

3.4.2 Krav i henhold til økonomireglementet

I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.1, skal virksomheten etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Fullmakter og organisering av arbeidet skal være dokumentert, og det skal være etablert metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemene og rutinene.

Transaksjonskontrollene (av utgifter) i henhold til bestemmelsenes punkt 2.5.2 ivaretas for anskaffelser normalt i forbindelse med bestilling og fakturabehandling.[42]

Budsjettdisponering og bestilling

Bestilling av varer og tjenester skal bekreftes av tilsatt som har budsjettdisponeringsmyndighet. Før bestilling gjennomføres, skal den som har budsjettdisponeringsmyndighet, påse at det er hjemmel for anskaffelsen i stortingsvedtak, tildelingsbrev eller andre vedtak og at disposisjonen ellers er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler.[43]

Varemottak

Virksomheten skal ha rutiner for kontroll av at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon, og for hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik.[44]

35) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.5.2.1.
36) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.5.2.2.
37) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.5.5.
38) Jf. lov om offentlige anskaffelser § 3. For slike anskaffelser, se punkt 3.4.3 om anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren.
39) Lov om offentlige anskaffelser § 5.
40) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7).
41) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2.
42) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.1.
43) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.3.
44) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.4.

Attestasjonskontroll
Attestasjonen omfatter kontroll av:[45]

- at fakturaen inneholder opplysninger som viser hva anskaffelsen gjelder, eventuelt med referanse til hvor slik dokumentasjon finnes, og opplysninger for riktig betaling, registrering og kontroll
- bestillingsdokumentasjonen, eventuelt avtale, med henblikk på pris, betalingsforpliktelse og andre relevante bestemmelser
- eventuell dokumentasjon for varemottak eller tjenesteleveranse mot fakturaen, for å sikre at bestilt vare eller tjeneste er mottatt i henhold til de spesifikasjoner som er bestilt. Ved kjøp av tjenester, skal det hvis mulig kontrolleres at tjenesten er bestilt og utført i henhold til avtale og at resultatet er tilfredsstillende
- kontering, eventuelt påføre slik informasjon, herunder at beløpet belastes rett kapittel og post eller konto

Dersom det er behov for å endre på innholdet i fakturaen, må det sendes en ny eller korrigert faktura.

3.4.3 Krav i henhold til anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren

Forsvarets anskaffelsesregelverk er gitt som instruks, fastsatt av Forsvarsdepartementet 1. september 2004. Dette innebærer at departementet har et selvstendig ansvar for rammebetingelsene ved anskaffelser som kan unntas fra EØS-lovverket.[46] Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren kom ut i revidert versjon 14. mars 2008[47] og gjelder for alle anskaffelser i forsvarssektoren.

Det framgår av anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren at Forsvaret skal sikre at konkurranseprinsippet og hensynet til forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet blir ivaretatt i anskaffelsesprosessen, samt at utvelgelsen av leverandør skjer på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Unntak fra loven om offentlige anskaffelser etter EØS-artikkel 123 krever at anskaffelsesmyndigheten må begrunne hvorfor andre hensyn eller forpliktelser gjør at de grunnleggende kravene helt eller delvis kan fravikes.[48] På bakgrunn av at Forsvarets anskaffelsesregelverk unntaksvis gir fullmakter som går utover de fullmaktene som ligger i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, understrekes det særlige ansvaret forsvarssektoren har for å påse at anskaffelsesvirksomheten blir gjennomført innenfor rammen av det som er etisk forsvarlig og i samsvar med politiske beslutninger.[49]

3.4.4 Krav om anskaffelser gjennom FLO

Ifølge direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 3, skal all anskaffelse av materiell til Forsvaret utføres direkte eller indirekte gjennom FLO, enten ved at anskaffelser blir gjort av FLO, eller ved at avdelingene gjør avrop på rammeavtaler som er inngått av FLO. Unntaksvis kan det innenfor godkjent budsjett anskaffes materiell som ikke omfattes av rammeavtaler, i enkeltsaker for inntil 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift. Disse anskaffelsene skal begrunnes. Unntaket gjelder ikke sensitivt materiell eller strukturmateriell som må godkjennes av fagmyndighet.

3.4.5 Krav om bruk av rammeavtaler

Det er inngått flere rammeavtaler for kjøp av varer og tjenester. Det framgår av St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret,* jf. Innst. S. nr. 176 (2005–2006), at pålegg om bruk av rammeavtaler ved anskaffelser er presisert innenfor Forsvaret og følges opp i organisasjonen. Forpliktelse til å bruke rammeavtaler er også nedfelt i anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren, punkt 14.5. Av St.meld. nr. 10 (2005–2006) framgår det videre at det er utarbeidet rutiner for lokal kontroll (lojalitetskontroll), og at kontroller foretas jevnlig.[50] I undersøkelsen legges det til grunn at Forsvaret følger opp bruken av rammeavtaler, i tråd med føringene i St.meld. nr. 10 (2005–2006) og anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren.

3.4.6 Krav om habilitet

I forvaltningsloven § 6 første ledd heter det:

> "En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak
>
> a) når han selv er part i saken;
> b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

45) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.5.2.
46) Jf. lov om offentlige anskaffelser § 3: "Loven gjelder ikke anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123." Unntaksmuligheten gjelder produksjon av eller handel med våpen, ammunisjon og krigsmateriell eller andre varer som er uunnværlige for forsvarsformål, eller forskning, utvikling eller produksjon som er uunnværlig for forsvarsformål, såfremt disse tiltakene ikke endrer konkurransevilkårene for varer som ikke er bestemt for direkte militære formål, jf. EØS-avtalens artikkel 123 b).
47) Fastsatt av regjeringen i regjeringskonferanse 13. mars 2008 med hjemmel i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser og delegeringsvedtak 20. august 2004 nr. 1208.
48) Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.2.5.
49) Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, forord.
50) St.meld. nr. 10 (2005–2006), punkt 5.2.6.3.

c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken."

En offentlig tjenestemann er i henhold til § 6 annet ledd også inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

Etiske retningslinjer for statstjenesten, punkt 4.1, viser til forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og slår fast at statsansatte ikke skal opptre på en måte som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet. I kommentarene til dette punktet er det spesielt pekt på at enkelte rollekombinasjoner vil kunne føre til at det oppstår interessekonflikter eller påstander om dette, og at det stilles spørsmål ved tjenestemannens uavhengighet og integritet.

Gjennomføring av anskaffelser i Forsvaret omfattes av forvaltningslovens bestemmelser om habilitet, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7[51] og anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.8.4[52]. Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.8.6, slår også fast at det skal utvises varsomhet overfor leverandører som har tilsatt personell fra forsvarssektoren.

I henhold til forvaltningsloven § 8 skal den enkelte vurdere sin egen habilitet, og si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Den enkeltes ansvar for å opplyse om egen inhabilitet framgår også av anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren, punkt 1.8.4, og etiske retningslinjer for statstjenesten, punkt 4.1.

Habilitetsvurderinger av personell som har befatning med anskaffelser, vil være et viktig tiltak for å redusere risiko for misligheter. Det legges derfor til grunn i undersøkelsen at Forsvaret skal etablere systemer og rutiner som sikrer at bestemmelsene om habilitet, slik de framgår av ovennevnte lover og regelverk, blir fulgt.

3.5 Krav til materiellforvaltning i den enkelte virksomhet

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.7, skal driftsmidler som enkeltvis har en anskaffelsesverdi over 30 000 kr, registreres. Virksomheten skal videre vurdere behovet for å registrere også andre eiendeler og fastsette rutiner for registreringen.

Forsvarsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren.[53] Med hjemmel i retningslinjene har forsvarssjefen fastsatt direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret.[54] Videre har sjef FLO med hjemmel i direktivet utarbeidet bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret.

Ifølge direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 2.1.4, skal enhver foresatt med materiellansvar, gjennomføre pålagte og nødvendige materiellkontrolltiltak for å sikre at bestemmelsene for materiellforvaltning blir fulgt, og at beholdningene er i overensstemmelse med fastsatte og regnskapsførte mengder. Enhver sjef skal gjennomføre pålagte eller årlige egenkontroller innenfor sitt myndighetsområde. Det skal utarbeides en plan for egenkontroll.[55] Kontroll av fysiske beholdninger i forhold til regnskapsmessige beholdninger (opptellingsforretning) skal gjennomføres årlig.[56]

Sjef FLO skal påse at det materiellet som forvaltes sentralt og lokalt, blir regnskapsført i elektroniske materiellregnskapssystemer i henhold til gitte bestemmelser.[57] FLO skal videre gjennomføre regnskapskontroll. Dette innebærer kontroll av

51) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7 slår fast at ved behandling av saker som omfattes av forskriften, gjelder reglene om habilitet i forvaltningsloven §§ 6–10.
52) Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.8.4, slår fast at forvaltningsloven §§ 6–10 gjelder for alle ansatte i forsvarssektoren. Det må ifølge dette punktet i regelverket stilles strenge krav til offentlig ansatte om habilitet og objektivitet i tjenesten. Det skal også vurderes om det finnes særegne forhold som er egnet til å svekke nødvendig tillit, og da i særlig grad den eksterne tilliten utenfor forsvarssektoren.
53) Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, 20. mars 2007. Retningslinjene har blitt revidert, og nye retningslinjer ble gjort gjeldende fra 16. august 2010.
54) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av forsvarssjefen, 16. juli 2007.
55) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 2.1.6.
56) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 2.1.5.4.
57) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 7.1.

materiellregnskap og materielloversikter, samt føring av disse.[58]

3.6 Etiske retningslinjer

Moderniseringsdepartementet ga 7. september 2005 ut etiske retningslinjer for statstjenesten. Moderniseringsdepartementet forutsatte at hver enkelt virksomhet med utgangspunkt i retningslinjene videreutvikler og styrker den etiske bevisstheten blant de ansatte. Det ble videre slått fast at den enkelte virksomhet må vurdere behovet for å supplere med egne retningslinjer tilpasset den enkelte virksomhets behov.[59]

Forsvarsdepartementet ga ut handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse i september 2006.[60] Handlingsplanen skal bidra til økt fokus på etisk refleksjon og styrke den enkeltes bevissthet rundt det å være ansvarlig medarbeider. Tiltakene i handlingsplanen spenner vidt og treffer alle ansatte og vernepliktige i hele forsvarssektoren.[61] Handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse skal følges opp.[62]

I mars 2007 ble det utgitt felles etiske grunnregler og etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren.[63] Departementets etiske retningslinjer skal være et verktøy for å sikre ryddighet i samarbeidet mellom Forsvaret og industrien. Videre ble anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren revidert 16. februar 2010 med bestemmelse om etisk handel, og iverksatt 1. mai 2010.[64] Dette innebærer at både Forsvaret og næringslivet må etterleve de etiske verdiene og normene som Forsvarsdepartementet legger til grunn.[65]

I undersøkelsen legges det til grunn at forsvarssektoren etterlever og følger opp retningslinjene og tiltakene departementet har fastsatt gjennom handlingsplanen og de etiske retningslinjene som er nevnt ovenfor.

58) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 2.1.5.5.
59) Etiske retningslinjer for statstjenesten (2005), Moderniseringsdepartementet, 7. september 2005, s. 3.
60) Ny revidert handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse for perioden 2009–2012 forelå i 2009.
61) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet*, punkt 4.6 og 6.3.
62) St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Forsvarsdepartementet*, punkt 1.1, 1.3 og 3.4; St.prp. nr. 1 (2007–2008), punkt 3.7.4.
63) St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet*, punkt 6.3.
64) Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.9.3.
65) St.meld. nr. 38 (2006–2007) *Forsvaret og industrien – strategiske partnere*, punkt 11.7.6; St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet*, punkt 6.3; St.prp. nr. 36 (2008–2009) *Nye kampfly til Forsvaret*, punkt 13.

4 Fakta

4.1 Styring og oppfølging

4.1.1 Forsvarsdepartementets styring og oppfølging

4.1.1.1 Regelverk og retningslinjer

Forsvarsdepartementet utgir retningslinjer og regelverk som en del av styringen med forsvarssektoren. Departementet har blant annet fastsatt retningslinjer for etatsstyringen i forsvarssektoren.[66] Retningslinjene angir rammer for styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og underliggende etater, samt etatenes roller og ansvar i gjennomføringen av styringsdialogen. Ett av formålene er å sikre en helhetlig mål- og resultatstyring av forsvarssektoren. Videre skal hvert av de strategiske målene for etaten følges opp gjennom virksomhetsåret ut fra en vurdering av risiko, jf. punkt 1.2 i retningslinjene. Retningslinjene er basert på krav gitt i reglement for økonomistyring i staten.

Forsvarsdepartementet har utgitt Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene (FØET)[67], som spesifiserer kravene i reglement for økonomistyring i staten knyttet til økonomistyring og forsvarlig forvaltning. Innenfor anskaffelsesområdet har Forsvarsdepartementet fastsatt anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF), gitt som instruks 1. september 2004.[68] Med hensyn til materiellforvaltning, ble Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren etablert i 2007 og fornyet i 2010.[69] Departementet framholder i intervju at dette er meget sentrale styringsdokumenter, som også er knyttet til intern kontroll og forsvarlig forvaltning.

4.1.1.2 Iverksettingsbrev og rapportering

Iverksettingsbrevet fra Forsvarsdepartementet til Forsvaret gir mål, oppdrag, føringer og rammer til forsvarssjefen for gjennomføringen av virksomheten for det gjeldende året. Iverksettingsbrevet er utformet med utgangspunkt i Stortingets behandling av Prop. 1 S og langtidsplanen for 2009–2012.

I strategisk målbilde for 2009–2012 går det fram at et av målene er forsvarlig forvaltning (mål I-2).[70] I iverksettingsbrevet for både 2010 og 2011 heter det:

> "Forsvaret skal ha en forsvarlig utførelse av alle typer forvaltning. I dette ligger at forvaltningsmessige rutiner og oppgaver ivaretas korrekt, er preget av ansvarlige holdninger til forvaltning og at ressursbruken er effektiv. Gitte krav til regnskap og dokumentasjon skal oppfylles. Videre skal politiske krav følges opp og gjeldende lover og regler og internt fastsatte krav følges. Intern revisjon og intern kontroll skal være en integrert del av virksomheten i etaten, med god bemanning, kompetanse og gjennomføring".[71]

I iverksettingsbrevet for 2011 er i tillegg følgende styringsparametere knyttet til målet om forsvarlig forvaltning:
- fakturakontroll
- håndvåpenkontroll
- materiellkontroll

Departementet uttaler i intervju at målet om forsvarlig forvaltning forutsetter – og stiller krav til – god intern kontroll.

Forsvarssjefen rapporterer til Forsvarsdepartementet hvert tertial, gjennom resultat- og kontrollrapporter (RKR). Her rapporteres det på målbilde og krav. En gjennomgang av resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2010 bekrefter dette. Det blir rapportert på styringsparametrene knyttet til målet om forsvarlig forvaltning, og det blir også gjort rede for avvik, risiko og iverksatte tiltak.[72]

Videre har Forsvarsdepartementet etablert en tiltaksliste knyttet til målet om forsvarlig forvaltning: tiltaksliste økonomi og forsvarlig forvaltning (TØFF). TØFF ble etablert høsten 2004. Departementet påpeker i intervju at TØFF endres i takt med gjeldende utfordringer, og tiltak som er

66) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren, Forsvarsdepartementet, 9. mars 2005.
67) Med virkning fra 11. mars 2005.
68) Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren kom ut i revidert versjon datert 14. mars 2008. Anskaffelsesregelverket er også revidert 16. februar 2010, med bestemmelse om etisk handel, jf. regelverkets punkt 1.9.3.
69) Med virkning fra 16. august 2010.
70) Iverksettingsbrev for Forsvaret for 2011, s. 13.
71) Iverksettingsbrev for Forsvaret for 2010, s. 29 og iverksettingsbrev for Forsvaret for 2011, s. 13.
72) Resultat- og kontrollrapport nr. 2 2010, del 1, vedlegg A, s. 28–38.

ferdig fulgt opp, blir kvittert ut. Det rapporteres månedlig på tiltakslisten. For november 2010 ble det blant annet rapportert på følgende områder:

- sikring av at krav til visitasjonsprotokoll, egenkontroll og lagertelling ivaretas i henhold til direktiv for materiellforvaltning (tiltakspunkt 5.11)
- forbedring av oversikt over materiellstatus, -beholdninger og lagertæring (tiltakspunkt 6)
- mangler ved anskaffelser – brudd på regelverk for offentlige anskaffelser (tiltakspunkt 6.7)
- mangelfull bruk av rammeavtaler – status månedlig lojalitetsmåling utført av FLO/FRAM per kapitteleier (tiltakspunkt 6.7)
- manglende føring av anskaffelsesprotokoller knyttet til anskaffelser gjennomført i Forsvaret (tiltakspunkt 6.13)
- status – antall DIF-er/BRA-er med utført månedlig intern kontroll i henhold til sjekkliste (tiltakspunkt 7.6)
- forhold vedrørende Forsvarets sanitet: forbedret intern kontroll og materiellkontroll (tiltakspunkt 7.8)

4.1.1.3 Etatsstyringsmøter og andre relevante styringsfora

Intern kontroll og forsvarlig forvaltning er ifølge intervju med Forsvarsdepartementet tema på alle etatsstyringsmøtene. Det blir også holdt egne månedlige oppfølgingsmøter knyttet til TØFF.

I tillegg viser departementet i intervju til at intern kontroll og forsvarlig forvaltning er tema på ulike møter på departementsrådsnivå. I 2010 ble det etablert et eget forum, med skriftlig mandat. I møtene stiller forsvarssjefen og administrerende direktør i Forsvarsbygg. Disse møtene er etablert som en overbygning for høynivågruppene i Forsvaret og Forsvarsbygg. Høynivågruppene ble etablert etter at Forsvarsdepartementet i april 2010 ba forsvarssjefen og administrerende direktør i Forsvarsbygg om å etablere hver sin høynivågruppe for å redusere grunnlaget for Riksrevisjonens merknader.[73] Departementet framholder i intervju at departementsrådens møte og høynivågruppene er ledd i departementets arbeid med forsvarlig forvaltning og gir en sterk signaleffekt til etatene, blant annet om at målet om forsvarlig forvaltning prioriteres høyt.

Departementet viser i intervju også til andre relevante fagforum, som koordineringsforum, personellforum og økonomiforum. Her blir det lagt vekt på økonomistyring og forsvarlig forvaltning. Tiltak som blir diskutert i disse møtene, formaliseres ofte senere i brev fra departementet til Forsvaret.

For øvrig peker departementet på at det finnes en rekke uformelle styringsarenaer der tema knyttet til intern kontroll og forsvarlig forvaltning inngår. Innen enkelte områder er det i perioder daglig kontakt, noe som er viktig for å sikre en felles situasjonsforståelse.

4.1.1.4 Andre relevante tiltak

Forsvarsdepartementet viser i intervju til at Forsvarsdepartementets internrevisjon har utviklet en sektorstrategi som har innvirkning på arbeidet med forsvarlig forvaltning, jf. *Strategidokument for internrevisjon i forsvarssektoren 2010–2013*. Formålet med strategien er å sikre at forsvarssektoren har en felles forståelse av og en koordinert tilnærming til internrevisjon. Det er blant annet etablert et faglig nettverk som samler alle kontrollmiljøene i sektoren (internrevisjonsnettverket i forsvarssektoren). Målet for nettverket er å oppnå effektiv styring og kontroll på tvers av alle kontrollressurser i sektoren, basert på felles rammeverk og metodikk. Nettverket skal sikre en bedre koordinering av arbeidet i de ulike kontrollmiljøene og vurdere om kontrollen er rettet mot områder der risikoen er størst. Forsvarsdepartementets internrevisjon skal ved endt strategiperiode gi en uttalelse om kvaliteten av ledelse og styring, risikostyring og kontroll i hele forsvarssektoren.

Departementet framhever videre at departementets internrevisjon har foretatt en undersøkelse om anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret. For å følge opp denne rapporten har Forsvarsdepartementet opprettet en monitoreringsgruppe der flere av avdelingene i departementet er representert. Internrevisjonen er med som observatør. Monitoreringsgruppen skal påse at Forsvaret følger opp rapporten. Departementet sier videre at rapporten vil bli fulgt opp med en tilsvarende undersøkelse innen noen år.

Forsvarsdepartementet uttaler for øvrig at det er viktig å tydeliggjøre underordnet etats oppfølgingsansvar. Det er forsvarssjefen som følger opp underliggende avdelinger i Forsvaret. Departementet kan likevel gi forsvarssjefen i oppdrag å utarbeide konkrete tiltak innad i den enkelte virksomhet dersom situasjonen tilsier det. Det er imidlertid viktig at denne styringsretten ikke misbrukes. Også for god intern kontroll og forsvarlig forvaltning er det ifølge departementet

73) Jf. brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen og Forsvarsbygg, 14. april 2010.

avgjørende med klare ansvarslinjer og tydelige myndighetsforhold. Departementet følger derfor primært opp på overordnet nivå.

4.1.2 Forsvarssjefens styring og oppfølging

4.1.2.1 Regelverk og retningslinjer

Forsvarssjefen utgir retningslinjer og regelverk som en del av styringen av etaten. I 2006 utga forsvarssjefen direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon (DIVØ). Direktivet ble revidert i 2009. Gjennom DIVØ gir forsvarssjefen sine føringer og krav til hvordan virksomhetsstyringen skal gjennomføres. I DIVØ understrekes det at risikostyring og intern kontroll skal være komplementære handlinger innen virksomhetsstyringen i Forsvaret.

I 2011 ble *Forsvarets praktisering av intern kontroll* utgitt som vedlegg D til DIVØ.[74] Vedlegget er en samling av eksisterende krav til intern kontroll i Forsvaret gjennom DIVØ og andre relevante regelverk og direktiver. I vedlegget stilles det også krav om at DIF-sjefene skal utarbeide en handlingsplan for intern kontroll.[75] Forsvarsstaben opplyser i intervju at staben i 2011 vil gjennomføre stedlig veiledning og oppfølging av hver enkelt DIF for å sikre implementering av dette vedlegget. Veiledningsopplegget vil være tilpasset den enkelte DIFs egenart og vil bli gjennomført i form av en todagers workshop hos hver enkelt DIF. Forsvarsstaben påpeker at aktiviteten i de ulike DIF-ene er svært forskjellig, og at det vil være behov for en risikovurdering innen hver DIF med hensyn til hvordan systemet for intern kontroll bør bygges opp. Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at det vil bistå med kompetanse i dette arbeidet.

Forsvarsstaben viser i intervju også til *Krav til DIF- og BRA-sjefer*[76] og *Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring (MRR)*[77], henholdsvis vedlegg A og C til DIVØ. I tillegg er en del praktisk veiledningsmateriale knyttet til de ulike vedleggene til DIVØ formidlet gjennom Forsvarets intranett.

Retningslinjene fra Forsvarsdepartementet knyttet til materiellforvaltning er fastsatt i forsvarssjefens direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret.[78] Formålet med direktivet er å bidra til en helhetlig og forsvarlig materiellforvaltning i Forsvaret. Direktivet gir regler for materiellforvaltning, med vekt på ansvar, myndighet, kontroll, vedlikehold og rapportering.[79]

4.1.2.2 Virksomhetsplan og rapportering

Forsvarssjefens virksomhetsplan er den årlige planen for gjennomføring av virksomheten i Forsvaret. I virksomhetsplanen for 2010, s. 18, gjengis målet om forsvarlig forvaltning fra departementets iverksettingsbrev. Der framgår det også at alle BRA-sjefer skal etablere risikostyring og intern kontroll som en del av den interne styringen innenfor eget virksomhetsområde.[80]

Som en del av forsvarssjefens virksomhetsplan for 2009 og 2010 ble det lansert årlige kampanjeplaner for forbedret forvaltning. Forsvarsstaben uttaler i intervju at den erfarer at kampanjeplanene har gitt gode resultater. Kampanjeplanene har rettet oppmerksomhet på å forbedre innkjøps- og fakturaprosessen, materiellforvaltning og intern kontroll. Forsvarsstaben framhever spesielt forbedringene som er oppnådd innen fakturastatus, og ser ledelsesforankring som en viktig årsak til dette. Forsvarsstaben viser til at det har blitt rapportert på kampanjeplanen hvert tertial i tilknytning til resultat- og kontrollrapportene. En gjennomgang av rapporteringen fra fem staber på DIF-nivå[81] til Forsvarsstaben bekrefter dette.

Kampanjeplanen for forbedret forvaltning er ikke videreført i virksomhetsplanen for 2011. Forsvarsstaben forklarer i intervju dette med at intern kontroll skal være en integrert del av Forsvarets virksomhet og integreres i etablerte styringsprosesser og styringsdokumenter.

4.1.2.3 Styringsfora

Forsvarsstaben opplyser i intervju at det avholdes månedlige møter – Forum 1 – hos forsvarssjefen, der DIF-sjefene deltar, og der driftsrelatert ledelse og styring er tema. Skriftlige retningslinjer for rapporteringen som behandles i møtene, blir sendt DIF-sjefene i forkant. I tillegg avholdes det driftssjefsmøter månedlig.

74) Fastsatt av forsvarssjefen, 1. januar 2011.
75) Kravet framgikk av Forsvarets veileder i intern kontroll, som ble lansert i en første utgave i april 2010. Kravet er senere nedfelt i den oppdaterte utgaven av veilederen, dvs. vedlegg D til DIVØ, *Forsvarets praktisering av intern kontroll*, punkt 3.4, der det framgår at alle DIF-er og BRA-er skal ha utarbeidet en handlingsplan for forsvarlig forvaltning. Plan for intern kontroll skal innarbeides og beskrives i handlingsplanen.
76) Datert 19. juni 2009.
77) Fastsatt av forsvarssjefen, 10. mars 2010.
78) Fastsatt 16. juli 2007.
79) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av forsvarssjefen, 16. juli 2007, s. 6.
80) Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2010, s. 26.
81) FLO stab, Hærstaben, Sjøforsvarsstaben, Luftforsvarsstaben og Heimevernsstaben.

To ganger i måneden er det i tillegg konsernkontrollermøter, hvor det gis muntlig rapportering knyttet til forbedret forvaltning og intern kontroll. Forsvarsstaben avholder også månedlige møter med fagmyndighetene Forsvarets regnskapsadministrasjon og Forsvarets lønnsadministrasjon, om blant annet pålitelig regnskapsrapportering og etterlevelse av gjeldende regelverk.

4.1.2.4 Andre tiltak knyttet til forsvarlig forvaltning

Forsvarsstaben opplyser i intervju at Forsvarets sjekkliste for intern kontroll ble utviklet i 2005, og at den opprinnelig ble etablert som et hjelpemiddel for nytilsatte virksomhetskontrollere. Hensikten var å synliggjøre hvilke kontrollområder som er sentrale for en god intern kontroll i Forsvaret, og å sikre månedlig oppfølging i den enkelte avdeling. Hensikten med sjekklisten var også å etablere et system for dokumentasjon av gjennomført intern kontroll. Det ble gjennom virksomhetsplanen gitt i oppdrag å ta i bruk sjekklisten for intern kontroll. Føringene fra Forsvarsstaben tilsa at sjekklisten skulle signeres av BRA-sjefen, og at bruken av sjekklisten skulle dokumenteres i visitasjonsprotokollen, med selve sjekklisten som vedlegg.

Forsvarsstaben viser i intervju også til tilgangsstyringsprosjektet. Prosjektet ble satt i gang som et resultat av at staben erfarte at Forsvaret hadde hatt for dårlig kontroll med rolletilgangene i SAP. Det var for mange som hadde hatt tilganger, og mange hadde ikke hatt god nok kompetanse knyttet til sine tilganger. Fra og med 1. november 2010 ble – som et resultat av prosjektet – antallet tilganger i SAP redusert og slått sammen.

Administrativ kontroll er en enhet i Forsvarsstaben og forsvarssjefens redskap for å sikre at Forsvarets forvaltningsfunksjon utøves på en tilfredsstillende, hensiktsmessig og effektiv måte. Forsvarsstaben opplyser i intervju at omfanget av administrative kontroller er redusert de siste årene. Administrativ kontroll har lagt vekt på utvikling av regelverk og retningslinjer, inkludert en policy for misligheter. Administrativ kontroll bidrar med praktisk veiledning overfor DIF-ene og involveres også i enkeltsaker der det kan foreligge misligheter.

Forsvarssjefen har også en internrevisjon. Internrevisjonen er forsvarssjefens verktøy for å sikre en helhetlig intern revisjon av den virksomheten forsvarssjefen er ansvarlig for. Internrevisjonen opplyser i en e-post datert 16. februar 2011 at de viktigste oppgavene den har, er å gjennomføre operasjonell revisjon for å kontrollere, granske og evaluere ledelsesprosesser, virksomhets- og økonomistyring, samt forvaltning som er underlagt forsvarssjefen. I revisjonssaker er internrevisjonen direkte underlagt forsvarssjefen og uavhengig av linjeorganisasjonen.

Forsvarsstaben uttaler i intervju at den ikke på overordnet nivå har evaluert hvorvidt den interne kontrollen som er etablert i Forsvaret, er effektiv for å forebygge og avdekke misligheter. Forsvarsstaben framhever likevel at forsvarssjefens internrevisjonsrapport *Organisering av intern kontroll i Forsvaret* kan anses som en evaluering. Rapportens anbefalinger til tiltak vil bli fulgt opp av Forsvarsstaben.

Forsvarsstaben påpeker i intervju at den ikke følger opp utøvelsen av konsernkontrollerfunksjonen: Det er DIF-sjefene som har ansvaret for oppfølging av konsernkontrollerne. Videre skal konsernkontrolleren og BRA-sjefen følge opp virksomhetskontrollerne innenfor sin egen virksomhet. Forsvarsstaben har derfor ingen rutinemessig oppfølging av BRA-ene, men uttaler i intervju at den vil følge opp BRA-er der det avdekkes mangelfull oppfølging. Forsvarsstaben påpeker at staben ved behov iverksetter ad hoc-tiltak for å redusere risiko. DIF-er med utfordringer blir fulgt særskilt opp. Forsvarets avdeling for kultur og tradisjon (FAKT) er et eksempel på en avdeling som ble fulgt opp som følge av et dårlig årsresultat i 2009. Videre er Forsvarets sanitet (FSAN) fulgt opp spesielt som følge av Riksrevisjonens bemerkninger i Dokument 1.[82] Forsvarsstaben opplyser i intervju at staben ikke hadde noen indikasjoner på svak intern kontroll ved FSAN før dette kom fram gjennom Riksrevisjonens funn, og hadde derfor ingen spesifikk oppfølging av FSAN før dette.

4.1.3 Forsvarsdepartementets og Forsvarsstabens vurdering av utfordringer

Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har i intervju kommet med synspunkter på hvilke utfordringer Forsvaret står overfor når det gjelder å sikre en tilstrekkelig intern kontroll som kan forebygge og avdekke misligheter.

Både Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet framhever kompetanse som en utfordring. Begge

82) Det ble i Dokument 1 (2010–2011), s. 135–136, påpekt omfattende svikt i den interne kontrollen ved FSAN. Det ble blant annet funnet alvorlige brudd på anskaffelsesregelverket og manglende oversikt over materiell.

peker på rotasjonssystemet i Forsvaret, der personell flyttes mellom ulike stillinger og avdelinger, ofte etter bare få år. Dette skaper ifølge Forsvarsstaben utfordringer med hensyn til å sikre tilstrekkelig kompetanse og kontinuitet, og gjør det vanskeligere å skape robuste fagmiljøer. Rotasjonssystemet bør ifølge departementet vurderes endret for stillinger som er knyttet til intern kontroll, økonomistyring og innkjøp. Departementet framhever videre behovet for spesifikk fagkompetanse og erfaring innenfor områder som er knyttet til økonomistyring og forsvarlig forvaltning. Departementet påpeker også at det i dag ikke er karrierefremmende i Forsvaret å inneha stillinger knyttet til områder som intern kontroll, økonomistyring og innkjøpsvirksomhet, og at dette påvirker rekrutteringen til slike stillinger. Forsvarsstaben påpeker i tillegg at utfordringer når det gjelder kompetanse, også skyldes at det i flere år ble lagt mindre vekt på forvaltningskompetanse i utdanningen. Dette var en følge av at støttevirksomhet ble nedprioritert i omstillingsperioden 2005–2008. Hensikten var at innføringen av et felles integrert forvaltningssystem (FIF) skulle kompensere for reduksjonen i antall forvaltningsstillinger, men dette har ikke latt seg gjøre fullt ut.

Forsvarsdepartementets og Forsvarsstabens vurdering av kompetanse som en utfordring faller sammen med generalinspektøren for Hærens konklusjon etter forvaltningskontrollen for 2010:[83]

> "Hærens kapasitet til å utøve forsvarlig forvaltning er en kritisk sårbarhet. For lav tilførsel av utdannet personell på ulike nivå, høyt arbeidspress og rotasjon av personell til internasjonale operasjoner medfører at kapasiteten i de fleste avdelinger i Hæren er på et kritisk minimum. Den viktigste årsaken til at avdelingene oppnår tilfredsstillende forvaltningskontroll, er avdelingenes vilje og evne til å prioritere forvaltning."

I strategisk målbilde for 2009–2012 framgår mål om en systematisk og målrettet utvikling og styring av personell og kompetanse.[84] Departementet opplyser i intervju at kompetanseutfordringene i Forsvaret også vil bli et tema i den forestående langtidsplanen for forsvarssektoren, eksempelvis knyttet til en nødvendig profesjonalisering av sentrale roller innen økonomistyring og forvaltning.

Holdninger knyttet til forsvarlig forvaltning og etterlevelse av regelverk er også trukket fram som en utfordring. Forsvarsdepartementet peker i intervju på at det eksisterende regelverket er dekkende for å sikre forsvarlig forvaltning, men at holdningene til etterlevelse er en utfordring i enkelttilfeller. Forsvarsstaben viser i intervju til at det i en organisasjon som primært har oppmerksomheten rettet mot de operative leveransene, er en utfordring å skape forståelse for at det er nødvendig med en helhetlig virksomhetsstyring, som også omfatter pålitelig rapportering, overholdelse av regelverk og forsvarlig forvaltning. Forsvarsstaben arbeider med å skape forståelse for at forsvarlig forvaltning er viktig for Forsvarets omdømme og troverdighet i både departementet, Stortinget og opinionen. Forsvarsstaben påpeker for øvrig at arbeidet med intern kontroll ikke er satt godt nok i system, og at kontrollarbeidet som utføres, ikke dokumenteres i tilstrekkelig grad.

Forsvarsdepartementet framholder også lederforankring som sentralt for å sikre god intern kontroll. Dette gjelder på alle nivåer i virksomheten. Ledere som anerkjenner betydningen av forsvarlig forvaltning og god intern kontroll, legger vekt på å rekruttere kompetent forvaltningspersonell og bruker aktivt virksomhetskontrollerfunksjonen i avdelingen. Kompetente og erfarne virksomhetskontrollere vil på samme måte kunne avlaste og bøte på en eventuell manglende oppmerksomhet hos ledere på intern kontroll.

Både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben påpeker at det å sikre tilstrekkelige ressurser og kompetanse til forvaltningsoppgaver er et spørsmål om intern prioritering. Departementet framholder at det bør være nok årsverk og økonomiske ressurser i Forsvaret i dag til å sikre en fullt ut forsvarlig forvaltning, men at dette avhenger av god ressursutnyttelse og personell med riktig kompetanse. Forsvarsstaben påpeker videre at ved å arbeide forebyggende med holdninger og ved å øke kompetansen vil mulighetsrommet for misligheter reduseres.[85]

4.1.4 Oppfølging av avdelingene

4.1.4.1 Presisering av ledelsens oppfølgingsansvar

DIVØ og forsvarssjefens virksomhetsplan presiserer DIF-sjefenes og BRA-sjefenes ansvar for oppfølging av forsvarlig forvaltning i Forsvaret.

83) Rapport fra generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroll 2010, 29. juni 2010, s. 4.
84) Iverksettingsbrev for Forsvaret for 2011, s. 13.
85) Se også punkt 4.4.11 og 4.6.4, der det gis en nærmere omtale av kompetanse innen henholdsvis anskaffelser og materiellforvaltning.

DIF-sjefene skal etablere systemer for mål- og resultatstyring som gir sporbarhet fra etatsledelsens virksomhetsplan ned til utøvende BRA-sjefer, jf. DIVØ punkt 5.6. DIF-sjefene har ansvar for at underliggende avdelinger etablerer en tilfredsstillende intern kontroll, og at det etableres rutiner for oppfølging og kontroll.[86]

DIVØ, punkt 4.4.3, beskriver BRA-sjefens oppfølging innenfor virksomhetens ansvarsområde. Det slås fast at det skal gjennomføres ulike interne kontrollaktiviteter for å sikre at virksomheten gjennomføres som planlagt og innenfor regelverket. BRA-sjefen skal få rapporter fra undergitte avdelinger. Risikostyring og intern kontroll skal dessuten dokumenteres og kommuniseres internt og eksternt opp mot neste ledd, jf. DIVØ, punkt 3.2.

Også gjennom virksomhetsplanene for 2009 og 2010 – med tilhørende kampanjeplaner for forbedret forvaltning – er det slått fast at forsvarlig forvaltning er et sjefsansvar: "Avgjørende for at planen skal lykkes, blir at alle sjefer aktivt kommuniserer betydningen av at Forsvaret etablerer en tilfredsstillende forvaltning, og personlig involverer seg i at forbedringer gjennomføres innen sitt ansvarsområde."[87]

I det følgende gis en beskrivelse av DIF-nivåets styring og oppfølging av intern kontroll i underliggende BRA-er, i form av styringssignaler, rapportering og kontroller. Det blir spesielt lagt vekt på styringen ved de DIF-ene som er besøkt i forbindelse med revisjonen, dvs. FLO stab, Luftforsvarsstaben og Sjøforsvarsstaben. Imidlertid presenteres enkelte data også fra de to andre forsvarsgrenene: Hæren og Heimevernet. Det blir i tillegg gjort rede for BRA-sjefenes og virksomhetskontrollernes oppfatning av oppfølgingen fra overordnet nivå.

4.1.4.2 Styringssignaler fra DIF-sjefene til BRA-sjefene

I henhold til DIVØ, punkt 5.6, skal DIF-sjefene i sin virksomhetsplan redegjøre for hvordan deres egen virksomhet understøtter forsvarssjefens mål og resultatkrav.

De tre DIF-ene som er besøkt i forbindelse med revisjonen, har nedfelt krav som er relatert til intern kontroll, i virksomhetsplanene sine. Blant områdene som er nevnt i virksomhetsplanene for 2010, er krav om bruk av sjekkliste for intern kontroll,[88] mål for fakturastatus samt krav om gode rutiner for fakturaflyt og bruk av hovedprosessen[89] i innkjøpsløsningen. FLO har videre som rettelse og tillegg til virksomhetsplanen utformet en tiltaksliste for oppfølging av gjentatte bemerkninger fra Riksrevisjonen. I dokumentet gis det oppdrag til alle divisjoner innen blant annet innkjøp og fakturaflyt, mål-, resultat- og risikostyring, anskaffelser og materiellkontroll.

Også Hæren og Heimevernet har konkretisert styringssignaler relatert til intern kontroll og forsvarlig forvaltning. Generalinspektøren for Hæren har gjennom virksomhetsplanen for 2010 stilt krav om blant annet risikovurderinger, bruk av rammeavtaler, betaling av faktura i rett tid og etterlevelse av fastsatte rutiner i forbindelse med innkjøp. Heimevernet har gjennom budsjettretningslinjer for 2010 stilt krav til BRA-sjefene om blant annet å utarbeide en plan for anskaffelser, bruk av rammeavtaler og listeføring av materiell.

Alle de tre besøkte DIF-ene har i intervju vist til pågående utviklingsarbeid når det gjelder styringssignaler om intern kontroll. DIF-ene er i ferd med å utarbeide veiledere eller retningslinjer for intern kontroll i egne avdelinger. Arbeidet er satt i gang med utgangspunkt i krav fra Forsvarsstaben om at DIF-sjefene skal sikre at det utarbeides en handlingsplan for intern kontroll.[90]

4.1.4.3 Rapportering og oppfølging

DIF-ene innhentet tertialvis i 2010 opplysninger fra underliggende BRA-er om status for gjennomføringen av kampanjeplanen for forbedret forvaltning.[91] BRA-ene har fylt ut et skjema med opplysninger om status på ulike sjekkpunkter innen følgende områder:

- fakturaflyt og måltall for bruk av hovedprosess
- egenkontroll av materiell og andre spørsmål knyttet til materiellforvaltning

86) Jf. vedlegg D til DIVØ, *Forsvarets praktisering av intern kontroll*, punkt 1.7.2.

87) Kampanjeplan for forbedret forvaltning 2009, punkt 5.1. Se også kampanjeplanen for 2010, punkt 5.1.

88) Sjekkliste for intern kontroll brukes i avdelingenes månedlige gjennomgang av intern kontroll og forsvarlig forvaltning ved avdelingen. For nærmere omtale av sjekklisten, se punkt 4.1.2.4 og 4.3.1.

89) En anskaffelse som følger hovedprosessen, vil foregå ved at det opprettes en innkjøpsordre i SAP av en person som har en rolle i SAP for å opprette dette. Den som har budsjettdisponeringsmyndighet anviser anskaffelsen, og bestillingen sendes til leverandør. For nærmere omtale av bruk av hovedprosess i Forsvaret, se punkt 4.4.4.

90) Kravet framgikk av Forsvarets veileder i intern kontroll, som ble lansert i en første utgave i april 2010. Kravet er senere nedfelt i den oppdaterte utgaven av veilederen, vedlegg D til DIVØ, *Forsvarets praktisering av intern kontroll*, punkt 3.4, der det framgår at alle DIF-er og BRA-er skal ha utarbeidet en handlingsplan for forsvarlig forvaltning. Plan for intern kontroll skal innarbeides og beskrives i handlingsplanen.

91) Dette skjedde i forbindelse med rapporteringen DIF-ene avgir til Forsvarsstaben i forbindelse med RKR-rapporteringen til Forsvarsdepartementet.

- føring av visitasjonsprotokoll og anskaffelsesprotokoll
- lokale retningslinjer
- fullmaktsoversikter
- risikovurderinger
- virksomhetskontrollerfunksjonen
- kompetansehevende tiltak innen forvaltningsområdet
- gjennomføring av månedlig intern kontroll

I rapporteringen svarer avdelingene ja eller nei på spørsmål om de har etablert rutiner og utarbeidet dokumenter som forutsatt. Avdelingene svarer også ja eller nei på om de har gjennomført kontroller og andre tiltak det er spurt om. Det stilles krav om at avvik skal forklares.

I det følgende gis en nærmere omtale av DIF-enes oppfølging av underliggende avdelinger – både gjennom kampanjeplanen for forbedret forvaltning og gjennom andre oppfølgingstiltak – innen ulike områder som er sentrale for forsvarlig forvaltning.

Lokale rutinebeskrivelser som omfatter intern kontroll ved underliggende avdelinger
DIF-ene som er besøkt i forbindelse med revisjonen, er i varierende grad kjent med om det i underliggende avdelinger finnes oppdaterte lokale rutinebeskrivelser som omfatter intern kontroll. Sjøforsvarsstaben er kjent med status på dette området, men verken Luftforsvarsstaben eller FLO har systematisk innhentet informasjon om i hvilken grad det er etablert lokale rutinebeskrivelser for intern kontroll i avdelingene. FLO stab påpeker imidlertid at dette er et punkt som blir kontrollert gjennom materiellforvaltningskontroller,[92] men at FLO stab ikke sitter med en samlet oversikt over status i FLO. Luftforsvarsstaben uttaler at den i stor grad har kjennskap til dette gjennom kontakt med avdelingene.

Oppfølging av virksomhetskontrollerfunksjonen
I rapporteringen i henhold til kampanjeplanen for forbedret forvaltning skal det rapporteres om hvorvidt en virksomhetskontroller er representert i avdelingens ledergruppe, slik DIVØ stiller krav om. I intervju er det stilt spørsmål om hvordan den enkelte DIF utover dette følger opp om virksomhetskontrollerfunksjonen ivaretas som forutsatt ved underliggende BRA-er.

Både FLO stab, Sjøforsvarsstaben og Luftforsvarsstaben viser til at det er etablert et system for å følge opp virksomhetskontrollere ved underliggende BRA-er. Sjøforsvarsstaben uttaler at den i tillegg til daglig dialog og oppfølging har samlinger med virksomhetskontrollerne på nivå 3[93] annenhver måned. Også Luftforsvarsstaben viser til at det blir gjennomført seminarer om intern kontroll for virksomhetskontrollere og stabssjefer i Luftforsvaret. Møtene avholdes én til to ganger årlig, altså sjeldnere enn i Sjøforsvaret. Luftforsvarsstaben viser for øvrig til at den raskt vil kunne avdekke om kontrollerfunksjonen ikke blir utført, da dette vil komme fram gjennom de ulike rapporteringene. FLO stab opplyser at virksomhetskontrollere i divisjonsledelsen (dvs. nivå 3)[94] deltar på de månedlige virksomhetsoppfølgingsmøtene i FLO stab.

Risikovurderinger i underliggende avdelinger
Gjennom rapporteringen i henhold til kampanjeplanen for forbedret forvaltning innhenter DIF-ene opplysninger om risikovurderinger i underliggende avdelinger. BRA-ene skal rapportere om risikovurderingsprosessen er formalisert og implementert, og videre om det finnes dokumenterte vurderinger av mislighetsrisiko. Spørsmålene er formulert som ja/nei-spørsmål, og BRA-ene må derfor ikke gi noen beskrivelse av omfanget av og kvaliteten på eventuelle risikovurderinger.

Sjøforsvarsstaben og Luftforsvarsstaben innhenter mer informasjon enn det som følger av rapporteringen i forbindelse med kampanjeplanen. Begge stabene opplyser i intervju at de mottar risikovurderinger fra underliggende BRA-er gjennom rapportering. Forsvarlig forvaltning og intern kontroll er imidlertid ikke omfattet av risikovurderingene som sendes til stabene. Luftforsvarsstaben sier at den ikke har oversikt over i hvilken grad underliggende avdelinger i Luftforsvaret gjennomfører risikovurderinger knyttet til forsvarlig forvaltning og intern kontroll. Det er opp til den enkelte avdeling å vurdere behovet for dette.

92) FLO gjennomfører materiellforvaltningskontroller på vegne av forsvarssjefen. I utgangspunktet skal det gjennomføres materiellforvaltningskontroller i alle avdelinger i Forsvaret hvert tredje år. Hensikten med kontroll av materiellforvaltningen er å påse at både de brukende og de forsynende avdelingene forvalter sitt materiell i henhold til forvaltningsdirektiver og bestemmelser, samt at nødvendige ressurser og kompetanse for å gjøre dette er til stede. For nærmere omtale av materiellforvaltningskontroller, se punkt 4.1.4.4.

93) Det finnes BRA-sjefer på nivå 3, 4 og 5, jf. nærmere redegjørelse i punkt 1.2. I Sjøforsvaret er for eksempel sjefen for Kysteskadren BRA-sjef på nivå 3. Sjef for de ulike våpnene som er underlagt sjef for Kysteskadren, herunder Marinens jegervåpen, er BRA-sjefer på nivå 4.

94) Jf. punkt 1.2, der det framgår at FLO er organisert i sju divisjoner. Divisjonssjefene er BRA-sjefer på nivå 3.

FLO stab mottok ikke risikovurderinger fra underliggende avdelinger i 2010, men opplyser i intervju at staben har utarbeidet et system for rutinemessige risikovurderinger knyttet til måloppnåelse. Dette blir iverksatt fra 2011 i form av en oppdragsdatabase der alle oppdrag til divisjonssjefene synliggjøres. Både oppdrag som berører leveranser og oppdrag som berører forsvarlig forvaltning, skal dokumenteres gjennom databasen. Databasen vil også inkludere et fast punkt for risikovurdering knyttet til de ulike oppdragene.

Gjennomføring av intern kontroll i underliggende avdelinger

Status når det gjelder månedlig gjennomføring av intern kontroll i henhold til sjekklisten, inngår i avdelingenes rapportering i henhold til kampanjeplanen for forbedret forvaltning. Gjennom rapporteringen svarer avdelingene ja eller nei på om de for hver enkelt måned har gjennomført intern kontroll i henhold til sjekklisten. Intervju med stabene viser at de ikke mottar rapportering utover dette, og underliggende avdelinger sender ikke inn utfylte sjekklister. Rapporteringen stabene mottar, gir dermed ikke nærmere opplysninger om kvaliteten på kontrollen, hvilke forhold som er kontrollert, eller om eventuelle avvik som er avdekket.

Både FLO stab og Luftforsvarsstaben gir i intervju uttrykk for at det er behov for bedre informasjon om arbeidet med intern kontroll i underliggende avdelinger. Luftforsvarsstaben viser til at staben har etablert en arbeidsgruppe for intern kontroll, og at staben gjennom denne vil se nærmere på behovet for ytterligere rapportering. Dette kan gi et bedre grunnlag for Luftforsvarsstabens rapportering til forsvarssjefen, men også et bedre grunnlag for å se behov for endringer og tiltak.

Hæren følger en annen praksis enn Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Hærstaben opplyser i en e-post av 6. desember 2010 at staben månedlig innhenter utfylte sjekklister for intern kontroll fra sine åtte direkte underliggende BRA-er. De underliggende BRA-ene til disse åtte rapporterer til sin overordnede BRA. For eksempel mottar Brigade Nord sjekklister fra underliggende bataljoner. Innen Heimevernet sender noen avdelinger kopi av signerte sjekklister til HV-staben, men ikke alle, jf. e-post fra HV-staben av 11. januar 2011.

Oppfølging av anskaffelser

Gjennom rapporteringen i henhold til kampanjeplanen for forbedret forvaltning skal BRA-sjefene opplyse om det finnes lokale retningslinjer for innkjøp og anskaffelser. Både Sjøforsvarsstaben og Luftforsvarsstaben opplyser i intervju at de er kjent med at det foreligger lokale retningslinjer for anskaffelser i underliggende avdelinger, men stabene er usikre på kvaliteten og omfanget hos hver enkelt.

I forbindelse med rapporteringen i henhold til kampanjeplanen innhentes også opplysninger om hvorvidt avdelingenes måltall for bruk av standard hovedprosess for perioden er nådd. For status når det gjelder hovedprosess, viser stabene også til oversikter som Forsvarsstaben legger ut på intranettet. Alle de tre DIF-ene som er intervjuet, har i tillegg til dette en tett oppfølging av underliggende avdelinger når det gjelder forfalte fakturaer. Stabene følger opp gjennom e-post til underliggende avdeling minimum én gang i uken, med oversikter over status for forfalte fakturaer sett i forhold til måltall.

Verken Sjøforsvarsstaben, Luftforsvarsstaben eller FLO stab følger opp om underliggende avdelinger vurderer habiliteten til personell som foretar anskaffelser. Luftforsvarsstaben sier at ansvaret for å vurdere behovet for og eventuelt gjennomføre habilitetsvurderinger ligger på BRA-nivå, og at staben ikke har kjennskap til i hvilken grad det foretas rutinemessige habilitetsvurderinger i Luftforsvaret. FLO stab viser til at alle ansatte skal ha gjennomført kurs og fått nødvendig sertifisering før de gjennomfører anskaffelser. Denne kursingen skal gi de ansatte kjennskap til kravene til habilitet. FLO stab viser for øvrig til habilitetsregisteret som vil bli innført i hele FLO fra 2011, jf. nærmere omtale i punkt 4.4.3.3.

Oppfølging av materiellforvaltningen

I forbindelse med kampanjeplanen for forbedret forvaltning skal BRA-ene rapportere om det er utført egenkontroller av materiell. Avdelingene skal også melde inn om de har utarbeidet en egenkontrollplan, om dato for neste planlagte kontroll og om avdelingene har rutiner for regnskapsføring av attraktivt materiell.

Stabene i de to forsvarsgrenene som er intervjuet, har fått spørsmål om på hvilken måte de utover dette følger opp at underliggende avdelinger har oversikt over eget materiell. Både Sjøforsvarsstaben og Luftforsvarsstaben viser til at kontroller knyttet til materiellet blir ivaretatt av FLO gjennom materiellforvaltningskontroller. Siden det er FLO som står for kontrollene, var det vanskelig for

begge stabene å svare på spørsmål om status for materiellregnskapet ved underliggende avdelinger, eller i hvilken grad materielloversikter fra SAP benyttes ved materiellkontroll. Luftforsvarsstaben viser også til at ansvaret for materiell i stor grad er delegert til Luftoperativt inspektorat (LOI), som er fagansvarlig for logistikk og materiellforvaltning i Luftforsvaret. Luftforsvarsstaben opplyser at LOI, på grunn av omorganisering av logistikkvirksomheten i Forsvaret, i liten grad har fulgt opp dette området i 2010.[95]

4.1.4.4 Kontroller utført av DIF-ene i underliggende avdelinger

FLOs materiellforvaltningskontroller

FLO gjennomfører materiellforvaltningskontroller i Forsvarets avdelinger. Hensikten med kontrollene er å påse at avdelingene forvalter materiellet i henhold til forvaltningsdirektiver og bestemmelser, samt at de har nødvendige ressurser og kompetanse for å gjøre dette.[96] Materiellforvaltningskontrollene omfatter blant annet materiellregnskap, kontrollrutiner, sikring av lager hvor det oppbevares sensitivt eller ettertraktet materiell, materiellvedlikehold, bruk av visitasjonsprotokoll og anskaffelser.[97] Det utarbeides rapporter fra kontrollene som beskriver situasjonen og gir nødvendige pålegg og anbefalinger om korrigeringer av materiellforvaltningen.[98] Ifølge intervju med FLO stab skal det i utgangspunktet gjennomføres materiellforvaltningskontroller i alle avdelinger i Forsvaret hvert tredje år. Staben opplyser videre at materiellforvaltningskontroller blir gjennomført på oppdrag fra forsvarssjefen, som har lagt ansvaret for dette til FLO.

Avdelingene i FLO er gjenstand for FLOs materiellforvaltningskontroller, på lik linje med øvrige avdelinger i Forsvaret. FLO stab opplyser i intervju at det ble gjennomført fem kontroller av egne enheter i 2010. Utover materiellforvaltningskontroller gjennomfører ikke FLO stab egne kontroller av underliggende avdelingers interne kontroll.

FLO stab påpeker for øvrig at staben ikke har kapasitet til å følge tett opp hvordan intern kontroll utøves nedover i virksomheten, og at systemet i stor grad er basert på tillit til at underliggende avdelinger ivaretar sitt ansvar på området. FLO stab har i stor grad basert seg på tertialvis rapportering i forbindelse med kampanjeplanen for forbedret forvaltning. FLO stab planlegger i 2011 å styrke egne ressurser innen intern kontroll med nye årsverk. FLO planlegger også å styrke innsatsen når det gjelder materiellforvaltningskontroller.

Forsvarsgrenenes forvaltningskontroller

Verken Sjøforsvarsstaben eller Luftforsvarsstaben foretar kontroller eller inspeksjoner i underliggende avdelinger. Sjøforsvarsstaben viser i intervju til at en ny virksomhetskontrollerstilling er utlyst. Denne kontrolleren skal påse at intern kontroll og risikostyring blir utført i Sjøforsvaret. Luftforsvarsstaben viser til at de kontrollene som foretas av luftvingene, skjer i regi av stabens underliggende inspektorater[99], som blant annet gjennomgår intern kontroll i avdelingene under sine forvaltningsinspeksjoner. Luftforsvarsstaben har i forbindelse med intervju framlagt én rapport fra forvaltningskontroll av en luftving, gjennomført av Luftoperativt inspektorat i 2010. Luftforsvarsstaben opplyser i en e-post av 26. januar 2011 at inspektoratet ikke har utarbeidet flere rapporter fra kontroller i 2010. Imidlertid har det vært en målsetting å kontrollere alle luftvinger i løpet av en treårsperiode.

Hæren og Heimevernet (HV) gjennomfører flere kontroller av underliggende avdelinger enn Sjøforsvaret, Luftforsvaret og FLO. Hærstaben opplyser i en e-post av 6. desember 2010 at generalinspektøren for Hæren årlig gjennomfører forvaltningskontroller ved alle BRA-er i Hæren. Alle avdelinger ble kontrollert i 2010. Forvaltningskontrollen i 2010 omfattet blant annet personell, materiell og økonomi. Kontrollteamet besto hovedsakelig av personell fra Hærstaben, med støtte fra Forsvarsstaben og FLO. Det ble utarbeidet rapporter fra hver enkelt kontroll, til hver enkelt avdeling, som grunnlag for det videre arbeidet med forsvarlig forvaltning. Generalinspektøren utarbeider også en samlerapport, som oppsummerer status, funn og tiltak med frister.[100]

95) Forsvaret gjennomførte per 1. mai 2010 første del av fase 2 av omstillingen knyttet til iverksettingsbrevet for perioden 2009–2012. Fase 2A ble også kalt FRIFLO-omstillingen, og innebar at deler av vedlikeholdet ble flyttet tilbake til Hæren og Luftforsvaret, og driften av ikt-systemene ble flyttet fra FLO IKT til Forsvarets informasjonsinfrastruktur (INI). Tjenester tilknyttet regionale støttefunksjoner (RSF) ble flyttet til største bruker, jf. intervju med FLO stab.

96) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av forsvarssjefen, 16. juli 2007, punkt 2.1.2.

97) Sjekkliste for materiellforvaltningskontroll, mottatt i forbindelse med intervju med FLO stab.

98) Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av sjef FLO, 15. september 2007, punkt 2.1.2.1.

99) Luftoperativt inspektorat (LOI) og Luftforsvarets utdanningsinspektorat (LUI).

100) Hærstaben har sendt Riksrevisjonen samlerapporten og eksempler på avdelingsvise kontrollrapporter.

HV-staben opplyser i e-poster av 7. januar og 10. januar 2011 at forvaltningskontroll (som benevnes BRAEVAL) blir gjennomført av analyse- og evalueringsseksjonen til Heimevernets skole- og kompetansesenter. Målsettingen er at alle avdelinger skal evalueres hvert andre år. Dette innebærer at det blir gjennomført seks til sju forvaltningskontroller per år. Det blir utarbeidet rapporter som sendes til generalinspektøren og sjefen for den avdelingen der BRAEVAL er gjennomført. Det utarbeides ingen samlerapport fra forvaltningskontrollene.[101]

Nærmere om kontroll av anskaffelser

Ingen av stabene som er besøkt, har selv foretatt rutinemessige kontroller av anskaffelser i underliggende avdelinger. FLO stab opplyser imidlertid i intervju at anskaffelsesområdet i større grad vil komme til å inngå i materiellforvaltningskontrollene. Det skal i større grad kontrolleres om rutiner på anskaffelsesområdet blir etterlevd. Noen utvidede kontroller på anskaffelsesområdet ble foretatt i materiellforvaltningskontroller i 2010, men ikke i avdelinger som tilhørte divisjon for forsyning i FLO. Investeringsstabens merkantile fagmyndighet skal bistå på anskaffelsesområdet i forbindelse med materiellforvaltningskontroller. Investeringsstaben uttaler i intervju at målet er å kontrollere fem til ti avdelinger per år, men på grunn av mangel på ressurser er det begrenset hvor mange staben klarer å kontrollere.

Verken Luftforsvarsstaben eller Sjøforsvarsstaben foretar rutinemessige stikkprøvekontroller av bruken av rammeavtaler i underliggende avdelinger, verken med hensyn til lojalitet eller bruk av innkjøpsportalen. Luftforsvarsstaben viser til at temaet har vært drøftet i fora for virksomhetsstyring, hvor det har blitt poengtert at rammeavtalene skal følges. Sjøforsvarsstaben uttaler at generalinspektøren forventer at BRA-sjefene følger opp disse punktene og ikke anser det som sitt ansvar å være "revisjonsmyndighet".

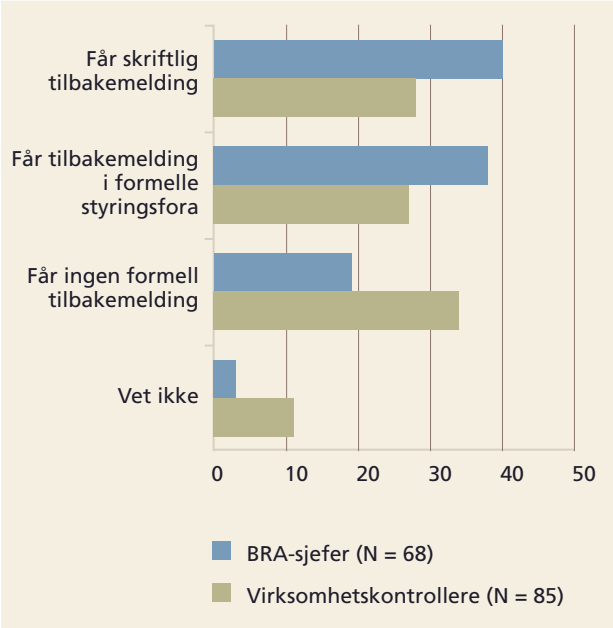
Også når det gjelder bruk av FLO i forbindelse med anskaffelser, er ansvaret for at gitte føringer blir etterlevd, lagt til BRA-nivået. Luftforsvarsstaben viser til at staben har gitt føringer om at FLO skal benyttes i merkantile prosesser, men ansvaret for at det blir gjennomført, ligger på BRA-nivå. Også Sjøforsvarsstaben viser til føringer om bruk av FLO, men opplyser at staben ikke har foretatt kontroller i underliggende avdelinger. Kontroller vil imidlertid bli en av oppgavene som hører til den nye stillingen innen intern kontroll som er utlyst i Sjøforsvarsstaben. Sjøforsvarsstaben uttaler for øvrig at de i stor grad har delegert ansvar og myndighet, og at dette kanskje er gjort i for stor grad.

101) HV-staben har sendt Riksrevisjonen eksempler på rapporter fra BRAEVAL.

4.1.4.5 Generelt om oppfølging av intern kontroll fra overordnet nivå

Oppfølging av intern kontroll fra overordnet nivå er tatt opp i spørreundersøkelsen og intervjuene på BRA-nivå. Overordnet nivå for BRA-sjefer på nivå 3 er DIF-sjefen. For BRA-sjefer på nivå 4 og 5 omfatter svarene overordnet BRA-sjef.

Figur 2 Hvordan og om avdelingen får tilbakemelding fra overordnet nivå om hvordan den interne kontrollen utøves. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

I spørreundersøkelsen svarer 34 prosent av virksomhetskontrollerne at de ikke får noen formell tilbakemelding fra overordnet nivå om hvordan den interne kontrollen utøves, jf. figur 2. 11 prosent svarer at de ikke vet hvordan tilbakemelding blir gitt. 55 prosent får tilbakemelding, enten skriftlig eller i formelle styringsfora. Blant BRA-sjefene er andelen som oppgir at de får tilbakemelding, høyere. Her svarer 78 prosent at de får tilbakemelding, enten skriftlig eller i formelle styringsfora.

Blant de intervjuede BRA-ene gir fire av ti[102] uttrykk for at overordnet nivå i liten grad følger opp avdelingen. Den ene avdelingen sier at den i stor grad er overlatt til seg selv når det gjelder

102) Den ellevte BRA-en som ble intervjuet, Brigade Nord, er ikke tatt med her fordi avdelingen har ansvar for å følge opp underliggende bataljoner. På grunn av avdelingens selvstendige oppfølgingsansvar ble det i intervjuet i liten grad lagt vekt på Hærstabens oppfølging av brigaden.

intern kontroll og forsvarlig forvaltning. Avdelingen sender ikke inn månedlige sjekklister og melder heller ikke fra om at sjekklisten er fylt ut. Avdelingen ser behov for et forum for virksomhetskontrollere, men et slikt forum er ikke etablert. Det er heller ikke foretatt forvaltningskontroll ved avdelingen. Også de tre andre avdelingene beskriver svakheter ved oppfølgingen. Blant annet er det ikke gjennomført forvaltningskontroller. Praksis med hensyn til om sjekklisten for intern kontroll sendes inn til overordnet nivå, varierer mellom de tre. Ingen mottar imidlertid tilbakemelding på rapporteringen, heller ikke når det gjelder intern kontroll generelt. Disse tre avdelingene gir uttrykk for at de savner en mer aktiv tilbakemelding på intern kontroll og innsendte rapporter, eller at de forventer en tettere oppfølging.

Intervjuene viser at tre av de ti BRA-ene i noen grad blir fulgt opp. Den ene avdelingen sender inn sjekklisten til overordnet nivå, og får tilbakemelding gjennom et forum som er etablert for virksomhetskontrollere. Det er imidlertid ikke foretatt forvaltningskontroll ved avdelingen. De to siste avdelingene melder inn at sjekklisten er utfylt, men sender den ikke inn. Den ene av disse viser til at de ofte får tilbakemelding fra overordnet nivå i ulike uformelle fora, men at det kan være hensiktsmessig med en større grad av tilbakemelding på rapportering fra høyere nivå. Det er ikke foretatt forvaltningskontroll ved avdelingen. Den andre avdelingen viser til at det tidligere ble avholdt fellesmøter om virksomhetsstyring, men at denne møtevirksomheten er redusert. Avdelingen har deltatt på bare én videokonferanse i 2010. Det ble foretatt forvaltningskontroll ved avdelingen i 2008.

De tre siste avdelingene som er intervjuet, beskriver oppfølgingen fra overordnet nivå som tett. Avdelingene følges opp gjennom jevnlige evalueringer eller forvaltningskontroller. Det blir også avholdt regelmessige møter eller samlinger der forsvarlig forvaltning er tema. Avdelingene sender inn kopi av signerte sjekklister til overordnet nivå. Én av avdelingene påpeker imidlertid at overordnet nivå ikke gir tilbakemelding på rapporter.

Forsvarsstaben bekrefter i intervju at noen DIF-er har tettere oppfølging av underliggende avdelinger enn andre. Dette skyldes delvis forskjeller i DIF-enes egenart, for eksempel i hvilken grad den enkelte enheten er sentralisert eller desentralisert. Forsvarsstaben peker imidlertid på at forskjellene er for store, og at situasjonen derfor ikke er tilfredsstillende. Forsvarsstaben vil følge opp der det avdekkes mangelfull oppfølging av BRA-er.

4.1.5 Holdninger, etikk og ledelse

4.1.5.1 Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse

Forsvarsdepartementet utviklet i 2006 *Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse (HEL)* for hele forsvarssektoren for perioden 2006–2008. Planen inneholdt 23 konkrete tiltak rettet mot tre overordnede mål:

- Forsvarets skoler skal gi kunnskap og bevissthet om holdninger og etiske utfordringer.
- Bevissthet rundt holdninger og etisk refleksjon skal være del av den enkeltes atferd i det daglige virke.
- Forsvarssektoren skal øke samarbeidet eksternt om holdninger og ledelse.

Formålet med handlingsplanen var å "[…] gi støtte for ledere, ansatte og vernepliktige, slik at alle som har sitt virke i forsvarssektoren, er godt rustet til å håndtere utfordringer som har med etikk og holdninger å gjøre – uansett hvor i organisasjonen de arbeider. Planen skal bidra til at ledere, ansatte og vernepliktige har tilstrekkelig kunnskap til å ta gode beslutninger, samt å styrke den enkeltes bevissthet rundt det å være en ansvarlig samfunnsaktør."[103]

Revidert handlingsplan for perioden 2009–2012 forelå i 2009. Den reviderte handlingsplanen angir den overordnede retningen for det videre arbeidet med holdninger, etikk og ledelse innen forsvarssektoren, spesifisert innen fire tiltaksområder:[104]

- kunnskaps- og kompetansebygging
- kulturbygging
- systemer og strukturelle hjelpemidler
- samfunnsansvar

4.1.5.2 Oppfølging av handlingsplanen fra Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at implementeringen av handlingsplanen følges opp gjennom oppdrag i iverksettingsbrev og rapportering gjennom resultat- og kontrollrapporter. Mål I-1 i iverksettingsbrevet for 2010 og 2011 er å lede og styre helhetlig og enhetlig. Et tiltak knyttet til dette målet er å videreføre og videreutvikle HEL. I iverksettingsbrevet for 2010 ble

103) Handlingsplan for forsvarssektoren, *Holdninger, etikk og ledelse. "Dette gjelder deg"* (2006), Forsvarsdepartementet, s. 3.
104) Revidert handlingsplan for forsvarssektoren for perioden 2009–2012, *Holdninger, etikk og ledelse. "Dette gjelder deg"*, Forsvarsdepartementet, 16. september 2009, s. 5–6.

det gitt oppdrag om å gi HEL "lokal tilpasning". Dette har resultert i lokale handlingsplaner på etats- og DIF-nivå. Status ved utgangen av 2010 er ifølge intervju med Forsvarsdepartementet at 17 av 21 DIF-sjefer i Forsvaret har utarbeidet slike handlingsplaner.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at implementeringen av *Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse* blant annet følges opp gjennom kontaktforum for HEL, som er et nettverk for oppfølging av HEL. Det blir holdt seks møter i året, der representanter fra alle etatene i forsvarssektoren deltar. Formålet med kontaktforumet er å utveksle erfaringer og følge opp tiltak uformelt, samt diskutere problemstillinger og utfordringer knyttet til holdninger, etikk og ledelse. Kontaktforumet fungerer også som en referansegruppe for HEL-arbeidet.

Videre viser Forsvarsdepartementet i intervju til at HEL blir fulgt opp gjennom personellforum, som er et møte hver 14. dag mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. Det blir videre holdt årlige dialogkonferanser på ledernivå om holdninger, etikk og ledelse. Dette ble innført som et tiltak under forrige HEL. Her deltar blant annet statsråden, forsvarssjefen og generalinspektørene.

Det skal rapporteres om status med hensyn til måloppnåelse gjennom de tertialvise resultat- og kontrollrapportene. En gjennomgang av rapporteringen til resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2010 bekrefter at det rapporteres om status i forhold til målene som er satt for HEL.

4.1.5.3 Øvrige tiltak

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at etisk råd for forsvarssektoren planlegges etablert i 2011. Det er utnevnt en leder, og det arbeides med å utnevne de øvrige medlemmene av rådet. Etisk råd vil bestå av sentrale fagpersoner fra det sivile samfunn[105], samt representanter fra forsvarssektoren.[106] Et utkast til mandat for etisk råd ble overlevert revisjonen i forbindelse med intervjuet med Forsvarsdepartementet. Ifølge utkastet skal rådet styrke den etiske bevisstheten og den etiske refleksjonen blant alle ansatte og bidra til å utvikle den etiske forvaltningen av menneskelige og materielle verdier. Rådet skal være uavhengig, og det skal omfatte Forsvarsdepartementet og de fire underliggende etatene. Rådet skal bidra til å avdekke overordnede etiske utfordringer, slik at det kan settes i verk målrettede tiltak. Rådet står fritt til å uttale seg om alle forhold. Det vil ha mulighet for å gå inn i konkrete saker, men kan også reise prinsipielle diskusjoner og påpeke overordnede etiske problemstillinger i forsvarssektoren. Det skal bidra til at støtten og tilliten fra samfunnet til forsvarssektoren beholdes. Rådet skal rapportere til Forsvarsdepartementet hvert år.

Forsvarsdepartementet viser for øvrig i intervju til at departementet har utviklet egne *Etiske grunnregler for forsvarssektoren*. De etiske grunnreglene omhandler følgende tema: omdømme og troverdighet, åpenhet, ytringsfrihet, lojalitet, habilitet samt ledelse og ansvar.[107]

Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at et e-læringsprogram for holdninger, etikk og ledelse ble overlevert etatene i 2010. Dette var et tiltak i forrige HEL. Programmet fokuserer blant annet på mangfold, holdninger, ledelse i omstilling, næringslivskontakt og etiske dilemmaer som den enkelte i Forsvaret kan komme til å stå overfor. Samtlige ansatte i Forsvarsdepartementet gjennomgikk kurset i 2010. I iverksettingsbrevet for 2011 er det stilt krav om at alle i samtlige etater skal gjennomføre e-læringsprogrammet i løpet av 2011. Forsvarsdepartementet uttaler at gjennomføringen av e-læringsprogrammet skal kombineres med diskusjoner i den enkelte avdeling og etat. Vernepliktige skal også diskutere temaer og problemstillinger som inngår i e-læringsprogrammet.

Videre er det utviklet *Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren* (april 2007) med fokus på kontakt mellom ansatte i forsvarssektoren og næringslivet. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det arbeides med å oppdatere disse, og at nye retningslinjer skal være klare i løpet av 2011.

Øvrige tiltak som ifølge intervju med Forsvarsstaben iverksettes i Forsvaret eller forsvarssektoren som helhet, er:

- Forsvarets verdigrunnlag gjennomgås og revideres.
- Forsvarets høgskole utarbeider en militær manual som blant annet gir retningslinjer for opptreden i militære operasjoner.
- Omorganisering av personellavdelingen i Forsvarsstaben, med opprettelse av en egen seksjon som skal arbeide med organisasjons-

105) Fagetiker, jurist, person med kompetanse innen organisasjonslæring, representant for arbeidstakerorganisasjonene og representant for allmennheten. Jf. utkast til mandat for etisk råd for forsvarssektoren, datert 17. desember 2010.

106) Feltprest, offiser, representant for vernepliktige. Jf. utkast til mandat for etisk råd for forsvarssektoren.

107) Grunnreglene ble utarbeidet i 2007. En oppdatert utgave ble overlevert revisjonen i forbindelse med intervju med Forsvarsdepartementet.

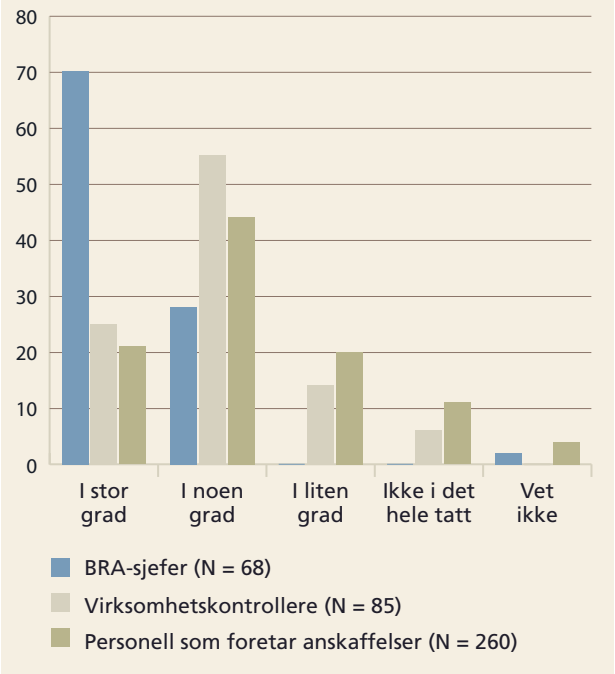
kultur og ledelse. Hensikten er å etablere et samlet miljø med ansvar for dette området.

4.1.5.4 Implementering av handlingsplanen og andre relevante retningslinjer i Forsvarets avdelinger

Den enkeltes kjennskap til sentrale dokumenter knyttet til verdier og etikk, er tatt opp i spørreundersøkelsen til BRA-sjefer, virksomhetskontrollere og personell som foretar anskaffelser i Forsvarets avdelinger. Undersøkelsen viser at kjennskapen varierer mellom ulike stillingskategorier i avdelingene.

I spørreundersøkelsen oppgir 70 prosent av BRA-sjefene at de i stor grad er kjent med *Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse (HEL)*. Blant virksomhetskontrollere og dem som foretar anskaffelser, er kjennskapen svakere; i overkant av 20 prosent gir uttrykk for at de i stor grad kjenner handlingsplanen. 31 prosent av dem som foretar anskaffelser, og 20 prosent av virksomhetskontrollerne, sier at de i liten grad eller ikke i det hele tatt kjenner til handlingsplanen, jf. figur 3.

Figur 3 I hvilken grad personellet er kjent med *Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse*. Tall i prosent



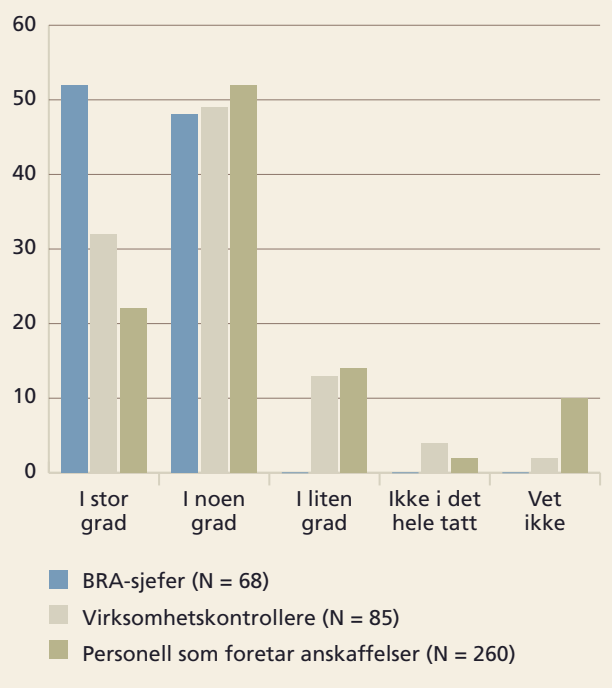
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

Videre sier 96 prosent av BRA-sjefene at de i stor grad eller i noen grad er kjent med *Etiske grunnregler for forsvarssektoren* (mars 2007). Kjennskapen blant virksomhetskontrollere og dem som foretar anskaffelser, er svakere: Om lag 30 prosent av disse sier at de i liten grad eller ikke i det hele tatt er kjent med de etiske grunnreglene.

Når det gjelder *Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren* (april 2007), sier omtrent halvparten av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, at de i liten grad eller ikke i det hele tatt kjenner til disse. Av BRA-sjefene er det en tredel som sier at de i liten grad eller ikke i det hele tatt kjenner til disse. Kjennskapen til *Etiske retningslinjer for næringslivskontakt* er således svakere i alle de tre stillingskategoriene, sammenlignet med *HEL* og *Etiske grunnregler for forsvarssektoren*.

I spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hvorvidt det fokuseres på holdninger, etikk og ledelse i avdelingen, jf. figur 4.

Figur 4 I hvilken grad det fokuseres på holdninger, etikk og ledelse i avdelingen. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

Figur 4 viser at BRA-sjefene gir uttrykk for at det fokuseres på holdninger, etikk og ledelse i større grad enn det virksomhetskontrollere og personell som foretar anskaffelser, opplever. Totalt 52 prosent av BRA-sjefene hevder at det i stor grad er fokus på holdninger, etikk og ledelse i avdelingen, mens tilsvarende for virksomhetskontrollerne og dem som foretar anskaffelser, er på henholdsvis 32 og 22 prosent. Om lag 16 prosent av virksomhetskontrollerne og dem som foretar anskaffelser, opplever at det i liten grad eller ikke i det hele tatt er fokus på holdninger, etikk og ledelse i deres avdeling.

Resultatene fra spørreundersøkelsen synliggjør også forskjeller mellom de ulike nivåene i

Forsvaret når det gjelder synspunkt på i hvilken grad det er fokus på holdninger, etikk og ledelse. Blant respondentene på nivå 2 sier 39 prosent at det i stor grad er fokus på dette, mens på nivå 5 er det 18 prosent som sier det samme.

Forsvarsstaben gir i intervju uttrykk for at den første handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse besto av tiltak på etatsnivå. Handlingsplanen og holdninger, etikk og ledelse som "merkevarebegrep" ble ikke forankret lokalt. Forsvarsstaben finner det derfor naturlig at mange i spørreundersøkelsen gir uttrykk for manglende kjennskap til *Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse*. Arbeidet med lokale tiltaksplaner i henhold til den nye handlingsplanen var på det tidspunkt spørreundersøkelsen ble gjennomført, ikke kommet langt nok til at medarbeiderne hadde rukket å få god kjennskap til den. BRA-sjefene vil i større grad ha kjennskap til den første handlingsplanen, fordi BRA-sjefer fikk utdelt denne. Men handlingsplanen var ikke i samme grad kjent blant øvrige medarbeidere, slik siktemålet er med den nye handlingsplanen.

Forsvarsstaben påpeker for øvrig at mange av dem som ikke kjenner til betegnelsen "holdninger, etikk og ledelse", vil være kjent med temaet under andre betegnelser. For eksempel har Hæren brukt "respekt, ansvar, mot" om sitt etikkprogram.

4.1.6 Varsling

Arbeidsmiljøloven § 2-4 slår fast at arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Videre framgår det av § 3-6 at arbeidsgiver har plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det finnes totalt fem varslingskanaler i forsvarssektoren. I tillegg til Forsvarsdepartementets varslingskanal finnes det egne varslingskanaler i alle underliggende etater. Varslingskanalene for departementet og Forsvarsbygg er åpne også for eksterne varslere, mens øvrige varslingskanaler er rettet kun mot interne varslinger.[108] Ifølge brev fra Forsvarsdepartementet 25. mars 2011 gjennomførte forsvarssjefens internrevisjon i 2010 en evaluering av Forsvarets sentrale varslingskanal. Det foreligger en rapport med forslag til flere tiltak som skal følges opp.

Forsvarsdepartementets varslingskanal er en del av departementets samlede system for varsling sammen med varsling i linjen og til verneombud, bedriftslege, og tillitsmanns- eller tjenestemannsorganisasjoner. Varslingskanalen kan benyttes enten for å be om råd og veiledning eller for å varsle om kritikkverdige forhold. Et kritikkverdig forhold kan være brudd på lover og regler, interne normer og retningslinjer. Departementets varslingsrutiner fastsetter retningslinjer for dokumentasjon, mottak og behandling av varsel.[109]

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det er varierende aktivitet knyttet til varslingskanalen. I årene 2007–2010 har det vært henholdsvis 11, 3, 8 og 5 saker. Ifølge brev fra Forsvarsdepartementet 25. mars 2011 var det per 1. mars 2011, varslet én sak i 2011. Det utarbeides årlige statusrapporter fra varslingskanalen og arbeidet med saker.

Også Forsvaret har utarbeidet rutiner for varsling. Dette er regulert gjennom forsvarssjefens direktiv for varsling av kritikkverdige forhold i Forsvaret.[110] Det skilles i direktivet mellom intern og ekstern varsling, og det slås i punkt 2.1.1.1 fast at all varsling som hovedregel først skal rettes til nærmeste leder i linjen. Dersom dette ikke anses hensiktsmessig, kan varsling skje til blant annet tillitsvalgt, arbeidsmiljøutvalg, verneombud eller Forsvarets sentrale varslingskanal som er etablert ved forsvarssjefens internrevisjon.

Forsvarssjefens internrevisjon utarbeider kvartalsvise rapporter om status i saker som er mottatt ved den sentrale varslingskanalen.[111] Av rapportene framgår antall saker som er mottatt, avsluttet og behandlet. Det gis en kort redegjørelse for hver enkelt sak som omfatter hva varselet gjelder, status i saken og videre behandling.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at en ekstern evaluering av forsvarssektorens varslingskanaler skal igangsettes i 2011. Evalueringen skal vurdere hele oppsettet for varslingskanaler i

108) Med hjemmel i arbeidsmiljølovens bestemmelser iverksatte Forsvarsdepartementet fra 1. januar 2009 rutiner som omfatter varsling av alle kritikkverdige forhold. Omtale av varsling på Forsvarsdepartementets internettsider, 6. desember 2010, http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/etikk-varsling-forsvarssektoren.

109) Jf. informasjon fra intra- og internettsidene til departementet som omfatter varsling, mottatt per e-post fra Forsvarsdepartementet 9. februar 2011.

110) Fastsatt av forsvarssjefen 18. desember 2007.

111) Riksrevisjonen mottar rutinemessig rapportene om status i saker som er mottatt ved Forsvarets sentrale varslingskanal.

sektoren, samt evaluere behandlingen av innkomne varsler. Evalueringen skal blant annet se på hvordan varslere ivaretas i prosessen, og om dette er i henhold til fastsatte lover og regler.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i denne revisjonen, er kjennskap til varslingskanalene undersøkt. På spørsmål om kjennskap til Forsvarsdepartementets varslingskanal svarer 68 prosent av personellet som foretar anskaffelser, at de ikke kjenner til denne. Tilsvarende er det 27 prosent av BRA-sjefene og 55 prosent av virksomhetskontrollerne som ikke kjenner til den. For Forsvarets varslingskanal er det 41 prosent av dem som foretar anskaffelser, som ikke kjenner til denne. Tilsvarende er det 10 prosent av BRA-sjefene og 13 prosent av virksomhetskontrollerne som ikke kjenner til den.

4.2 Risikovurderinger

Risikovurderinger innebærer å identifisere og analysere risikoer som er relevante når det gjelder å oppnå målsettingene for en virksomhet. Identifiseringen og analysen danner grunnlag for hvordan risiko skal håndteres.[112] COSO (*Intern kontroll – et rammeverk,* 1996, s. 72–73 og 79) påpeker sammenhengen mellom risikovurderinger og kontrollaktiviteter og slår fast at kontrollaktiviteter må evalueres med utgangspunkt i de direktivene ledelsen har satt i verk for å håndtere risiko.

Forsvarsstaben har i vedlegg C til DIVØ gitt en beskrivelse av Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring. Vedlegget beskriver mål- og resultatstyring på den ene siden og risikostyring på den andre som to elementer i én integrert prosess. Det legges til grunn en systematisk tilnærming, som benevnes *S-A-R-T*:

- **s**tatus på mål, styringsparametere og tiltak
- **a**vvik i forhold til ambisjon eller plan
- **r**isiko i forhold til måloppnåelse
- **t**iltak for å redusere risiko eller forbedre måloppnåelse

Arbeidet med å identifisere, vurdere og håndtere risiko skal sammenfattes i en tabell – en risikokatalog – som blant annet viser hvilke risikofaktorer som er identifisert, og hvilke tiltak som skal iverksettes.[113]

Det går fram av dokumentet (DIVØ, vedlegg C, s. 22–33) at de vesentligste usikkerhetsmomentene som kan påvirke virksomhetens muligheter til å nå mål, skal analyseres, og at dette også omfatter mål om pålitelig regnskapsrapportering, økonomiforvaltning og overholdelse av lover og regler. Når det gjelder etterlevelse av lover og regler, skal risikovurderinger blant annet omfatte misligheter og økonomisk kriminalitet (DIVØ, vedlegg C, s. 38–39). Krav om dokumenterte vurderinger for mislighetsrisiko framgår dessuten av kampanjeplanen for forbedret forvaltning for 2010, punkt 3.2.3.

I hvilken grad Forsvaret utarbeider og tar i bruk risikovurderinger, er belyst gjennom en spørreundersøkelse og gjennom intervjuer. Videre er det foretatt en gjennomgang av rapporteringen i henhold til forsvarssjefens kampanjeplan for forbedret forvaltning i forbindelse med resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2010. I det følgende presenteres status for bruk av risikovurderinger i Forsvaret, med særlig vekt på mislighetsrisiko.

4.2.1 Utarbeidelse av risikovurderinger i Forsvaret

En gjennomgang av rapporteringen fra de fire forsvarsgrenene og FLO i henhold til forsvarssjefens kampanjeplan for forbedret forvaltning, viser at 65 av 98 avdelinger oppgir at risikovurderingsprosessen ved avdelingen er formalisert og implementert.

Videre viser spørreundersøkelsen at 56 prosent av BRA-sjefene svarer at avdelingen har utarbeidet skriftlige risikovurderinger.[114] Dette utgjør 38 BRA-sjefer. Av disse svarer 21 at pålitelig regnskapsrapportering og økonomiforvaltning er inkludert i risikovurderingene. 16 BRA-sjefer[115] svarer at risikovurderingene ikke inkluderer vurdering av pålitelig regnskapsrapportering og økonomiforvaltning.

For å følge opp kampanjeplanen for forbedret forvaltning skal avdelingene rapportere om de har utarbeidet dokumenterte vurderinger for mislighetsrisiko. En gjennomgang av rapporteringen fra de fire forsvarsgrenene og FLO viser at 10 av 91 avdelinger opplyser at de har utarbeidet dette. Enkelte avdelinger tilføyer en kommentar om at de er usikre på hva dette er. Intervjuundersøkelsen på BRA-nivå bekrefter at det i liten grad

112) Jf. *Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten* (1996), s. 13. Se også punkt 1.3 og 3.2.2 for nærmere omtale av COSOs anbefalinger.
113) Vedlegg C til DIVØ, *Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring* (*MMR*), 10. mars 2010, s. 7, 8, 9 og 27.
114) N = 68.
115) Dette tilsvarer 42 prosent av de BRA-sjefene som har skriftlige risikovurderinger (N = 38), og 24 prosent av alle BRA-sjefene som har svart på spørsmålet om avdelingen har utarbeidet skriftlige risikovurderinger (N = 68).

utarbeides risikovurderinger som omfatter misligheter. Ingen av de elleve intervjuede avdelingene hadde utarbeidet dette. Blant de elleve var også to lokale forsyningsavdelinger i FLO, som har en betydelig anskaffelsesvirksomhet.

Spørsmålet om risikovurderinger er også tatt opp med anskaffelsesmiljøer i FLO sentralt som har ansvar for investeringer og inngåelse av rammeavtaler. Både driftsanskaffelsesavdelingen og divisjon for landkapasiteter opplyser i intervju at det ikke er gjennomført systematiske og dokumenterte risikovurderinger som omfatter risiko for misligheter. Avdelingene har imidlertid pekt på tiltak som er iverksatt for å redusere risikoen for misligheter. Blant annet er det vist til arbeidsdeling internt som et sentralt tiltak for å forebygge misligheter.

Også FLO investeringsstab opplyser i intervju at det ikke har blitt foretatt systematiske risikovurderinger. Investeringsstaben påpeker imidlertid at sjef FLO i mai 2010 iverksatte en vurdering av investerings- og anskaffelsesvirksomheten i FLO. Det ble satt ned en arbeidsgruppe som konkluderte med at det var indikasjoner på et forbedringspotensial innen kontrollrutiner for å forebygge misligheter innen anskaffelsesområdet. Det ble anbefalt tiltak innen utdanning, tiltak innenfor ledelsesforankring og tiltak i anskaffelsesprosessen. Arbeidsgruppen presenterte rapporten på ledermøtet i FLO medio august 2010. FLO stab opplyser i intervju at det blir iverksatt tiltak gjennom virksomhetsplanen for 2011. FLO stab anser dette som en risikovurdering av anskaffelsesområdet, men opplyser at det ikke er foretatt risikovurderinger av andre områder.

De øvrige intervjuene på DIF-nivå viser at verken Luftforsvarsstaben eller Sjøforsvarsstaben har foretatt dokumenterte risikovurderinger knyttet til misligheter. Begge opplyser at det gjøres uformelle vurderinger, for eksempel ved at staben danner seg et bilde av risiko gjennom de avvikene som blir identifisert. Det er imidlertid ikke foretatt en systematisk gjennomgang av risiko for ulike former for misligheter, og hvordan disse bør følges opp.

Forsvarsstaben framholder i intervju at DIF-ene skal utarbeide risikovurderinger knyttet til alle perspektiver i forsvarssjefens målbilde: leveranseperspektivet, økonomiperspektivet, interne prosesser (inkludert forsvarlig forvaltning) og mennesker, læring og utvikling. Pålitelig regnskapsrapportering, brudd på lover og regler og misligheter skal være gjenstand for risikovurderinger, jf. krav i DIVØ. I risikovurderingene som oversendes Forsvarsstaben, synliggjør DIF-ene det som anses som sentralt for Forsvarsstaben å følge opp, og som dermed blir gjenstand for diskusjon i Forum 1[116]. Forsvarsstaben erfarer at DIF-ene vurderer risiko med hensyn til leveranser, men at helheten i målbildet ofte ikke blir fanget opp i risikovurderingene.

Forsvarsstaben gir i intervju videre uttrykk for at det er behov for å heve kvaliteten på risikovurderingene, som del av arbeidet med mål-, resultat- og risikostyring. Forsvarsstaben iverksetter derfor flere tiltak: Det opprettes en egen seksjon for intern kontroll i Forsvarsstaben og et eget team for mål-, resultat- og risikostyring i styringsseksjonen. I tillegg er det utviklet to vedlegg til DIVØ[117], og det vil i løpet av 2011 bli gjennomført stedlig veiledning i intern kontroll og mål-, resultat- og risikostyring overfor DIF-ene. Forsvarsstaben utvikler en praktisk veiledning for gjennomføring av vurdering av risiko for misligheter, som vil kunne inngå i den planlagte veiledningen overfor DIF-ene. Forsvarsstaben ser at de fleste DIF-er ikke har tatt i bruk fastsatt metodikk for risikovurderinger som en del av mål-, resultat- og risikostyringen.

4.2.2 Årsaker til at det i liten grad utarbeides risikovurderinger som omfatter misligheter

Seks av de elleve BRA-ene som er intervjuet, har forklart mangelen på risikovurderinger med at de ikke ser behov for slike vurderinger. Avdelingene vurderer tiltakene som er iverksatt for å forebygge og avdekke misligheter, som tilfredsstillende, og viser til tiltak som stikkprøvekontroller, rolle- og arbeidsdeling i forbindelse med økonomiske utbetalinger og ulike former for kurs og sertifiseringer. Én av de seks avdelingene – en forsyningsavdeling i FLO – framholder at de har et system som ikke åpner for misligheter.

Også to av stabene på DIF-nivå har i intervju vist til tiltak som er iverksatt for å redusere risikoen for misligheter, og at dette er en årsak til at de ikke gjennomfører risikovurderinger knyttet til misligheter. Tiltakene stabene viser til, er den månedlige gjennomgangen av sjekklisten for intern kontroll og at antall personer som kan foreta anskaffelser, har blitt begrenset. Den ene av stabene framholder videre at risikoen er lav for at

116) Forum 1 er månedlige møter som gjennomføres hos forsvarssjefen, der DIF-sjefene deltar.

117) Vedlegg C, *Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring*; vedlegg D, *Forsvarets praktisering av intern kontroll*.

den blir utsatt for misligheter, og at dette reduserer behovet for systematiske risikovurderinger.

To BRA-er trekker fram tillit til den enkelte arbeidstaker i organisasjonen som årsak til at avdelingene ikke har sett behov for å foreta risikovurderinger med hensyn til misligheter. Den ene av avdelingene påpeker imidlertid at avdelingen har "et forbedringspotensial med hensyn til forebygging og avdekking av misligheter. Man jobber i stor grad i god tro og legger tillit til grunn".

4.2.3 Risikovurderinger som grunnlag for kontrolltiltak

Endringer i målsettinger og risikoer vil gjøre det nødvendig med endringer i virksomhetens interne kontroll, når det gjelder både design og dimensjonering, jf. vedlegg D til DIVØ *Forsvarets praktisering av intern kontroll*, punkt 2.3. Manglende tilpasning kan føre til for stort omfang av kontroller på lite vesentlige områder der risikoen er lav, eller mangel på kontroll på vesentlige områder der risikoen er høy. Risikovurdering skal være en løpende, regelmessig prosess, som kontinuerlig oppdaterer virksomhetens risikobilde. Endringer i virksomhetens risikobilde bør følges opp med endringer i virksomhetens kontrollaktiviteter, jf. vedlegg D til DIVØ, punkt 2.5.3.

Alle de elleve BRA-ene som er intervjuet i forbindelse med undersøkelsen, sier at kontrolltiltakene som er etablert i avdelingen for å avdekke vesentlige brudd på regler og rutiner og eventuelle misligheter, ikke er basert på risikovurderinger som er foretatt ved avdelingen. Avdelingene framholder likevel at kontrolltiltakene blir gjennomført nettopp for å sikre forsvarlig forvaltning. Én av avdelingene framholder kontrolltiltakene som en del av den daglige rutinen. Kontrolltiltakene "er daglige rutiner som gjennomføres gjennom den stillingen man innehar. De som innehar de aktuelle stillingene ser derfor heller ikke på kontrolltiltakene som handlinger for å håndtere risiko for misligheter".

Når det gjelder investeringsvirksomheten i Forsvaret, sier FLO ved divisjon for landkapasiteter i intervju at kontrolltiltakene ikke er basert på systematiske og dokumenterte risikovurderinger. Divisjonen legger imidlertid betraktninger knyttet til risiko til grunn for kontrollene som gjennomføres. Blant annet blir det lagt vekt på beløpets størrelse (anskaffelsesverdien). Heller ikke innen rammeavtaler er kontrolltiltakene basert på systematiske risikovurderinger.

To besøkte staber på DIF-nivå sier at kontrolltiltakene som gjennomføres overfor stabens virksomhet, ikke er basert på dokumenterte risikovurderinger. Den ene gir uttrykk for at det er behov for å gjennomføre mer formelle risikovurderinger av hvor behovene for kontroll og oppfølging er størst, for slik å kunne sette inn tiltak på disse områdene.

Forsvarsstaben påpeker i intervju at virksomheten i de ulike DIF-ene er svært forskjellig, og at det er behov for en risikovurdering innen hver DIF med hensyn til hvordan systemet for intern kontroll bør bygges opp. Forsvarsstaben vil i 2011 gjennomføre stedlig veiledning og oppfølging av hver enkelt DIF for å sikre implementering av de føringene som er gitt for intern kontroll og mål-, resultat- og risikostyring.[118]

4.2.4 Bruk av risikovurderinger i Forsvarsstaben

Forsvarsstaben opplyser i intervju at staben ikke har foretatt eksplisitte risikovurderinger av Forsvaret som etat med hensyn til misligheter. For at Forsvarsstaben skal kunne utarbeide relevante risikovurderinger, er det en forutsetning at det finnes risikovurderinger på avdelingsnivå. Dette gjør det i liten grad, men Forsvarsstaben utarbeider et praktisk veiledningsmateriale som avdelingene kan bruke i sitt arbeid med risikovurderinger.

Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at det skal foretas risikovurderinger ved underliggende etater, og at disse skal foretas ut fra målbildet, der forsvarlig forvaltning inngår. Målet om forsvarlig forvaltning inkluderer god intern kontroll. I det ligger det blant annet at lover og regler skal overholdes. Departementet framholder at risikovurderingene av målet knyttet til forsvarlig forvaltning slik vil inneholde en vurdering av misligheter, selv om det ikke er framhevet særskilt.

4.3 Intern kontroll ved Forsvarets avdelinger

I henhold til økonomireglementet § 14 og DIVØ, punkt 3.2, skal alle enheter i Forsvaret etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll. Gjennomført intern kontroll skal dokumenteres.[119]

I det følgende presenteres status for hvordan sentrale elementer i Forsvarets system for intern

118) Vedlegg C og D til DIVØ.
119) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4 og 2.5.5; DIVØ, vedlegg D, punkt 3.4.

kontroll blir ivaretatt i den enkelte avdeling. Redegjørelsen omfatter systemer og rutiner som skal sikre forsvarlig forvaltning. Sentrale temaer som er belyst, er rutiner for utøvelse og dokumentasjon av intern kontroll, ivaretakelse av funksjonen som virksomhetskontroller, gjennomføring av kontroller, dokumentasjon av gjennomført intern kontroll, samt BRA-sjefens kontroll med hvordan intern kontroll utøves i den enkelte avdeling.

4.3.1 Rutiner for utøvelse og dokumentasjon av intern kontroll

Ifølge DIVØ skal BRA-sjef sørge for at det til enhver tid finnes oppdaterte lokale rutinebeskrivelser for hvordan intern kontroll skal utøves og dokumenteres ved egen enhet.[120]

I 9 av 16 avdelinger[121] som er besøkt i forbindelse med revisjonen, finnes det ikke skriftlige lokale rutinebeskrivelser for hvordan intern kontroll skal utøves eller dokumenteres i avdelingen. I spørreundersøkelsen svarer 94 prosent av BRA-sjefene og virksomhetskontrollerne at avdelingen har lokale rutiner, men 46 prosent av disse sier at rutinene ikke er fullstendige.

Som beskrevet i punkt 4.1.2.4 har Forsvarsstaben utviklet en standard sjekkliste som et hjelpemiddel ved gjennomføringen av intern kontroll i Forsvarets avdelinger. Sjekklisten omfatter blant annet kontroller knyttet til datakvalitet på personelldata, attestasjonskontroll, kostnadskontroll knyttet til konsulenttjenester og reiseutgifter, samt kontroll av anskaffelsesprosessen og materiellforvaltningen. Alle de intervjuede avdelingene og alle respondentene i spørreundersøkelsen benytter en sjekkliste for intern kontroll,[122] og sjekklisten anses som førende for hva som utføres av intern kontroll i avdelingene.[123]

6 av 14 intervjuede avdelinger påpeker at Forsvarets standard sjekkliste for intern kontroll er lite hensiktsmessig når det gjelder å sikre en tilstrekkelig intern kontroll i den enkelte avdeling. Avdelingene sier at sjekklisten er mangelfullt utformet med hensyn til å beskrive hva som inngår i kontrollene, og at det er et tolkningsspørsmål hva som blir kontrollert. Dette medfører at det gis rom for ulik praksis, og at det er uklart hvilke kontroller som faktisk blir gjennomført.

120) DIVØ, vedlegg A, punkt 2.2.
121) 3 DIF-er og 13 BRA-er (dvs. de 11 BRA-ene som er nevnt i punkt 2.2, samt divisjon for landkapasiteter og investeringsstaben i FLO).
122) For nærmere omtale av om sjekklisten benyttes hver måned, se punkt 4.3.4.
123) Dette bekreftes også gjennom rapportering fra FLO, Heimevernet, Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret i forbindelse med kampanjeplan for forbedret forvaltning, jf. resultat- og kontrollrapport nr. 2 2010.

Totalt 59 prosent av BRA-sjefene og virksomhetskontrollerne sier i spørreundersøkelsen at de i noen grad opplever sjekklisten som et hensiktsmessig verktøy for å sikre en god intern kontroll ved avdelingen. Om lag 10 prosent sier at sjekklisten i liten grad eller ikke i det hele tatt er hensiktsmessig. Én avdeling viser i intervju til at det er en risiko for at virksomhetskontrolleren registrerer kontroller som gjennomført i sjekklisten, uten at de underliggende kontrollene er tilstrekkelige. Dette skyldes ifølge avdelingen både kapasitetsutfordringer knyttet til virksomhetskontrollerfunksjonen og utformingen av sjekklisten.

Forsvarsstaben sier i intervju at ved lanseringen av sjekklisten sto avdelingene fritt til å tilpasse sjekklisten til egen virksomhet. Forsvarsstaben erfarer at mange avdelinger har tatt sjekklisten i bruk direkte, uten tilpasning. Intervjuundersøkelsen viser at avdelinger har foretatt tilpasninger av sjekklisten i form av at enkelte kontrollpunkter som ikke betraktes som relevante for avdelingen, utelates i den månedlige kontrollen. Videre viser intervjuene at enkelte avdelinger i Forsvaret har tatt i bruk eller planlegger å ta i bruk en ny sjekkliste, som er utarbeidet av Krigsskolen. Forsvarsstaben ser positivt på at avdelinger i Forsvaret videreutvikler sjekklisten.

Forsvarsstaben viser i intervju til at staben har fått signaler fra enkeltavdelinger om at de ønsker en ny sjekkliste. Forsvarsstaben har ikke planer om å videreutvikle den eksisterende sjekklisten. Bakgrunnen er at sjekklisten ikke er risikobasert. For å sikre en risikobasert tilnærming til intern kontroll må det ifølge Forsvarsstaben være den enkelte avdelings ansvar å tilpasse sjekklisten til eget bruk. Forsvarsstaben bistår avdelinger med å implementere en hensiktsmessig prosess for intern kontroll.

4.3.2 Ressurser til intern kontroll og virksomhetskontrollerens rolle

Ifølge DIVØ skal BRA-sjef sørge for å ha en virksomhetskontrollerfunksjon i avdelingen. Virksomhetskontrollerfunksjonen skal utgjøre minst 50 prosent av en stilling. Virksomhetskontrolleren skal inngå i ledergruppen hos BRA-sjefen.[124]

Både spørreundersøkelsen og intervjuene i avdelingene i Forsvaret viser at virksomhetskontrollerfunksjonen i stor grad er etablert i tråd med gjeldende føringer i DIVØ på alle nivåer i

124) DIVØ, vedlegg A, punkt 2.2.

Forsvaret. I spørreundersøkelsen sier en femtedel av virksomhetskontrollerne at 40 prosent eller mindre av et årsverk brukes til oppgaver knyttet til rollen som virksomhetskontroller. En tredel sier at virksomhetskontrollerfunksjonen i avdelingen utgjør 100 prosent eller mer.

Videre viser undersøkelsen at virksomhetskontrollerne er representert i ledergruppen[125], og at de i stor grad også deltar på ledermøtene i avdelingen. Totalt 62 prosent av virksomhetskontrollerne sier i spørreundersøkelsen at de deltar på alle ledermøtene i avdelingene, mens 37 prosent sier at de deltar ved behov. Alle de intervjuede BRA-ene sier at virksomhetskontrolleren inngår i ledergruppen hos BRA-sjefen, men enkelte viser til at virksomhetskontrolleren ikke alltid deltar på de ukentlige ledermøtene.

Forsvarsstaben sier i intervju at føringer for virksomhetskontrollerens rolle framgår av den enkeltes stillingsbeskrivelse. Stillingsbeskrivelsen varierer med hvor virksomhetskontrolleren er ansatt, og om rollen er fordelt på flere personer. Videre skal alle virksomhetskontrollere gjennomføre kurs med tilhørende sertifisering i regi av Sertifiseringshuset. De må bestå kurset før de kan tildeles rollen som virksomhetskontroller. Forsvarsstaben opplyser at virksomhetskontrollerens oppgaver står beskrevet i Sertifiseringshusets krav til funksjonsrolle. Forsvarsstaben har i brev av 4. februar 2011 oversendt Sertifiseringshusets krav til rollen som kontroller (virksomhetskontroller og konsernkontroller). Der framgår det at virksomhetskontrolleren skal være sjefens rådgiver og fagperson innenfor virksomhets- og økonomistyringen. Videre skal virksomhetskontrolleren monitorere at BRA-sjefen eller DIF-sjefen har oversikt og kontroll over sitt ansvarsområde med hensyn til struktur, personell, økonomi, materiell, EBA, miljø, HMS og sikkerhet.
Intervjuundersøkelsen viser at virksomhetskontrolleren i stor grad utøver oppgaver knyttet til virksomhetsplanlegging, budsjett, økonomistyring, utarbeidelse av prognoser og analyser knyttet til måloppnåelse og avvik. Virksomhetskontrolleren fungerer som en rådgiver overfor BRA-sjefen på området virksomhets- og økonomistyring. Virksomhetskontrollerne som er intervjuet, har også oppgaver knyttet til intern kontroll, rapportering innen området forsvarlig forvaltning og oppfølging av anskaffelsesprosessen i avdelingen.

Forsvarsstaben ser utfordringer ved utøvelsen av rollen som virksomhetskontroller i Forsvaret, og påpeker i intervju at rollen kan utvikles til å bli bedre. I dag har virksomhetskontrollerne ulikt fokus i utøvelsen av sin rolle som følge av ulik bakgrunn, avdelingens egenart og ulik grad av oppfølging fra BRA-sjefen. For eksempel kan en virksomhetskontroller med erfaring fra materiellforvaltning legge vekt på akkurat dette i utøvelsen av stillingen, men legge mindre vekt på andre forvaltningsområder. Forsvarsstaben framholder lederforankring som vesentlig for at rollen skal fungere etter hensikten.

Fire av elleve BRA-avdelinger sier i intervju at de har mindre ressurser enn ønskelig til å utføre oppgaver knyttet til intern kontroll. Én av disse avdelingene sier at virksomhetskontrolleren ikke har tilstrekkelig tid til å kontrollere anskaffelser i det omfanget det burde vært gjort, og derfor i stor grad må basere seg på tillit til dem som foretar anskaffelsene. Videre sier denne avdelingen at underliggende avdelingers virksomhetskontrollere har vanskelig for å få tid til pålagte kontrolloppgaver, og at intern kontroll ikke blir prioritert blant andre presserende oppgaver. I spørreundersøkelsen til avdelingene i Forsvaret sier 14 prosent av virksomhetskontrollerne at de i liten grad har tilstrekkelig kapasitet, i form av tid og ressurser, til å utføre oppgavene de er pålagt. I alt 57 prosent sier at de i noen grad har tilstrekkelig kapasitet.

4.3.3 Gjennomføring av kontrolltiltak

Spørreundersøkelsen viser at budsjettdisponering er området som i størst grad blir gjenstand for kontroller og oppfølging fra virksomhetskontrollernes side, etterfulgt av arbeidstid og lønn. Alle virksomhetskontrollerne opplyser at de ukentlig eller månedlig foretar kontroller knyttet til budsjettdisponering. Nærmest alle virksomhetskontrollere foretar kontroller knyttet til arbeidstid og lønn. Når det gjelder anskaffelser, oppgir nærmere 80 prosent av virksomhetskontrollerne at det månedlig eller ukentlig foretas kontroller av disse, mens 16 prosent sier at slike kontroller blir gjennomført kvartalsvis eller sjeldnere. Når det gjelder materiellforvaltning, svarer 5 prosent av virksomhetskontrollerne som har materiell i sin avdeling, at de aldri foretar kontroller av materiellforvaltningen.

125) Rapportering fra FLO, Heimevernet, Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret i forbindelse med kampanjeplanen for forbedret forvaltning, jf. resultat- og kontrollrapport nr. 2 2010.

I spørreundersøkelsen oppgir 87 prosent av virksomhetskontrollerne at de i stor grad eller i noen grad foretar kontroller for å avdekke avvik fra lover og regler (jf. figur 5). 12 prosent oppgir at de i liten grad eller aldri foretar slike kontroller.

Figur 5 I hvilken grad virksomhetskontrollerne foretar kontroller for å avdekke avvik fra lover og regler. Tall i prosent

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

I intervjuundersøkelsen, som er gjort blant avdelinger i Forsvaret, vises det til følgende kontroller som utøves for å avdekke brudd på lover og regler eller eventuelle misligheter i avdelingen:

- stikkprøvekontroller av bilag ved gjennomgang av hovedbok
- stikkprøvekontroll av tjenestetelefonbruk/ mobiltelefonbruk
- kontroll av kjørebøker knyttet til kjøretøy
- stikkprøvekontroll eller rutinemessig kontroll av fakturaer ved attestering
- egenkontroll av materiell
- kontroll av lønnsutbetalinger

Kontroller av lønnsutbetalinger blir prioritert av mange avdelinger. Det er fordi en høy andel av avdelingenes ressurser er lønnsmidler. For en nærmere redegjørelse for gjennomføring av kontrollene på anskaffelses- og materiellområdet, se punkt 4.4 og 4.6.

4.3.3.1 Om funn i kontroller og håndtering av disse

Ingen av avdelingene i intervjuundersøkelsen sier at avdelingens interne kontroll har avdekket alvorlige misligheter. Av områder det gjøres funn på, nevnes overforbruk av tjenestetelefon og feilutbetaling av lønn. Tre avdelinger viser også til at stikkprøvekontroller avdekker feil ved anskaffelser, for eksempel manglende bruk av rammeavtaler og manglende dokumentasjon av anskaffelser.

Flere avdelinger sier at funn fra kontrollene følges opp ved at avvik korrigeres, for eksempel ved korrigeringer som følge av feilutbetalinger av lønn. I andre tilfeller tas saken opp muntlig med den enkelte, for eksempel ved overforbruk av tjenestetelefon. Samtidig viser to avdelinger til at funn som går igjen, blir tatt opp mer prinsipielt i ulike fora hvor regler og rutiner formidles, for å sikre læring i organisasjonen. Én avdeling viser til at det er avdekket at vesentlig og kostbart utstyr har blitt borte. Dette avviket har blitt fulgt opp ved at det har blitt nedsatt en granskningskommisjon som skal prøve å finne materiellet som er forsvunnet.

4.3.4 Dokumentasjon av gjennomførte kontrolltiltak

Ifølge direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 2.1.4, skal det ved enhver DIF finnes en paginert og innbundet visitasjonsprotokoll med vedleggsperm. I visitasjonsprotokollen skal alle former for egne og overordnede mønstringer, inspeksjoner, regnskapskontroller og kontrolltellinger som utøves ved vedkommende enhet/ avdeling, føres.[126] Forsvarsstaben opplyser videre i intervju at sjekklisten for intern kontroll skal legges som vedlegg til visitasjonsprotokollen, og at dette er gitt som føring gjennom virksomhetsplanen. Hensikten med sjekklisten da den ble utviklet i 2005, var blant annet å etablere et system for dokumentasjon av gjennomført intern kontroll.[127]

Dokumentasjon av intern kontroll gjennom visitasjonsprotokollen og sjekklisten for intern kontroll er tatt opp i intervjuer. Alle avdelingene som er intervjuet, påpeker at utfylt sjekkliste er sentral i dokumentasjonen av at det er gjennomført intern kontroll i avdelingen. Mange avdelinger sier at sjekklisten er den viktigste dokumentasjonen av intern kontroll. En gjennomgang av dokumentasjonen fra besøkte avdelinger viser at det ved fire av ni avdelinger i 2009 og 2010 var flere måneder der sjekklisten ikke ble brukt.[128] BRA-sjefenes rapportering til DIF-nivået om gjennomføringen av kampanjeplanen for forbedret

126) Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av sjef FLO, 15. september 2007, punkt 2.1.4.
127) For nærmere omtale av formålet med sjekklisten, se punkt 4.1.2.4.
128) Gjelder måneder som ikke kan knyttes til sommer eller nyttår.

forvaltning[129] viser at det er stor variasjon mellom forsvarsgrenene når det gjelder den månedlige bruken av sjekklisten. Av fem DIF-er rapporterer tre om månedlig bruk av sjekklisten for alle underliggende BRA-er, mens to DIF-er rapporterer at om lag en tredel av de underliggende BRA-ene i rapporteringsperioden ikke brukte sjekklisten månedlig.[130]

Bruk av sjekklisten blir i stor grad dokumentert i avdelingenes visitasjonsprotokoll ved BRA-sjefens underskrift, mens den utfylte sjekklisten arkiveres som vedlegg til visitasjonsprotokollen. Intervjuene og en gjennomgang av avdelingenes visitasjonsprotokoller viser likevel at fire avdelinger ikke dokumenterer bruk av sjekklisten i visitasjonsprotokollen. Ved to av avdelingene er sjekklistene verken underskrevet av BRA-sjefen eller dokumentert i visitasjonsprotokollen.

Intervjuundersøkelsen viser videre at stikkprøvekontroller og ad hoc-kontroller, for eksempel knyttet til gjennomgang av hovedbok, bilagskontroll og kontroll med mobiltelefonbruk, i liten grad blir dokumentert i visitasjonsprotokollen eller på annen måte. 3 av 13 intervjuede avdelinger sier at de dokumenterer gjennomførte stikkprøvekontroller i visitasjonsprotokollen. En gjennomgang av utfylte sjekklister fra avdelingene viser at enkelte avdelinger markerer i sjekklisten at det er gjennomført stikkprøver, men ingen avdelinger beskriver hvordan og i hvilket omfang de er gjennomført. Videre blir det i liten grad begrunnet hvorfor enkelte kontrollpunkter er utelatt. Én avdeling påpeker selv at avdelingen gjennomfører flere kontrolltiltak som ikke blir dokumentert. En annen avdeling viser til at det som følge av manglende dokumentasjon av gjennomførte kontroller i visitasjonsprotokollen, er vanskelig å vite om de underliggende enhetene har gjennomført egenkontroller i tråd med fastsatt plan.

Videre viser intervjuundersøkelsen og en gjennomgang av utfylte sjekklister fra avdelingene at funn som er gjort gjennom intern kontroll, i liten grad dokumenteres. 2 av 16 avdelinger viser til at det som avdekkes i kontroller, blir lagt som vedlegg til visitasjonsprotokollen. I den ene avdelingen blir det hver måned utformet et eget vedlegg til sjekklisten med utfyllende informasjon om alle kontrollene som er gjennomført. Vedlegget beskriver blant annet hvilke stikkprøver som er foretatt, funn og mangler som er avdekket i kontroller, og hvordan dette er fulgt opp. En tredje avdeling dokumenterer ikke funn, men sier at iverksatte tiltak framgår av visitasjonsprotokollen.

Om lag en fjerdedel av BRA-sjefene og virksomhetskontrollerne som deltok i spørreundersøkelsen, sier at de i noen grad, i liten grad eller ikke i det hele tatt bruker visitasjonsprotokollen for å dokumentere den interne kontrollen som gjennomføres. Tre fjerdedeler sier at visitasjonsprotokollen i stor grad benyttes til å dokumentere gjennomført intern kontroll.

I rapportering til Forsvarsdepartementet i 2010 viser forsvarssjefen til at det er utfordringer knyttet til dokumentering av egenkontroller i avdelingers visitasjonsprotokoller.[131]

4.3.5 BRA-sjefens kontroll med gjennomførte kontrolltiltak

Ifølge DIVØ skal BRA-sjef gjennomføre kvartalsvise inspeksjoner rettet mot avdelingens interne kontroll, ved å kontrollere at intern kontroll er gjennomført og dokumentert i enhetens visitasjonsprotokoll.[132]

Intervjuundersøkelsen viser at én av de elleve intervjuede BRA-ene har en BRA-sjef som foretar kvartalsvise inspeksjoner. I åtte andre avdelinger vises det i stedet til BRA-sjefens månedlige oppfølging ved signering av sjekklisten for intern kontroll.

I avdelingen hvor BRA-sjefen foretar egne inspeksjoner, skjer det blant annet gjennom kvartalsvise stikkprøver av bilag fra hovedboken. BRA-sjefens uttrekk av stikkprøver gjøres tilfeldig ved gjennomsyn av hovedboken. BRA-sjefens bilagskontroll blir dokumentert i visitasjonsprotokollen, med et eget notat som vedlegg. Kvartalsvis foretar BRA-sjefen også kontroll av leiren, med sjekk av bygg og materiell. Avdelingen sier videre at dersom BRA-sjefen har spørsmål til den månedlige interne kontrollen som er gjennomført, stilles disse gjennom visitasjonsprotokollen. Spørsmålene besvares også i protokollen.

Undersøkelsen viser at én og samme avdeling kan ha flere mangler knyttet til grunnleggende rutiner for intern kontroll. I én av de intervjuede avdelingene finnes det ikke skriftlige rutiner for hvordan intern kontroll skal utøves og dokumenteres,

129) BRA-sjefene rapporterte i 2010 i forbindelse med resultat- og kontrollrapportene om status i gjennomføringen av kampanjeplan for forbedret forvaltning. Se punkt 4.1.4.3 for nærmere opplysninger om denne rapporteringen.

130) I den ene DIF-en mangler 6 av 18 underliggende BRA-er bruk av sjekklisten i *hele* rapporteringsperioden.

131) Resultat- og kontrollrapport nr. 2 2010, del 1, vedlegg A, s. 28 og 34.

132) DIVØ, vedlegg A, punkt 2.2.

BRA-sjefen signerer ikke den månedlige sjekklisten for intern kontroll og foretar ikke kvartalsvise inspeksjoner av gjennomført og dokumentert intern kontroll. Sjekklisten har ikke vært benyttet i fire av tolv måneder i 2009, og bruk av sjekklisten dokumenteres ikke i visitasjonsprotokollen.

4.3.6 Evalueringer av etablert intern kontroll

Intervjuundersøkelsen viser at BRA-ene ikke evaluerer hvorvidt den interne kontrollen som er etablert i avdelingen, er effektiv når det gjelder å forebygge og avdekke misligheter. Samtlige intervjuede BRA-er sier at det ikke blir gjort slike evalueringer. Noen avdelinger har foretatt en gjennomgang eller en evaluering på spesifikke områder, for eksempel anskaffelsesområdet. Ingen av avdelingene har imidlertid foretatt en helhetlig gjennomgang av den interne kontrollen med hensyn til mislighetsområdet.

Innenfor investeringsområdet viser FLO ved divisjon for landkapasiteter til at den er i ferd med å gjennomføre en evaluering av hvorvidt den interne kontrollen som er etablert, er effektiv for å forebygge og avdekke misligheter. Evalueringen skjer gjennom et prosjekt divisjonen har etablert om forsvarlig forvaltning. FLO investeringsstab opplyser at staben ikke evaluerer den interne kontrollen rettet mot misligheter. En av årsakene til det er at det ikke er noen mål- og resultatindikator knyttet til dette. FLO stab vurderer imidlertid arbeidet FLO har gjort med å kartlegge risiko for misligheter på anskaffelsesområdet, som en evaluering av tidligere iverksatte tiltak, men opplyser samtidig at det ikke er foretatt tilsvarende evalueringer innen for eksempel materiellforvaltning og avhending.[133]

De to andre besøkte stabene på DIF-nivå svarer at det ikke er gjennomført evalueringer. Én stab viser til fortløpende utvikling og forbedringer, eksempelvis på bakgrunn av føringer og krav fra Forsvarsstaben, men ikke til egne evalueringer. Den andre staben erkjenner at de ikke har hatt nok ressurser til dette, men viser til at en ny stilling som virksomhetskontroller i staben er utlyst.

4.4 Intern kontroll knyttet til anskaffelser

4.4.1 Innledning

I forsvarssektoren skilles det mellom materiellinvesteringer som regnskapsføres på kapittel 1760 post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold*, og anskaffelser som tas over driftsbudsjettet. Materiellinvesteringer på kapittel 1760 post 45 gjennomføres av Forsvarsdepartementet og FLO.

Driftsanskaffelser i Forsvaret gjennomføres av Forsvarets avdelinger og FLO ved divisjon for forsyning. Divisjonen er organisert med blant annet en sentral driftsanskaffelsesavdeling (DAA) og fem forsyningsavdelinger som er fordelt rundt i landet. Disse forsyningsavdelingene skal foreta anskaffelser for Forsvarets avdelinger dersom verdien av anskaffelsen overstiger 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift.[134] FLO – ved driftsanskaffelsesavdelingen – inngår også rammeavtaler med leverandører, og Forsvarets avdelinger skal bruke disse for de varene det foreligger en rammeavtale for. Den årlige kontraktsverdien for de sivile rammeavtalene var ifølge intervju med driftsanskaffelsesavdelingen i 2009 og 2010 på om lag 3 mrd. kroner. FLO skal for øvrig stå for alle anskaffelser av militært materiell.

I det følgende omtales sentrale forhold som har betydning for god intern kontroll i forbindelse med anskaffelser.

4.4.2 Skriftlige rutiner for anskaffelser og fullmaktsoversikter

I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.1, skal virksomheten etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Fullmakter og organisering av arbeidet skal være dokumentert, og det skal være etablert metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemene og rutinene. I Forsvarets kampanjeplan for forbedret forvaltning for 2010 stilles det krav om retningslinjer for gjennomføring av innkjøps- og anskaffelsesprosessen ved avdelingen, jf. punkt 3.2.3 f. Forsvarsstaben bekrefter i intervju at det er et mål at det skal foreligge lokale skriftlige rutiner ved samtlige avdelinger som foretar anskaffelser.

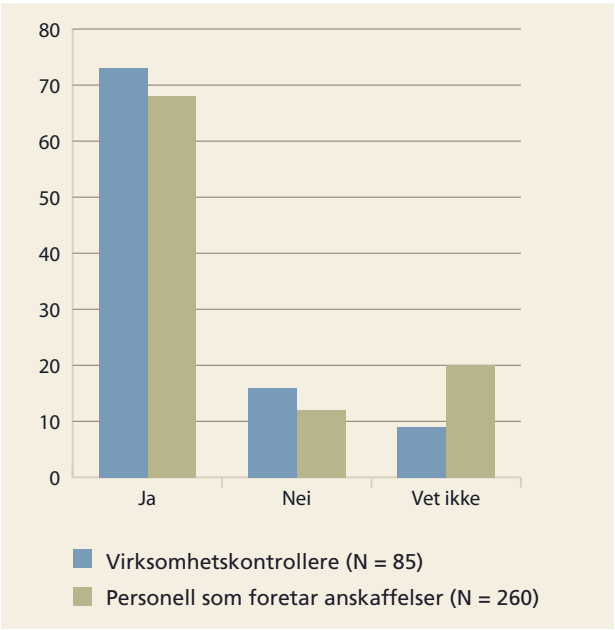
Spørreundersøkelsen viser at om lag en tredel av personellet som foretar anskaffelser, ikke er kjent med lokale skriftlige rutiner for anskaffelser i egen avdeling, jf. figur 6. Av virksomhetskontrollerne er det en fjerdedel som ikke er kjent med lokale skriftlige rutiner for anskaffelser. Om lag 70 prosent av virksomhetskontrollerne og

133) Jf. punkt 4.2.1, der FLOs arbeid med å kartlegge risiko for misligheter på anskaffelsesområdet er nærmere omtalt.

134) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 3. Se også punkt 3.4.4 i revisjonskriteriene, der denne bestemmelsen er mer utførlig omtalt.

personellet som foretar anskaffelser, svarer at det foreligger lokale skriftlige rutiner for anskaffelser i deres avdeling.

Figur 6 Hvorvidt det foreligger lokale skriftlige rutiner for anskaffelser i avdelingen. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

Ved revisjonsbesøkene ved de elleve BRA-ene i Forsvaret var det fire avdelinger som ikke hadde utarbeidet lokale skriftlige rutinebeskrivelser. Ved den ene av dem ble det framhevet at det er påbegynt et arbeid med å beskrive prosesser rundt anskaffelser. De to lokale forsyningsavdelingene i FLO hadde ikke lokale skriftlige rutiner for hvordan anskaffelsene som foretas for Forsvarets avdelinger skal gjennomføres, men uttalte at de forholder seg til lov om offentlige anskaffelser, forskrift om offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren. Begge avdelingene opplyste imidlertid at lokale rutiner er under utarbeidelse.

De øvrige sju avdelingene hadde lokale skriftlige rutiner for anskaffelser. Det er foretatt en gjennomgang av disse rutinebeskrivelsene. I rutinebeskrivelsene presiseres det at rammeavtaler og FLO skal benyttes. I tillegg presiseres flere beløpsgrenser og hvem som har ulike fullmakter. Det vises også til lov om offentlige anskaffelser med forskrift og anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren.

I SAP kan det tas ut oversikter over hvilke fullmakter den enkelte har i systemet. I SAP kan også endringer i fullmaktene spores og vises. Forsvarets regnskapsadministrasjon har også disse oversiktene. Gjennom forvaltningskontroller foretar overordnet nivå kontroll med underliggende avdelinger.[135] I rapporten for forvaltningskontroller som ble foretatt av generalinspektøren for Hæren for 2010, kommer det fram at noen avdelinger mangler oversikt over hvilke stillinger, med tilhørende stillingsbeskrivelser, som skal ha hvilke roller i SAP. Det mangler også oversikter over hvilke personer som har ulike roller som kan forplikte avdelingen økonomisk.[136] Ifølge intervju med Forsvarsstaben er erfaringen fra tidligere at Forsvaret har hatt for dårlig kontroll med rolletilganger. Det har vært for mange som hatt tilganger, og mange har ikke hatt god nok kompetanse knyttet til sine tilganger. I tilgangsstyringsprosjektet er antallet som har tilgang i SAP, redusert og roller slått sammen.[137]

4.4.2.1 Rolledeling i anskaffelsesprosessen

I SAP ligger det innebygget at det er ulike personer med ulike roller som skal attestere og anvise en anskaffelse. En anskaffelse som følger hovedprosessen, foregår ved at det blir opprettet en innkjøpsordre i SAP av en person som har en rolle i SAP for å opprette denne. Den som har budsjettdisponeringsmyndighet, anviser anskaffelsen, og bestillingen sendes til leverandøren. En nærmere beskrivelse av hovedprosessen blir gitt i punkt 4.4.4. I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten skal attestasjon utføres av en annen person enn den som anviser. Ved transaksjoner som gjelder små beløp, kan dette fravikes. I Forsvaret er grensen for dette satt til 5 000 kr.[138]

Intervjuene viser imidlertid at den formelle arbeidsdelingen ikke alltid samsvarer med hvordan anskaffelsesprosessen gjennomføres i praksis. Ved én avdeling ble anskaffelse av noen typer forbruksmateriell foretatt på følgende måte:

> "[…] en ansatt i avdelingen (person x) har oversikt over hva man har behov for å bestille. X går til person y, som foretar bestillingen i SAP. Når materiellet er mottatt, er det x som skaffer seg oversikt over det nye materiellet og rapporterer muntlig at varene er mottatt, til virksomhetskontroller (person z). Z rapporterer da mottaket i SAP (dvs. fjerner haken for varemottak i SAP)."

135) For nærmere omtale av forvaltningskontroller, se punkt 4.1.4.4.
136) Rapport fra generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroll 2010, 29. juni 2010, s. 7.
137) For nærmere omtale av tilgangsstyringsprosjektet, se punkt 4.1.2.4.
138) Retningslinjer for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret, fastsatt av sjefen for Forsvarets regnskapsadministrasjon, 1. juni 2009, s. 6.

Avdelingen påpeker at forutsetningen om tillit mellom personell i avdelingen ligger til grunn for varemottaket.

4.4.2.2 Skriftlige rutiner ved driftsanskaffelses-avdelingen i FLO (rammeavtaler)

Driftsanskaffelsesavdelingen (DAA) opplyser i intervju at det foreløpig ikke finnes et eget dokument med retningslinjer og prosedyrer for hvordan rammeavtaler skal inngås og fornyes. Det er imidlertid etablert en elektronisk katalog-struktur som inneholder retningslinjer, hjelpe-verktøy, maler, presentasjoner og andre nød-vendige dokumenter knyttet til de ulike fasene i arbeidet med å inngå og fornye rammeavtaler. Katalogene følger den merkantile prosessens tids-linje. DAA har etter at avdelingen ble omorganisert per 1. mai 2010, satt i gang et arbeid med å utforme felles generelle retningslinjer for avdelingen. Retningslinjene fra tidligere vil bli lagt til grunn for dette arbeidet.

4.4.2.3 Skriftlige rutiner knyttet til materiell-investeringene (FLO)

Investeringsstaben viser i intervju til at FLOs kvalitetssystem og PRINSIX (Forsvarets prosjekt-styringssystem) utgjør de skriftlige retningslinjene for materiellinvesteringsprosjektene. FLOs kvalitetssystem angir prosessbeskrivelser, dvs. beskrivelse av framgangsmåte i de ulike fasene av en investering. Kvalitetssystemet er gjeldende, selv om det ikke er oppdatert med korrekte avdelingsnavn osv. etter omorganiseringen av FLO per mai 2010. Det er satt i gang et eget prosjekt for å oppdatere systemet, men dette vil ifølge investeringsstaben trolig ikke være fullført før i 2012.

Prinsippet om arbeidsdeling, slik at ikke enkelt-personer tar avgjørelser alene, gjelder ifølge intervju med investeringsstaben for hele investeringsprosessen:

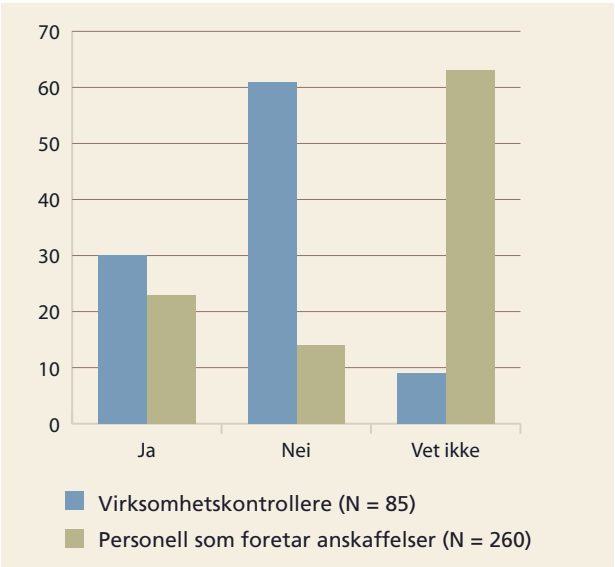
- Planlegging av anskaffelsen skjer i et anskaffelses-team, med både teknisk og merkantilt personell.
- Anskaffelsesteamet utarbeider forespørsel og evalueringsmodell.
- Merkantil leder godkjenner utsendelse/ kunngjøring.
- To personer åpner tilbud etter tilbudsfrist.
- Det etableres et evalueringsteam som utarbeider evalueringsrapport og skriver anskaffelses-protokoll.
- Forhandlinger skjer i regi av et forhandlingsteam.
- Valg av leverandør foretas av minst to personer, og de aller fleste investeringene med en verdi over 50 mill. kroner behandles i sjefsråd.

4.4.3 Habilitetsvurderinger

Forvaltningsloven §§ 6-10 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7 stiller krav om habilitet. I henhold til forvaltningsloven § 8 skal den enkelte vurdere sin egen habilitet og melde fra om det eksisterer egeninteresse. Dette går også fram av anskaffelsesregelverket for forsvars-sektoren, punkt 1.8.4. I regelverkets punkt 1.8.6 framgår det videre:

> "Det skal utvises særlig aktsomhet overfor leverandører som i løpet av den senere tid har tilsatt personell som i løpet av de siste to år har vært ansatt i forsvarssektoren. Personell som har vært ansatt i Forsvarsdepartementet eller i forsvarssektoren de siste to år, skal ikke benyttes i kontakt med forsvarssektoren. Samme retningslinjer gjelder for personer som har gått av med alderspensjon. Unntak kan gjøres av Forsvarsdepartementet hvis forbudet mot slik kontakt framstår som helt urimelig. Forsvarssektorens leverandører må aktivt gjøres oppmerksom på dette forhold."

Figur 7 Hvorvidt det foretas regelmessige habilitetsvurderinger i avdelingen. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

61 prosent av virksomhetskontrollerne som deltok i spørreundersøkelsen, opplyser at det ikke foretas rutinemessige habilitetsvurderinger i deres avdeling, mens 9 prosent svarer at de ikke vet om dette gjøres, jf. figur 7. Av dem som foretar anskaffelser, er det 63 prosent som svarer vet ikke på spørsmålet. Om lag 25 prosent av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, sier at det blir gjort rutine-messige habilitetsvurderinger i deres avdeling.

For de som foretar habilitetsvurderinger, skriftliggjøres disse i liten grad. Tre av virksomhetskontrollerne svarer at de blir skrevet ned, mens 22 svarer at de ikke blir det. 13 av dem som foretar anskaffelser, svarer at habilitetsvurderinger blir skrevet ned, mens 15 svarer at de ikke blir det.

Årsakene til at det ikke blir gjort rutinemessige habilitetsvurderinger, er ifølge virksomhetskontrollerne knyttet til at de i stor grad benytter rammeavtaler ved anskaffelser, og at de har god kjennskap til egne ansatte, jf. tabell 1 (respondentene kunne sette kryss ved flere årsaker). I tillegg pekes det på at FLO i stor grad benyttes ved anskaffelser.

Tabell 1 Hvorfor det ikke foretas rutinemessige habilitetsvurderinger av de ansatte som er involvert i anskaffelsesprosessen. Antall respondenter

Årsaker	Virksomhetskontrollere (n = 52)
Vi benytter i stor grad rammeavtaler ved anskaffelser	33
Vi har god kjennskap til våre ansatte	31
Vi benytter i stor grad FLO ved anskaffelser	23
Vurderes som lite relevant	14

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

Flere av de besøkte avdelingene peker i intervju på forvaltningslovens bestemmelser, hvor det framgår at den enkelte skal vurdere sin egen habilitet og melde fra om det eksisterer egeninteresse i sammenheng med anskaffelser til Forsvaret. Tre av de besøkte avdelingene uttaler eksplisitt i intervju at de utover dette ikke har noen kontroller for å vurdere habiliteten til de ansatte. To andre avdelinger peker på at det ikke blir gjort systematiske habilitetsvurderinger, men at habilitet er et naturlig tema i forbindelse med medarbeidersamtaler, sikkerhetsklarering og autorisasjonssamtaler. Avdelingene er imidlertid avhengig av at den enkelte tar opp dette selv, ettersom det ikke foretas egne kontroller.

To avdelinger uttaler i intervju at når personellet er tilsatt, er systemet i stor grad basert på tillit. Den ene av disse uttaler: "Tillit internt er en grunnleggende forutsetning for at avdelingen skal kunne fungere i militære oppdrag. Tillit ligger også til grunn for innretningen på den interne kontroll og rutiner for å sikre forsvarlig forvaltning."

Den andre avdelingen uttaler at tillit til Forsvarets personell legges til grunn som en forutsetning, og at kontrollregimet derfor ikke kan være for stramt. Denne avdelingen har imidlertid foretatt undersøkelser av habilitet basert på mistanker eller rykter.

De to lokale forsyningsavdelingene i FLO foretar ikke rutinemessige habilitetsvurderinger av ansatte som foretar anskaffelser for Forsvarets avdelinger. Den ene avdelingen uttaler at ansatte har opplysningsplikt, mens den andre avdelingen uttaler at habilitet er et tema i tilknytning til sikkerhetsklareringene av militært personell.

4.4.3.1 Kontroll av om egne ansatte er leverandører til Forsvaret, eller om det er uheldige bindinger mellom ansatte og leverandører

Åtte av elleve besøkte avdelinger uttaler i intervju at de ikke kontrollerer om egne ansatte er leverandører til Forsvaret, eller om det er uheldige bindinger mellom ansatte og leverandører. To av disse avdelingene uttaler i intervju at fordi FLO eller rammeavtaler brukes til anskaffelse av militært materiell, ser de ikke behov for å kontrollere om egne ansatte samtidig er leverandører til Forsvaret. Også de to lokale forsyningsavdelingene i FLO er blant avdelingene som ikke kontrollerer om deres egne ansatte er leverandører til Forsvaret, eller om det er uheldige bindinger mellom ansatte og leverandører.

De tre siste avdelingene uttaler at de til en viss grad kontrollerer om deres egne ansatte er leverandører til Forsvaret, og om det er uheldige bindinger mellom ansatte og leverandører. Ved den ene av disse blir de ansattes eierinteresser og habilitet kartlagt hvert år. En av de andre avdelingene kontrollerer leverandører uten rammeavtale.

4.4.3.2 Habilitetsvurderinger og kontroll av om tidligere ansatte er tilknyttet leverandører, ved inngåelse av rammeavtaler

Ifølge intervju med driftsanskaffelsesavdelingen (DAA) i FLO skal det ved oppstart av et prosjekt for å inngå eller fornye en rammeavtale, gis en presentasjon av habilitet og etiske retningslinjer relatert til anskaffelsesvirksomhet for alle som skal inngå i prosjektet. Videre skal alle prosjektmedarbeiderne rutinemessig signere en erklæring om taushetsplikt og habilitet. En ny erklæring skal signeres av den enkelte for hvert nytt prosjekt han eller hun deltar i. Innleide konsulenter signerer samme erklæring som ansatte i

virksomheten, i tillegg til sikkerhetsklarering og autorisasjonssamtale. Det foreligger videre en stående instruks om at ansatte skal rapportere til overordnede hvis det oppstår tvil om habilitet.

DAA uttaler videre at avdelingen ikke har mulighet for å kontrollere om leverandørene har tidligere forsvarsansatte blant sine ansatte. I konkurransegrunnlaget framgår det imidlertid at leverandører skal "være varsomme" med å bruke tidligere forsvarsansatte.

4.4.3.3 Habilitetsvurderinger og kontroll av om tidligere ansatte er tilknyttet leverandører for materiellinvesteringsprosjekter

FLO ved divisjon for landkapasiteter viser i intervju til at det er et eget habilitetsregister i kontraktsavdelingen. Sjef FLO har også besluttet at det skal opprettes et habilitetsregister i FLO. FLO stab opplyser i intervju at registeret vil bli etablert i 2011, og at det vil omfatte alle deler av virksomheten. Registeret skal brukes for de ansatte i FLO som har sentrale roller i forbindelse med anskaffelser og investeringer (for eksempel prosjektledere, prosjektdeltakere og tekniske sjefer). Det vil bli registrert forhold som eierinteresser, venner og familie. Registreringen skal være frivillig. Videre viser divisjon for landkapasiteter i intervju til at habilitetsforhold blir tatt opp som en del av medarbeidersamtaler og autorisasjonssamtaler. Habilitetsvurderingene blir dokumentert i habilitetsregisteret.

FLO investeringsstab uttaler i intervju at staben ikke systematisk kontrollerer om tidligere ansatte er tilknyttet leverandørene, men at det foretas kontroller av personnavn hos leverandørene for å finne ut om de er ansatt i Forsvaret.

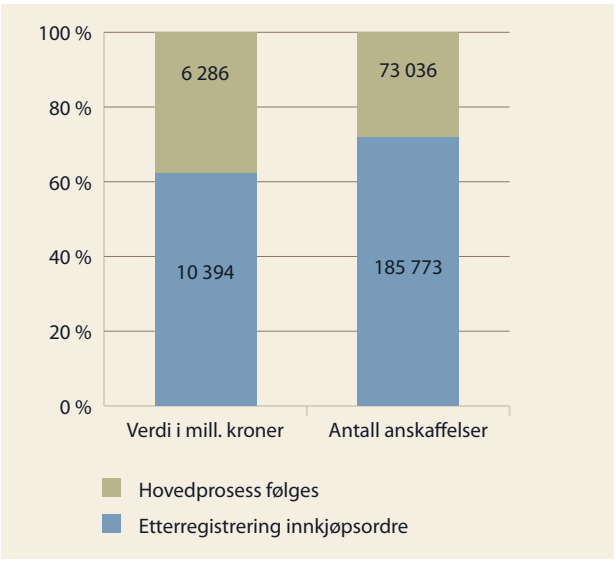
Investeringsstaben uttaler at staben forholder seg til anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.8.6, hvor det heter at personell som har vært ansatt i Forsvarsdepartementet eller i forsvarssektoren de siste to årene, ikke skal benyttes i kontakt med forsvarssektoren. Divisjon for landkapasiteter uttaler i intervju at de i møter og ved forhandlinger vil gjenkjenne tidligere ansatte i Forsvaret som kjenner saken fra Forsvarets side. Det er derfor ikke behov for at leverandørene formelt dokumenterer at de ikke har involvert personell som har vært ansatt i Forsvaret de to siste årene.

4.4.4 Bruk av hovedprosess

I SAP ligger det innebygget at det er ulike personer med ulike roller som skal attestere og anvise en anskaffelse.[139] En anskaffelse som følger hovedprosessen, vil foregå på følgende måte: Det opprettes en innkjøpsordre i SAP av en person som har en rolle i SAP for å opprette dette. Den som har budsjettdisponeringsmyndighet, anviser innkjøpet, og bestillingen sendes til leverandøren. Når varen mottas, må varemottaket registreres i SAP. Forsvarets regnskapsadministrasjon tar imot fakturaen, skanner den og knytter den opp mot innkjøpsordren. Dersom fakturaen er i samsvar med innkjøpsordren, sendes fakturaen til bokføring og regnskapsføring før den blir utbetalt. Ved avvik må Forsvarets regnskapsadministrasjon eller den bestillende avdelingen foreta korrigeringer. Når hovedprosessen ikke følges, må det opprettes en innkjøpsordre i SAP i henhold til informasjonen på fakturaen. Etter etterregistreringen av innkjøpsordren skal innkjøpsordren anvises og påføres bevilgningssted.[140]

Forsvaret har som mål å øke andelen anskaffelser som foretas ved bruk av hovedprosessen. Målet for bruk av hovedprosess har i 2010 vært på 40 prosent for første tertial, 50 prosent for andre tertial og 55 prosent ved utgangen av 2010.[141] I hvilken grad hovedprosessen brukes ved Forsvarets avdelinger, vises i figur 8. Tallene gjelder for både materiellinvesteringer og driftsanskaffelser.

Figur 8 Bruk av hovedprosess og verdi for anskaffelsene i 2010



Kilde: Forsvarsstaben, publisert på Forsvarets intranett

139) Det er unntak for anskaffelser for under 5 000 kr, jf. retningslinjer for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret, s. 6.
140) Forsvarets regnskapsadministrasjon har lagt ut prosedyre for dette på Forsvarets intranett: Rutiner for avvikshåndtering av faktura, kreditnota og innkjøpsordrer.
141) Kampanjeplan for forbedret forvaltning 2010, punkt 3.2.1.

Hovedprosessen ble i 2010 samlet sett fulgt i 28 prosent av anskaffelsene, noe som innebærer avvik fra bruk av hovedprosess i over 70 prosent av anskaffelsene. For månedene november og desember 2010 ble hovedprosessen fulgt i henholdsvis 35 og 23 prosent av anskaffelsene.[142]

I sum ble det i 2010 etterregistrert innkjøpsordrer for anskaffelser til en verdi av 10,4 mrd. kroner, mens det ble gjennomført anskaffelser hvor innkjøpsordren ble registrert ved bestilling, til en verdi av 6,3 mrd. kroner, jf. figur 8.

Forsvarsstaben har framskaffet en oversikt over hvor stor sum materiellinvesteringene på kapittel 1760, post 45 utgjør av tallene som kommer fram i figur 8, jf. e-post av 8. februar 2011. Av anskaffelsene der hovedprosessen ikke ble fulgt, dvs. til sammen 10,4 mrd. kr, utgjorde materiellinvesteringene 1,1 mrd. kroner. Det betyr at det i 2010 ble foretatt driftsanskaffelser for 9,3 mrd. kroner hvor hovedprosessen ikke ble fulgt. Videre utgjorde materiellinvesteringene i sum 5,4 mrd. kroner av de anskaffelsene der hovedprosessen ble fulgt. Samlet verdi for anskaffelser der hovedprosessen ble fulgt, var 6,3 mrd. kroner. Det innebærer at for driftsanskaffelser, ble hovedprosessen fulgt for en samlet verdi av 0,9 mrd. kroner i 2010.

Forsvarsstaben framholder i intervju at det har vært en positiv utvikling i bruk av hovedprosess i Forsvaret. For året som helhet har andelen vært på 20–30 prosent. Etter sommeren 2010 har andelen kommet opp i 32 prosent. Det er FLO som i størst grad har brukt hovedprosess – med over 50 prosent av anskaffelsene – mens enkelte andre avdelinger bruker hovedprosessen i mindre enn 10 prosent av anskaffelsene. Forsvarsstaben vurderer bruken av hovedprosess i Forsvaret som helhet som ikke tilfredsstillende.

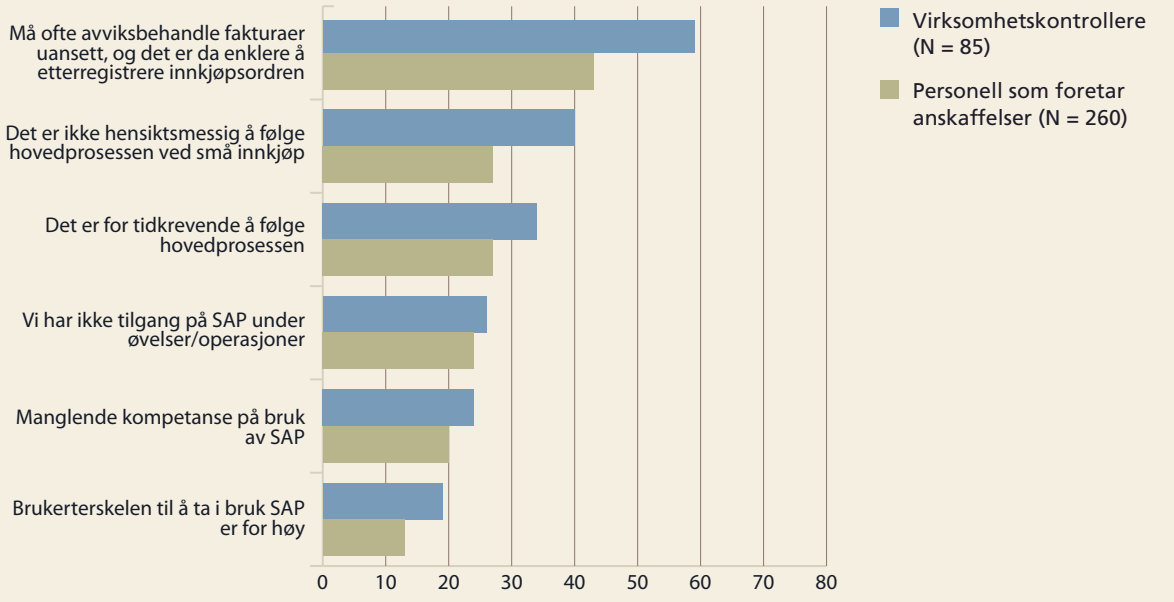
To av de elleve besøkte BRA-ene peker i intervju på at det de siste årene har vært en positiv utvikling i bruken av hovedprosess. Det er ifølge disse to avdelingene et resultat av at ledelsen har lagt stor vekt på dette. I tillegg trekker den ene av disse avdelingene fram at SAP har en høy brukerterskel, og at det derfor har tatt noe tid før brukerne var fortrolige med systemet. De andre avdelingene har imidlertid ikke pekt på den samme positive utviklingen i bruken av hovedprosess i løpet av 2010. Årsakene er ifølge avdelingene sammenfallende med dem som ble trukket fram i spørreundersøkelsen, se punkt 4.4.4.1.

4.4.4.1 Årsaker til at hovedprosessen ikke følges

Respondentene ble i spørreundersøkelsen bedt om å oppgi årsaker til at hovedprosessen eventuelt ikke blir fulgt. Respondentene kunne her oppgi flere årsaker.

Årsaken flest respondenter slutter seg til, er at fakturaer ofte må avviksbehandles uansett, og at det derfor er enklere å etterregistrere innkjøpsordren, jf. figur 9. 59 prosent av virksomhets-

Figur 9 Årsaker til at hovedprosessen ikke følges. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

142) Kilde: Forsvarsstaben, publisert på Forsvarets intranett

kontrollerne og 43 prosent av personene som foretar anskaffelser, krysser av for denne årsaken. Andre sentrale årsaker er at det ikke blir vurdert som hensiktsmessig å følge hovedprosessen ved små innkjøp, og at det er for tidkrevende å følge hovedprosessen. Én avdeling uttaler i intervju: "I etterkant må det i de fleste tilfeller også gjøres endringer, fordi innkjøpsordre og leveranse ikke stemmer 100 %. Da er det enklere for mange å fylle ut innkjøpsordre i ettertid, slik at man slipper å endre den opprinnelige innkjøpsordren."

Andre årsaker som er trukket fram i intervjuene og i spørreundersøkelsen, er at personell ikke har tilgang til SAP når de deltar i øvelser. Én avdeling uttaler imidlertid i intervju at manglende planlegging av anskaffelser er en årsak til at hovedprosessen ofte fravikes. I forbindelse med øvelser bør det ifølge avdelingen være mulig å planlegge bedre, slik at det blir nok tid til å foreta bestillinger ved bruk av hovedprosessen.

Manglende bruk av hovedprosessen er også påpekt gjennom forvaltningskontroller som er foretatt i Hæren. Ifølge rapporten fra generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroller av underliggende avdelinger i 2010 følges ikke hovedprosessen for anskaffelser i Hæren i tilstrekkelig grad. De fleste avdelingene følger hovedprosessen i noen grad, men manglende kompetanse i Hæren og en hektisk hverdag fører til at andre løsninger blir valgt.[143]

Forsvarsstaben uttaler i intervju at det arrangeres kurs som personell som skal tildeles roller i SAP, må bestå. På kursene blir blant annet regelverk og bruk av hovedprosess gjennomgått. Det holdes også andre kurs som er relevante for personell som foretar anskaffelser. Flere av de intervjuede avdelingene trekker likevel fram utfordringer knyttet til SAP når de skal forklare hvorfor hovedprosessen ikke blir fulgt i større grad. Én avdeling peker på at de har en ressursperson med god kompetanse på SAP, og at dette fører til at hovedprosessen blir fulgt i større grad hos dem enn i mange andre avdelinger. En annen avdeling påpeker at utfordringene knyttet til kompetanse forsterkes av den hyppige rotasjonen av stillinger i Forsvaret.

4.4.4.2 Konsekvenser av at hovedprosessen ikke blir fulgt

I intervju med de utvalgte avdelingene er konsekvensene av at hovedprosessen for anskaffelser ikke følges, belyst. Bruk av hovedprosess innebærer at det opprettes en innkjøpsordre i SAP samtidig eller før en vare blir bestilt. Når varen er mottatt, skal den kontrolleres mot bestillingen. Én avdeling påpeker at når innkjøpsordren blir utarbeidet etter at varene er levert, kan ikke avdelingen kontrollere de mottatte varene mot bestillingen, da det trolig ikke foreligger noen dokumentasjon på bestillingen. Anskaffelser som blir gjennomført uten at hovedprosessen blir fulgt, blir ikke anvist før bestillingen sendes. Dette medfører risiko for at personer uten gitt myndighet foretar bestillingen. Forvaltningskontroller som er foretatt i Hæren, har påvist nettopp at personer ved en avdeling har bestilt varer/tjenester som de ikke har hjemmel for.

Det de intervjuede avdelingene i størst grad trekker fram som en utfordring, er at etterregistrering av innkjøpsordrer fører til manglende oversikt i SAP over avdelingens økonomiske forpliktelser. Enkelte avdelinger fører imidlertid oversikt over forpliktelsesbildet utenom SAP (i Excel) når bestillingen ikke følger hovedprosessen.[144]

I intervju er det også påpekt at avdelingene ved ikke å følge hovedprosessen mister retten til 30 dagers betalingsfrist og kan risikere å få fakturaer med svært kort eller utløpt betalingsfrist. Antall forfalte fakturaer kan derfor øke.

Tre av de besøkte avdelingene framholder at avvik fra hovedprosessen ikke fører til svakere intern kontroll og dermed økt risiko for misligheter, mens én avdeling hevder at avvik fra hovedprosessen medfører større risiko for misligheter og feil. Det uttales at: "Blant annet kan mye etterregistrering tyde på at personell som ikke har myndighet til å foreta anskaffelser, likevel bestiller." Denne avdelingen påpeker at mye bruk av etterregistrering kan føre til behov for flere kontrolltiltak, noe som også krever merarbeid. Dette er bakgrunnen for at avdelingen legger vekt på at hovedprosessen skal følges i så stor grad som mulig. Forsvarsstaben uttaler i intervju at manglende bruk av hovedprosessen er å betrakte som en uregelmessighet som kan medføre en viss risiko for misligheter. Hvor stor denne risikoen er, bør være en del av risikovurderingene til de avdelingene som er involvert i anskaffelsesprosessen.

4.4.4.3 Kontroll av hvorvidt hovedprosessen følges

Oppfølging av bruk av hovedprosess er også tatt opp i spørreundersøkelsen. 25 prosent av virksomhetskontrollerne svarer at de kvartalsvis

143) Rapport fra generalinspektør for Hærens forvaltningskontroll 2010, 29. juni 2010, punkt. 5.4 og 5.5.

144) Her føres bestilling i fritekstområdet i SAP, som deretter sendes til leverandør.

Tabell 2 Hvor ofte det ifølge virksomhetskontrollerne (N = 85) foretas kontroller av hvorvidt hovedprosess følges ved anskaffelser. Prosentvis svar

Ukentlig	Månedlig	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Vet ikke
24	45	12	2	2	9	6

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

eller sjeldnere foretar kontroll av hvorvidt hovedprosessen følges ved anskaffelser i deres avdeling. 69 prosent svarer at det blir foretatt kontroll månedlig eller ukentlig, jf. tabell 2.

4.4.5 Bruk av FLO

I henhold til direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 3, skal anskaffelse av materiell utføres gjennom FLO. Avdelingene skal kun unntaksvis selv kunne foreta dette.[145]

Anskaffelsene som er gjennomgått ved avdelinger som er omfattet av revisjonen, viser flere tilfeller der avdelingene selv har stått for anskaffelsen i stedet for å benytte FLO, jf. nærmere omtale under punkt 4.5.1.1. Totalt fem av de ni avdelingene som ble intervjuet, påpeker at FLO har for få ressurser til å bistå med anskaffelser som forutsatt. Én av disse avdelingene uttaler: "Det har vist seg svært vanskelig å få tilgang til den merkantile kompetansen i FLO, som egentlig skal håndtere anskaffelser som medfører kostnad over terskelverdi 100 000 kr. FLO har ikke kapasitet til å håndtere dette."

Resultatet er at avdelingen har måttet ivareta dette selv. I og med at avdelingen ikke forutsettes å være en profesjonell innkjøpsorganisasjon, fører dette ifølge avdelingen til tilfeller av brudd på anskaffelsesregelverket. Avdelingen håndterer anskaffelser utenfor rammeavtaler inntil en terskelverdi på 500 000 kr. Bare ved større kontrakter har FLO bistått prosessen på en helhetlig måte etter intensjonen.[146] En annen avdeling påpeker at det at FLO ikke har kapasitet til raskt å behandle forespørsler om anskaffelser, skaper utfordringer for avdelingens operative virksomhet. Dette har resultert i at avdelingen har fått aksept fra FLO til selv å foreta enkelte innkjøp over 100 000 kr.

Forsvarsdepartementets internrevisjon påpekte i sin undersøkelse om anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret, foretatt i 2010, at flere avdelinger i intervju ga uttrykk for manglende kapasitet hos FLO. Dette var hovedårsaken til at det ble gjennomført anskaffelser i vesentlig omfang i andre enheter i Forsvaret. Rapporten fra internrevisjonen viser til at FLO i en årrekke har pekt på ressurser som en flaskehals.[147]

FLO stab bekrefter i intervju denne situasjonsbeskrivelsen. Divisjon for forsyning har begrenset kapasitet til å bistå med gjennomføring av driftsanskaffelser, og i noen tilfeller vil avdelinger måtte gjennomføre anskaffelser for over 100 000 kr selv. FLO stab understreker at dette ikke vil gjelde våpenanskaffelser og annet militært materiell. Denne type anskaffelser gjennomføres utelukkende av FLO.

4.4.5.1 Kontroll av hvorvidt FLO brukes som forutsatt

63 prosent av virksomhetskontrollerne som deltok i spørreundersøkelsen, oppgir at de månedlig eller ukentlig foretar kontroller av hvorvidt FLO brukes som forutsatt ved anskaffelser i deres avdeling, jf. tabell 3.

Ved revisjonsbesøkene ble også avdelingenes kontroll av hvorvidt FLO benyttes som forutsatt, belyst. Totalt fem av ni avdelinger foretok ikke

Tabell 3 Hvor ofte det ifølge virksomhetskontrollerne (N = 85) foretas kontroller av hvorvidt FLO brukes ved anskaffelser. Prosentvis svar

Ukentlig	Månedlig	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Vet ikke
17	46	13	2	3	7	12

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

145) Avdelingene kan unntaksvis innenfor godkjent budsjett anskaffe materiell som ikke omfattes av rammeavtaler, i enkeltsaker for inntil kr 100 000 eks. mva. Disse anskaffelsene skal begrunnes. Unntaket gjelder ikke sensitivt materiell eller strukturmateriell som må godkjennes av fagmyndighet.

146) Dette gjelder for driftsanskaffelser. Materiellinvesteringer på kapittel 1760 gjennomføres i regi av FLO.

147) Revisjon av anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret (2010), Forsvarsdepartementets internrevisjon, s. 64.

noen kontroll av om FLO ble benyttet som forutsatt. To av disse avdelingene uttaler at de ikke har behov for kontroll fordi de alltid eller i stor grad bruker FLO til anskaffelser eller rammeavtaler. En tredje avdeling uttaler at de ikke ser noe behov for kontroll med bruken av FLO i etterkant av anskaffelser, fordi større anskaffelser skjer i regi av ledelsen og virksomhetskontrolleren i avdelingen og det ville vært de samme personene som foretok kontrollen. Avdelingen påpeker at ledelsen og virksomhetskontrolleren ved beslutning om gjennomføring av anskaffelsen allerede har vurdert om FLO skal benyttes.

Fire av ni avdelinger uttaler at de foretar kontroll med at avdelingen benytter FLO som forutsatt. Dette er en del av hovedbokkontrollen som foretas i forbindelse med at sjekklisten for intern kontroll blir gjennomgått.

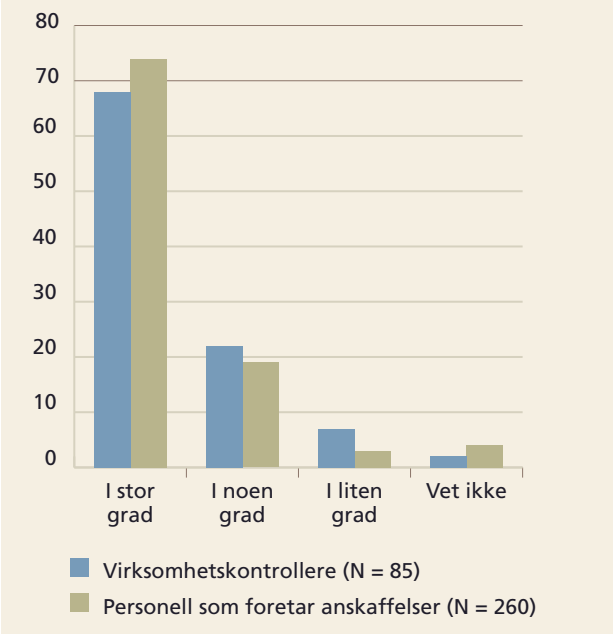
De to lokale forsyningsavdelingene i FLO påpeker i intervju at FLO ikke har myndighet til å kontrollere om Forsvarets avdelinger benytter FLO som forutsatt. Også FLO stab uttaler at dette ansvaret ligger hos den enkelte DIF-sjef. Imidlertid har FLO en pådriverrolle med hensyn til å få avdelingene til å benytte FLO som forutsatt. Dette blir blant annet gjort gjennom materiellforvaltningskontroller.

4.4.6 Bruk av rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 4-2.[148]

Det framgår av St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret,* jf. Innst. S. nr. 176 (2005–2006), at pålegg om bruk av rammeavtaler ved anskaffelser er presisert innenfor Forsvaret og følges opp i organisasjonen. Av meldingen framgår det videre at det er utarbeidet rutiner for lokal kontroll (lojalitetskontroll), og at kontroller skal foretas jevnlig.[149] Krav om at det er FLO som skal utføre anskaffelser, herunder avrop på rammeavtaler inngått av FLO, følger av direktiv for materiellforvaltning, punkt 3.1. Forsvarssjefen ga i 2009 gjennom kampanjeplan for forbedret forvaltning, punkt 3.11, alle DIF- og BRA-sjefer i oppdrag å sikre lojalitet til rammeavtalene.

Figur 10 I hvor stor grad rammeavtalene blir brukt (for de varene som har en slik avtale). Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

Ifølge 68 prosent av virksomhetskontrollerne og 74 prosent av personellet som foretar anskaffelser, blir rammeavtalene benyttet i stor grad, jf. figur 10. 29 prosent av virksomhetskontrollerne sier imidlertid i spørreundersøkelsen at rammeavtalene benyttes i noen grad eller i liten grad ved anskaffelse der det foreligger rammeavtale. Av personell som foretar anskaffelser, sier 22 prosent det samme. Riksrevisjonen konstaterte for øvrig i Dokument 1 (2010–2011), s. 134, at rammeavtaler ikke blir benyttet som forutsatt.

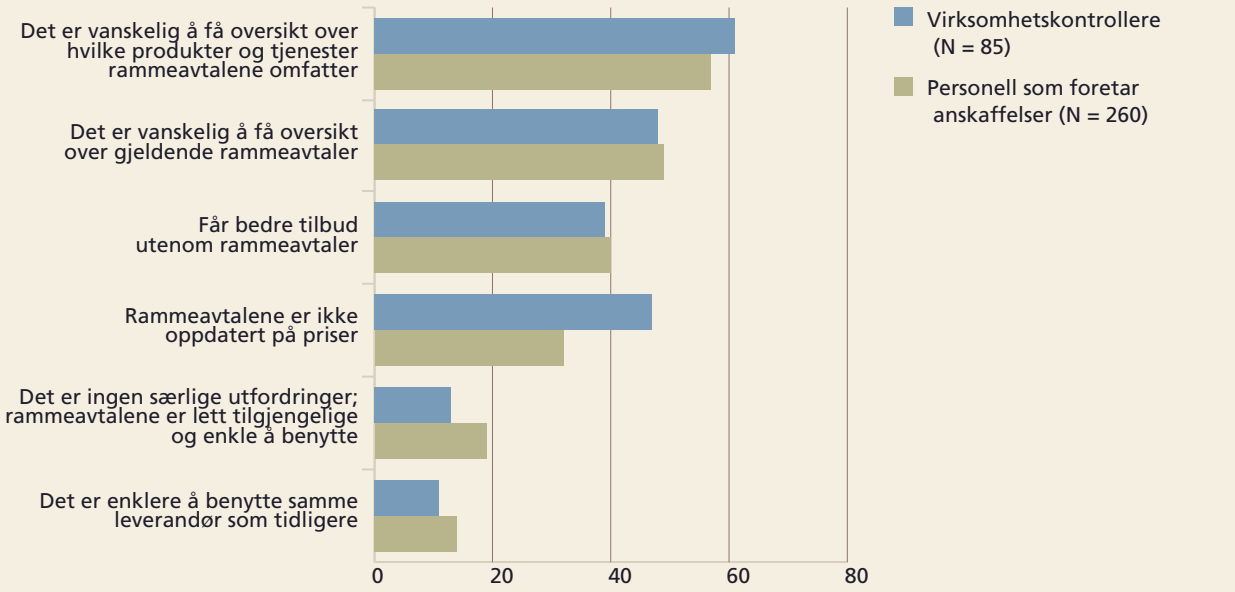
4.4.6.1 Utfordringer knyttet til rammeavtalene

Eventuelle utfordringer knyttet til bruken av rammeavtaler var også et tema i spørreundersøkelsen.

På spørsmål om hvilke eventuelle utfordringer som er knyttet til bruken av rammeavtalene (her kunne respondentene påpeke flere utfordringer), oppgir om lag 60 prosent av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, at det er vanskelig å få oversikt over hvilke produkter og tjenester rammeavtalene omfatter, jf. figur 11. Nærmere 50 prosent påpeker at det er vanskelig å få oversikt over gjeldende rammeavtaler, og 40 prosent viser til at avdelingen får bedre tilbud utenom rammeavtalene. Dette ble også påpekt av flere respondenter da de fikk mulighet til å utdype svarene. Én respondent sier det slik: "Rammeavtalene medfører ofte mye dyrere varer og tjenester. Det har vi dokumentert gjennom en rekke

148) Samme definisjon er lagt til grunn i anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 14.1.
149) St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret,* punkt. 5.2.6.3.

Figur 11 Eventuelle utfordringer knyttet til bruk av rammeavtaler. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

eksempler. Prisforskjeller på opptil 100 prosent og flere 100 000 kr dyrere for min avdeling."

Tre av avdelingene som ble intervjuet, uttaler at man skal ha svært god kjennskap til foreliggende rammeavtaler for å kunne benytte dem som forutsatt. Det er også vanskelig å få kjennskap til betingelsene som er knyttet til den enkelte avtale.

Driftsanskaffelsesavdelingen (DAA) vurderer beskrivelsen ovenfor fra brukere om manglende oversikt over rammeavtalene, som en reelt opplevd situasjon. Ifølge DAA er likevel muligheten for å finne fram til aktuelle rammeavtaler og produkter i utgangspunktet bra. Hver innkjøper forholder seg ofte bare til noen få rammeavtaler og produkter som det burde være mulig å få oversikt over. Det legges ut sammendrag av alle rammeavtaler på Forsvarets intranett, som er tilgjengelig for alle. DAA påpeker for øvrig at det kan være en risiko for feil bruk av rammeavtaler. Mange av leverandørene som har rammeavtaler med Forsvaret, har langt flere produkter i sine kataloger enn de produktene som inngår i avtalene. Det er dermed en risiko for at avdelinger i Forsvaret anskaffer produkter som ikke inngår i rammeavtalene.

I spørreundersøkelsen var det 13 prosent av virksomhetskontrollerne[150] og 19 prosent av personellet som foretar anskaffelser,[151] som benyttet svaralternativet "Det er ingen særlige utfordringer, rammeavtalene er lett tilgjengelige og enkle å benytte".

4.4.6.2 Kontroll av hvorvidt rammeavtalene brukes

I henhold til Forsvarets sjekkliste for intern kontroll skal avdelingene månedlig foreta kontroll av lojaliteten til rammeavtalene. Også i vedlegg D til DIVØ, *Forsvarets praktisering av intern kontroll*, er rammeavtaler angitt som et kontrollområde.[152]

Tabell 4 viser at 66 prosent av virksomhetskontrollerne i spørreundersøkelsen oppgir at de

Tabell 4 Hvor ofte det ifølge virksomhetskontrollerne (N = 85) foretas kontroller av hvorvidt rammeavtalene benyttes. Prosentvis svar

Ukentlig	Månedlig	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Vet ikke
24	42	11	4	2	8	9

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

150) N = 85
151) N = 260
152) Jf. vedlegg A til *Forsvarets praktisering av intern kontroll*, kontrollområder, punkt 2.7.2.3. Det angis her at det blant annet skal foretas kontroll av om materiell er anskaffet over rammeavtale, og om materiell anskaffet utenom rammeavtale er begrunnet og rapportert.

Tabell 5 I hvor stor grad innkjøpsportalen blir brukt (for de varene som omfattes av rammeavtaler). Tall i prosent

	54 prosent eller færre	55–74 prosent	75–100 prosent	Vet ikke
Virksomhetskontrollere (N = 85)	48	14	18	20
Personell som foretar anskaffelser (N = 260)	34	11	27	28

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

månedlig eller ukentlig kontrollerer hvorvidt rammeavtalene benyttes som forutsatt i deres avdeling.

Ved revisjonsbesøkene understreker avdelingene at kontroll av lojaliteten til rammeavtalene inngår som et eget punkt i Forsvarets sjekkliste for intern kontroll, som skal fylles ut månedlig.

Åtte av de elleve avdelingene som er intervjuet, uttaler at det ikke blir foretatt *systematiske kontroller* av om rammeavtalene blir benyttet som forutsatt. Dette gjelder blant annet de to lokale forsyningsavdelingene til FLO.

Kontroll av lojaliteten til rammeavtalene skjer ifølge tre avdelinger i stor grad under anvisning og ved gjennomgang av hovedboken. Dersom anviseren er kjent med at det foreligger en rammeavtale, vil anviseren sikre at den blir brukt. Kontrollen av hovedboken kan også avdekke at en rammeavtaleleverandør skulle vært benyttet, dersom virksomhetskontrolleren er kjent med at det foreligger rammeavtaler for den aktuelle varen. Fire avdelinger uttaler at kvaliteten på kontrollen begrenses av dårlig oversikt over både leverandører og hvilken type varer det er inngått avtaler for.

Ifølge intervju med DAA foretar ikke avdelingen kontroller av lojaliteten til rammeavtalene i Forsvarets avdelinger. Det er heller ikke teknisk mulig gjennom SAP å foreta en heldekkende kontroll av lojaliteten til rammeavtalene. Avdelingen viser til at kontroll av lojaliteten til rammeavtaler er en del av virksomhetskontrollerens arbeid i den enkelte avdeling i Forsvaret. DAA har ifølge FLO stab i 2010 fått rammer til å opprette åtte nye stillinger innenfor arbeidet med rammeavtaler. Dette vil gi større mulighet til å følge opp bruken av rammeavtaler. Lojaliteten til rammeavtalene vil kunne bli bedre dersom det blir kjent at det faktisk blir foretatt kontroller.

4.4.7 Innkjøpsportalen

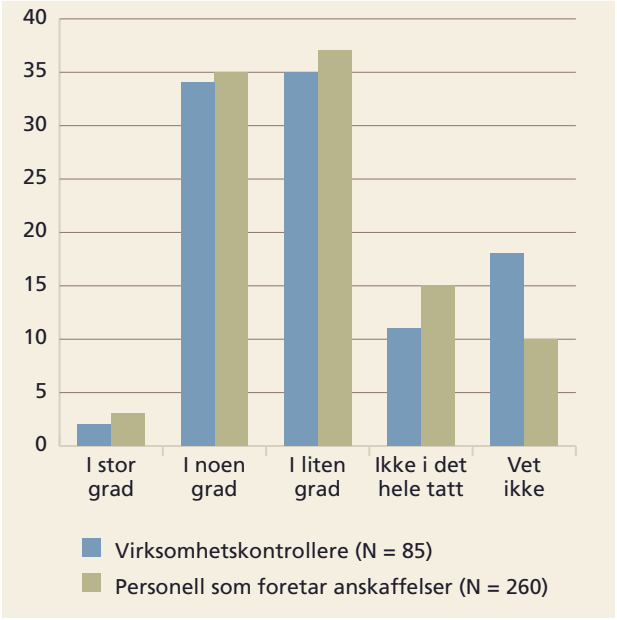
Forsvarets innkjøpsportal ble ifølge intervju med DAA opprettet som en integrert del av SAP, og innført fra 1. juni 2008.[153] I innkjøpsportalen ligger 13 rammeavtaler om forbruksmateriell, med alle priser og artikler spesifisert. Ved bruk av innkjøpsportalen lages det automatisk en innkjøpsordre i SAP, der avtaleprisen for varen som er bestilt, framgår.

4.4.7.1 Bruk av innkjøpsportalen

På Forsvarets intranett framgår det at innkjøpsportalen er benyttet ved 20–30 prosent av anskaffelsene mot de leverandørene det er inngått rammeavtale med.[154] Bruk av innkjøpsportalen ble også belyst i spørreundersøkelsen, jf. tabell 5.

Totalt uttaler 48 prosent av virksomhetskontrollerne og 34 prosent av dem som foretar anskaffelser, at innkjøpsportalen brukes i 54 prosent eller færre av anskaffelsene for de varene som omfattes av rammeavtaler. Henholdsvis 14 prosent og 12 prosent av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, oppgir at innkjøpsportalen brukes ved mindre enn 10 prosent av anskaffelsene der det foreligger rammeavtaler. DAA opplyser i intervju at avdelingen ikke har oversikt over i hvilken grad avrop på rammeavtaler blir gjort innenfor eller utenfor portalen.

Figur 12 I hvilken grad innkjøpsportalen blir vurdert som brukervennlig. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

153) Portalen betegnes Forsvarets forsyningsportal (FFP). Ved opprettelsen av FFP ble den tidligere løsningen, Forsvarets innkjøpsløsning (FIL), nedlagt.

154) http://intranett.mil.no/felles/forvaltning. Artikkelen er datert 7. januar 2011.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at det er få som vurderer innkjøpsportalen til å være brukervennlig i stor grad, jf. figur 12. 46 prosent av virksomhetskontrollerne og 52 prosent av dem som foretar anskaffelser, vurderer innkjøpsportalen som brukervennlig i liten grad eller ikke i det hele tatt.

De som svarte i noen grad, i liten grad eller ikke i det hele tatt på spørsmålet om hvorvidt innkjøpsportalen er brukervennlig, ble bedt om å utdype eventuelle utfordringer knyttet til innkjøpsportalen. Respondentene kunne her påpeke flere utfordringer.

Over 60 prosent av dem som svarte i noen grad, i liten grad eller ikke i det hele tatt, peker på at innkjøpsportalen er uoversiktlig og vanskelig å benytte, jf. figur 13. Totalt var det over 50 prosent som ga uttrykk for at det tar for lang tid å bruke den. Én respondent sier det slik:

> "Det mangler bilder, så i flere tilfeller blir det bestilt feil vare. Det er for tungvint og tar altfor lang tid. 2 timer for 10 varer er for mye!"

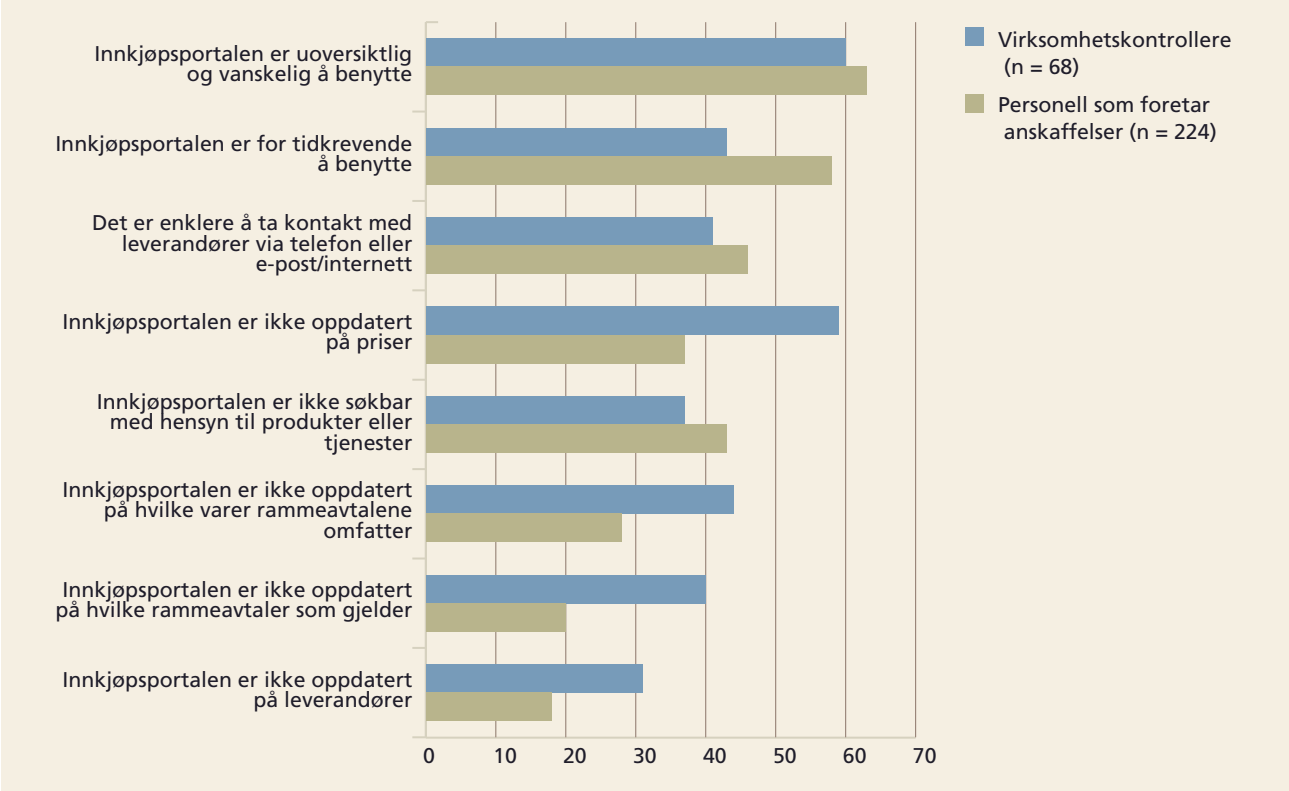
Det er flere av respondentene som framholder at man må sitte med produktkatalogen i tillegg for å finne rett vare.

Også de to lokale forsyningsavdelingene i FLO påpeker i intervju utfordringer knyttet til bruk av innkjøpsportalen. Den ene påpeker at det kan være vanskelig å finne riktige produkter, selv om innkjøpsportalen generelt etter avdelingens syn fungerer meget bra. Den andre forsyningsavdelingen uttaler at portalen:

> "[…] har en høy brukerterskel og fordrer at den brukes mye slik at man blir kjent med de forskjellige leverandørenes varespekter. Utfordringen med [portalen] er at den rett og slett er en svært dårlig nettbutikk. Søkemotoren er ikke god nok – det er vanskelig å finne det produktet man er ute etter. Pris- og enhetsdataene har hatt mange feil. Bruks-erfaringen mange dessverre har fått, er at [portalen] er så dårlig og tungvinn at man i stedet bruker telefon og andre nettbutikker."

DAA framholder i intervju at innkjøpsportalen er fullt funksjonell og egnet til å løse oppgaven den er etablert for. DAA medgir likevel at portalen ikke er like brukervennlig og enkel å benytte som mange internettbutikker. Ved oppstart opplevde både DAA og brukerne mange problemer, men disse har blitt utbedret, og portalen har blitt vesentlig bedre enn hva den var ved oppstart. Likevel antar DAA at mange brukere, etter

Figur 13 Utfordringer knyttet til innkjøpsportalen. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

innledende negative erfaringer, velger å foreta anskaffelser og avrop på rammeavtaler utenfor portalen. Dagens holdninger og praksis blir derfor i stor grad sett på som en konsekvens av tidligere problemer og erfaringer med portalen. DAA opplyser i brev til Riksrevisjonen av 18. februar 2011 at det i mars 2011 lanseres en helt ny portal med ny programvare og nytt brukergrensesnitt. DAA gjennomfører dette først og fremst for å frigjøre bruken av portalen fra problemene fra oppstartsperioden, i og med at DAA vurderer også dagens portal å være funksjonell.

4.4.7.2 Priskontroll ved anskaffelser utenfor innkjøpsportalen

Gjennom intervjuene ble det stilt spørsmål om hvordan avdelingene sikrer at de får riktig pris ved anskaffelser utenfor innkjøpsportalen. De besøkte avdelingene påpeker at de kontrollerer prisen på fakturaen mot prisen på bestillingen. De kontrollerer i liten grad pris mot innkjøpsportalen. Dette skyldes ifølge fem av elleve avdelinger at innkjøpsportalen i liten grad er oppdatert på pris, og at det derfor er vanskelig å kontrollere at leverandørenes priser er i samsvar med de prisene som følger av rammeavtalene. En av avdelingene uttaler:

> "Dersom pris på faktura er høyere enn oppgitt i portalen, legger avdelingen til grunn at prisen i portalen ikke er oppdatert. Avdelingen mangler grunnlag for å sjekke om priser er korrekte, og det foretas derfor ikke kontroller av dette."

DAA opplyser i intervju at varer som ligger i portalen, alltid er oppgitt med korrekt pris i henhold til kontrakten. DAA sier at dersom prisene i portalen ikke stemmer med prisene som oppgis fra leverandøren, skyldes dette andre forhold enn feil i portalen. DAA erfarer for eksempel at leverandører leverer andre varer enn det som er fastsatt i kontrakten, og som er dyrere enn varene i kontrakten. Dette kan blant annet skje som følge av teknologisk utvikling hos leverandøren og at leverandøren ønsker å levere best mulig vare.

Systematiske avvik mellom priser i portalen og priser som er oppgitt av leverandøren skal innrapporteres til og behandles av DAA. Avdelingen uttaler at den for tiden ikke har tilstrekkelig bemanning til å følge opp aktivt og fortløpende, men at dette skal forbedres i 2011, når avdelingen blir bedre bemannet.

Når det benyttes andre priser enn de som ligger inne i innkjøpsportalen, innebærer dette ifølge DAA en risiko for systematisk prisglidning fra leverandørenes side. Dersom prisene i forsyningsportalen ikke legges til grunn, mangler Forsvarets avdelinger grunnlag for å kontrollere om leverandørens priser er korrekte. En oppfatning i Forsvarets avdelinger om at portalen ikke er oppdatert, kan ifølge DAA derfor føre til at leverandørene tar høyere priser enn det som er forutsatt i rammeavtalen, uten at dette avdekkes fra Forsvarets side.

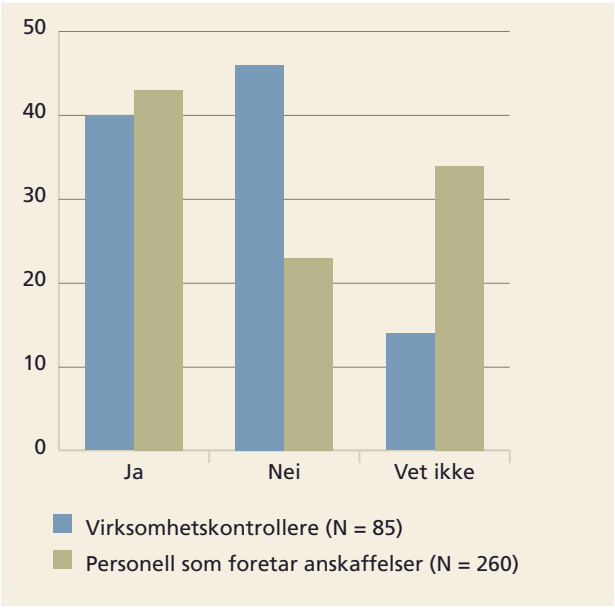
4.4.8 Varemottak

I henhold til punkt 5.3.4 i bestemmelser om økonomistyring i staten skal en virksomhet ha rutiner for kontroll av at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon, og for hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik. Forsvarsstaben opplyser i intervju at det er to rutiner utgitt av Forsvarets regnskapsadministrasjon som er å anse som Forsvarets offisielle rutiner for varemottak. Den ene av disse er rutine for avvikshåndtering av faktura, kreditnota og innkjøpsordrer, og den andre er rutine for innkjøp til lager, varemottak og fakturahåndtering. I henhold til disse rutinene skjer varemottak i SAP ved at det fjernes en hake i rubrikken for varemottak. Når haken for varemottak fjernes bekreftes det at varen er mottatt, og at pris, kvantum og kvalitet er i henhold til fakturaen fra leverandøren.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, stilt spørsmål om det var utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan varemottak skal foretas ved deres avdeling.

46 prosent av virksomhetskontrollerne svarer at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan varemottak skal foretas i deres avdeling, mens 14 prosent svarer "vet ikke" på spørsmålet, jf. figur 14. 23 prosent av dem som foretar anskaffelser, svarer at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner, mens 34 prosent svarer at de ikke vet.

Figur 14 Hvorvidt det er utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan varemottak skal foretas. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

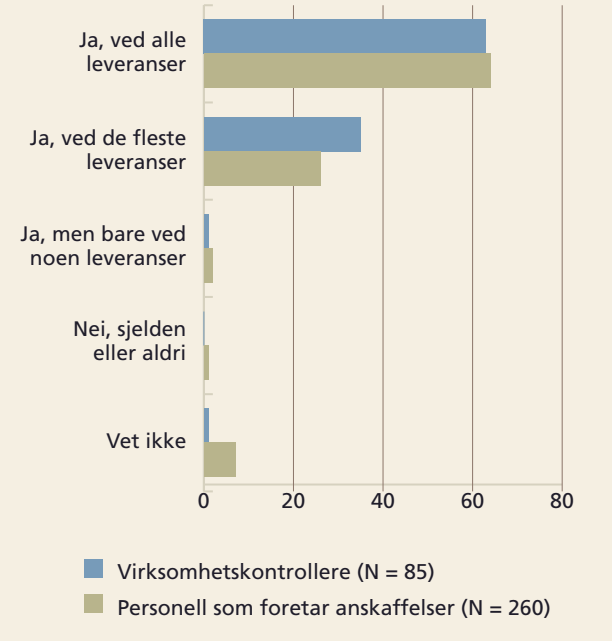
26 av de 34 virksomhetskontrollerne som svarer at de har skriftlige rutiner, svarer at rutinene i stor grad blir fulgt (77 prosent). Av de 111 personene som foretar anskaffelser, og som har skriftlige rutiner, svarer 88 at disse i stor grad blir fulgt (79 prosent).

Ved revisjonsbesøkene ble også temaet mottakskontroll belyst. Det varierer hvem som foretar selve varemottaket i avdelingene. Ved noen avdelinger er det forvaltningspersonell eller et servicekontor som tar imot varene. De bekrefter dette i SAP ved å fjerne haken for varemottak. Ved andre avdelinger skjer varemottak ved at det er rekvirenten eller hovedrekvirenten som står for varemottaket og deretter fjerner haken i SAP. Det fysiske varemottaket er imidlertid ikke nødvendigvis gjort av rekvirenten/hovedrekvirenten. Rekvirenten/hovedrekvirenten får i slike tilfeller beskjed muntlig eller per e-post av den som fysisk har mottatt varen, om at varemottaket er i orden. Én avdeling uttaler imidlertid at anviseren krever at det skal være "gul lapp" i SAP, der det gis en egen forklaring som viser at varemottaket er i samsvar med bestillingen. I tillegg skal det være selvforklarende bilag knyttet til fakturaen. Kravet om "gul lapp" i SAP er et internt krav i denne avdelingen, og følger ikke av SAP.

4.4.8.1 Kontroller av at varer og tjenester er mottatt i samsvar med bestilling

Det ble i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om hvorvidt det foretas kontroller av at varer og tjenester er mottatt i samsvar med bestilling, jf. figur 15.

Figur 15 Hvorvidt det foretas kontroller av at varer og tjenester er mottatt i samsvar med bestilling. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

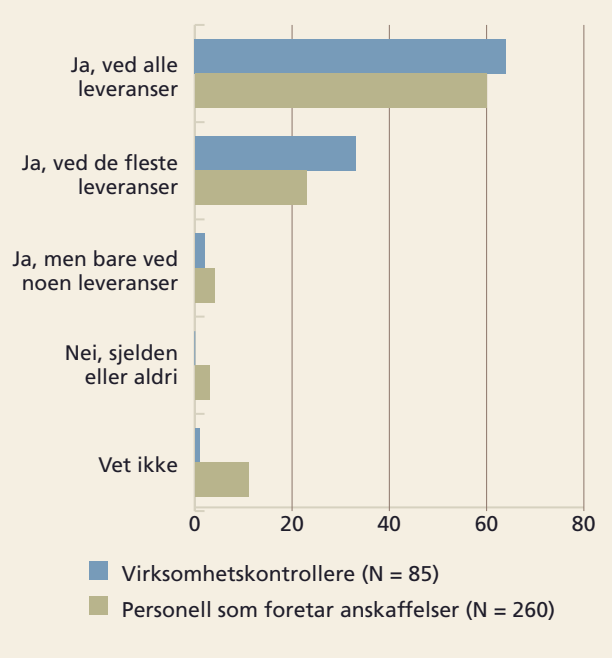
35 prosent av virksomhetskontrollerne og 26 prosent av dem som foretar anskaffelser, svarer at det ved de fleste leveranser foretas kontroll av om varer og tjenester er mottatt i samsvar med bestillingen, jf. figur 15. To tredeler av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, svarer at det foretas kontroll av om varer og tjenester er mottatt i samsvar med bestillingen ved alle leveranser.

Én avdeling uttaler i intervju at "det er en utfordring å få lagerpersonell til å gjøre en grundig nok kontroll av mottatt vare – de ser gjerne bare på pakkseddelen i forhold til innkjøpsordren, uten å kontrollere faktisk antall eller mengde av varen".

4.4.8.2 Fakturakontroll

På spørsmål om i hvilken grad det blir foretatt kontroll med at leverandørene fakturerer riktig beløp for en levert vare eller tjeneste, svarer 33 prosent av virksomhetskontrollerne og 23 prosent av innkjøperne at dette blir gjort ved de fleste leveranser, jf. figur 16 på neste side.

Figur 16 Hvorvidt det foretas kontroller av at leverandører fakturerer riktig beløp for levert vare eller tjeneste. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse, 2010

Til sammen 61 prosent svarer at det blir kontrollert at leverandørene fakturerer riktig beløp for levert vare eller tjeneste ved alle leveranser. Forsvarsstaben uttaler i intervju at den ikke finner tallene fra spørreundersøkelsen tilfredsstillende: Det skal i mottakskontrollen kontrolleres at leverandøren fakturerer riktig beløp.

4.4.9 Kontroll av leverandører

Flere avdelinger peker i intervju på at det foretas bilagskontroll og kontroller i hovedboken for å avdekke eventuell dobbelfakturering eller andre feil og misligheter fra leverandørenes side. Det er ingen avdelinger som foretar egne kontroller av leverandørene utover dette, heller ikke de to forsyningsavdelingene til FLO. Enkelte avdelinger peker på at de forholder seg til leverandører som er registrert i SAP av Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA). I tillegg er det forutsatt at FLO ved driftsanskaffelsesavdelingen (DAA) følger opp dette overfor de leverandørene det er inngått rammeavtale med.

Forsvarsstaben opplyser i intervju at FRA vedlikeholder deler av leverandørregisteret på vegne av FLO, som er fagansvarlig og fagmyndighet. FRAs vedlikehold begrenser seg til noen systemtekniske registreringer og et minimum av opplysninger nødvendig for å sikre korrekt betaling. FRA utfører ingen merkantile vurderinger av leverandørene, utover en rutinemessig kontroll opp mot konkursmeldinger i Brønnøysundregisteret.

Revisjonen har på grunnlag av analysen av regnskapsdata foretatt en nærmere analyse av 89 leverandører. I analysen ble det funnet 31 leverandører som involverer tidligere ansatte i Forsvaret, ved at det er identifisert tidligere forsvarspersonell i leverandørforetakenes styre, i eierskap og/eller blant de ansatte.

4.4.9.1 Kontroll av leverandører – rammeavtaler

DAA opplyser i intervju at det ikke foretas rutinemessige kontroller av hvordan leverandører oppfyller inngåtte rammeavtaler. DAA foretar imidlertid stikkprøver av enkeltleverandører på bakgrunn av tilbakemeldinger fra brukerne. Som følge av ressurssituasjonen og at styringssignalene til DAA innebærer at avdelingen skal prioritere å fornye utgåtte rammeavtaler, blir det ikke foretatt ytterligere kontroller.

DAA sier at det er en risiko for at rammeavtaleleverandører priser varer til Forsvaret høyere enn forutsatt. DAA erfarer at dette i flere tilfeller skjer ved at leverandører leverer erstatningsprodukter som ikke er en del av avtalen. Dette innebærer ofte høyere pris for Forsvaret og samtidig trolig høyere avanse for leverandøren. Dette er en situasjon som DAA er bekymret for, men som avdelingen ikke har ressurser til å kontrollere.

Når rammeavtaler skal inngås, vurderer DAA leverandørene på grunnlag av dokumentasjon leverandørene har gitt som vedlegg til tilbudet. Dette er dokumentasjon knyttet til økonomi, skatt, HMS, miljøsertifiseringer og kvalitetssystemer. Det inkluderer også en liste over store underleverandører og hvilke krav som stilles til disse. DAA har ikke ressurser til å kontrollere om den innsendte dokumentasjonen er korrekt. Etter DAAs vurdering er dette likevel tilstrekkelig, i og med at avdelingen i stor grad forholder seg til norske leverandører, og at det ofte legges fram tredjepartsdokumentasjon og sertifiseringer. Kontraktsrevisjonskontoret[155] kobles inn ved omfattende prolongeringsvurderinger hvor det foreligger klager.

4.4.9.2 Kontroll av leverandører – materiellinvesteringsprosjekter

FLO investeringsstab opplyser i intervju at kontraktsrevisjonskontoret i staben i forbindelse med materiellinvesteringsprosjekter, foretar finansielle leverandørvurderinger og kostnads-

155) For nærmere omtale av kontraktsrevisjonskontoret, se punkt 4.4.9.2.

kontroll før det inngås kontrakt. Leverandørvurderingene skal omfatte finansiell soliditet og avdekke finansielt svake leverandører. Kontraktsrevisjonskontoret skal foreta kostnadskontroll ved alle eneleverandørsituasjoner, dvs. situasjoner der det kun foreligger én aktuell leverandør. Kostnadskontroll foretas også i andre situasjoner, når divisjonene spør om det. Ved kostnadskontroll blir alle kostnadselementer vurdert, og det utarbeides en rapport som danner grunnlag for forhandling av riktig pris mellom anskaffelsesmyndigheten og leverandøren.

Ifølge intervju med FLO investeringsstab følger kontraktsrevisjonskontoret også opp at utbetalinger er i henhold til kontrakt. Gjennom kontrollen er det avdekket flere tilfeller av feilføringer, men uten at det er misligheter. Det skrives i slike tilfeller en rapport, og merkantil avdeling følger opp at Forsvaret mottar en kreditnota. I tillegg til kontraktsrevisjonskontorets arbeid kommer kontrollen av faktura i forhold til leveranse i forbindelse med attestasjon og anvisning.

Kontraktsrevisjonskontoret opplyser i intervju at kontoret ikke alltid har ressurser til å kontrollere leverandørene som forutsatt. Kontoret har ni stillingshjemler, men per september 2010 bare seks stillinger som er operative. På grunn av årsverksstyringen er det ikke gitt tillatelse til å lyse ut to ledige stillinger. Det er ifølge intervju med investeringsstaben utfordrende for kontoret å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse. Divisjon for landkapasiteter i FLO uttaler i intervju at divisjonen har erfart at det i liten grad blir foretatt kontroller av kontraktsrevisjonskontoret når leveransen har en verdi på under 4–5 mill. kroner.

4.4.10 Egenkontroll av anskaffelser

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.5.5, skal virksomhetens ledelse etablere rutiner for etterkontroll, eksempelvis ved gjennomføring av nødvendig budsjettoppfølging og kontroll basert på stikkprøver. Etterkontrollen må sammen med transaksjonskontrollene tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, slik at man foretar en avveining mot kostnader ved kontrollene. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert.

Fire av de elleve besøkte BRA-ene uttaler i intervju at de ikke foretar stikkprøvekontroller av anskaffelser for å se om regelverk og retningslinjer blir fulgt. Det foretas imidlertid kontroll ved at hovedboken blir gjennomgått, og tilfeller som virker uvanlige, blir undersøkt. Den ene av disse avdelingene uttaler at feil og mangler som blir avdekket under gjennomgangen av hovedboken, blir dokumentert i visitasjonsprotokollen. I de tilfellene hvor det ikke avdekkes avvik, blir det ikke dokumentert.

De sju andre avdelingene som ble besøkt, uttaler i intervju at de gjennomfører stikkprøvekontroller av om regelverk og retningslinjer som gjelder anskaffelser, blir fulgt. Bortsett fra én er det ingen av disse avdelingene som dokumenterer dette utover at det framgår av sjekklisten at det er foretatt kontroll. Den ene avdelingen som dokumenterer dette, bruker visitasjonsprotokollen.

Spørreundersøkelsen viser at de som foretar anskaffelser ved Forsvarets avdelinger og i forsyningsavdelingene i FLO, i liten grad kjenner til hvor ofte det blir utført egenkontroller av hvorvidt regelverk og retningslinjer er fulgt for anskaffelser i deres avdeling. 46 prosent har ikke kjennskap til hvor ofte bruk av hovedprosessen blir kontrollert, eller hvorvidt FLO brukes som forutsatt. Videre er det 41 prosent som svarer at de ikke vet hvor ofte det blir kontrollert hvorvidt rammeavtalene benyttes som forutsatt, og 45 prosent som ikke vet hvor ofte det blir kontrollert om innkjøpsportalen brukes.

4.4.11 Kompetanse på anskaffelsesområdet

I spørreundersøkelsen peker om lag 20 prosent av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, på at manglende kompetanse er en av årsakene til at hovedprosessen ikke følges i større grad, jf. figur 9. Seks av de elleve intervjuede avdelingene trekker også fram kompetanseutfordringer knyttet til SAP når de skal forklare hvorfor hovedprosessen ikke følges i større grad. Se for øvrig punkt 4.4.4.1.

At kompetanse er en utfordring, blir bekreftet i intervju med driftsanskaffelsesavdelingen (DAA). Ifølge DAA er kompetansen blant en del brukere ikke så god som den burde være. Opplæringen har etter avdelingens syn ikke sikret tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse blant dem som foretar anskaffelser. Det pågående tilgangsstyringsprosjektet, som har som mål å redusere antall ansatte med roller i SAP, kan ifølge DAA trolig bedre situasjonen, ved at ansatte som sjelden foretar anskaffelser, mister rettigheter i SAP.

Innkjøpskompetanse i statlige virksomheter generelt er belyst gjennom Dokument 3:6 (2010–2010) *Riksrevisjonens undersøking av*

årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar. I rapporten trekkes svak innkjøpskompetanse fram som en sentral årsak til at anskaffelsesregelverket ikke følges.

4.5 Gjennomgang av anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for en statlig virksomhets anskaffelser av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider. I § 3 slås det fast at loven ikke gjelder anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123. Unntaket kan for eksempel få anvendelse på anskaffelser av våpen og ammunisjon. Ved noen av anskaffelsene som er gjennomgått, er dette unntaket lagt til grunn. Når unntak etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser kan påberopes, gjelder anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF) i sin helhet, jf. ARF, punkt 1.2.4.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.[156] Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen, er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.[157] Alle bilag skal være selvforklarende, dvs. at bilagene skal inneholde alle opplysninger og vedlegges nødvendige dokumenter for en selvstendig og uavhengig vurdering.[158]

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp kritikkverdige forhold rundt driftsanskaffelser i Forsvaret. Senest ved revisjonen av regnskapet for 2009 ble det funnet at dokumentasjonen av anskaffelser ikke var tilfredsstillende.[159] Tilsvarende er det i rapport fra generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroll i 2010 påpekt at det mangler dokumentasjon av at regelverket har blitt fulgt ved anskaffelser, jf. punkt 5.4 i rapporten.

4.5.1 Analyse av anskaffelser

I undersøkelsen er dokumentasjon av 173 bilag som tilhører 98 anskaffelser i Forsvaret, gjennomgått. Hver anskaffelse består av ett eller flere bilag. For noen anskaffelser er alle bilag gjennomgått, mens det for andre er funnet tilstrekkelig å gjennomgå enkelte bilag i tillegg til å undersøke grunnlagsdokumentasjonen for anskaffelsene. Anskaffelsene som er gjennomgått, er belastet regnskapet til elleve forskjellige avdelinger i Forsvaret. Anskaffelsene kan være foretatt av FLO, egen avdeling eller andre avdelinger i Forsvaret.

Verdien av anskaffelsene som er beskrevet i dette kapitlet, er på ca. 51,2 mill. kroner eksklusiv merverdiavgift. Totalt 66 av de 98 anskaffelsene overstiger 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift.

4.5.1.1 Bruk av FLO ved anskaffelser

I henhold til direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 3, skal anskaffelse av materiell utføres gjennom FLO, og avdelingene skal kun unntaksvis selv kunne foreta dette. Det er åpnet for unntak i enkeltsaker for inntil 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift, og avdelingene kan også foreta avrop på rammeavtaler inngått av FLO.[160]

Av anskaffelsene som er gjennomgått i undersøkelsen, er det 43 anskaffelser som har en verdi på over 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift, og hvor det ikke er gjort avrop på rammeavtale. Av disse er 21 gjennomført av andre avdelinger enn FLO.

4.5.1.2 Bruk av anskaffelsesprotokoll

Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.[161]

Tabell 6 viser at av de 66 anskaffelsene som er over 100 000 kr, foreligger det ikke anskaffelsesprotokoll for 39 anskaffelser. Tabellen viser også at FLO har utarbeidet anskaffelsesprotokoll ved 21 av 33 anskaffelser, og at andre avdelinger i Forsvaret har utarbeidet anskaffelsesprotokoll i 6 av 33 tilfeller.

4.5.1.3 Beslutning om anskaffelse

Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.3, slår fast at bestilling av varer og tjenester skal bekreftes av tilsatt som har budsjettdisponeringsmyndighet. Før bestilling gjennomføres, skal den som har budsjettdisponeringsmyndighet,

156) Lov om offentlige anskaffelser § 5 og anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.2.5. (Kravet kan fravikes helt eller delvis dersom anskaffelsen er unntatt etter lov om offentlige anskaffelser § 3. Da må dette begrunnes, jf. punkt 1.2.5.)
157) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7).
158) Retningslinjer for utførelse av regnskapsprosessen i Forsvaret, punkt 2.1.2.
159) Dokument 1 (2010–2011), s. 134 og 147.
160) Jf. revisjonskriteriene, punkt 3.4.4, der det gis en nærmere omtale av unntaksbestemmelsene.
161) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2 og anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 25.5.1.

Tabell 6 Antall anskaffelser foretatt av FLO eller andre avdelinger i Forsvaret, fordelt på om det foreligger anskaffelsesprotokoll eller ikke

	Anskaffelsesprotokoll	Anskaffelser over 100 000 kr
FLO	foreligger	21
	foreligger ikke	12
Andre avdelinger	foreligger	6
	foreligger ikke	27
	Sum	**66**

påse at det er hjemmel for anskaffelsen i stortingsvedtak, tildelingsbrev eller andre vedtak, og at disposisjonen ellers er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler.

Dersom anskaffelsen følger hovedprosessen i SAP, blir innkjøpsordren utarbeidet før anskaffelsen blir gjennomført. Innkjøpsordren er dermed en dokumentasjon på at anskaffelsen skal foretas. I tilfeller der innkjøpsordren blir etterregistrert, dokumenterer imidlertid ikke innkjøpsordren beslutningen om at anskaffelsen skulle foretas, i og med at anskaffelsen da allerede er foretatt.[162] Av de 98 anskaffelsene som er gjennomgått i undersøkelsen, er 71 etterregistrert. Av disse har fem anskaffelser annen dokumentasjon enn innkjøpsordre i SAP på at anskaffelsen skulle foretas. Dermed ble det ved 66 av 98 anskaffelser ikke i forkant dokumentert at anskaffelsen skulle gjennomføres.

4.5.1.4 Anskaffelsesmetode

Ifølge lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 skal en anskaffelse så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Av veilederen til reglene om offentlige anskaffelser, punkt 5.1.3 og 14.2.1, går det fram at kravet om konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at kravet til hvordan konkurransen skal gjennomføres, og hvor mange aktører som skal være med i konkurransen, øker med anskaffelsens verdi og betydning. Det finnes unntak der en oppdragsgiver vil kunne tildele en kontrakt til en leverandør uten konkurranse. Det kan for eksempel være hvis det kun er én aktuell leverandør i markedet.[163]

Også for anskaffelser som skal følge anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren, skal alminnelige anskaffelsesrettslige prinsipper følges, blant annet konkurranseprinsippet. Kravet om konkurranse kan fravikes helt eller delvis dersom anskaffelsen er unntatt etter lov om offentlige anskaffelser § 3. Anskaffelsesmyndighetene må da begrunne at den aktuelle unntaksbestemmelsen faktisk kan påberopes, og hvorfor kravet om konkurranse fravikes.[164]

De 98 anskaffelsene som er gjennomgått, er gruppert etter om de er avrop på rammeavtale, konkurranseutsatt eller kjøp uten konkurranse.

Tabell 7 viser at ca. 60 prosent av anskaffelsene er foretatt som kjøp uten konkurranse.

Dokumentasjon av begrunnelse for kjøp uten konkurranse

Av de 60 anskaffelsene som er kjøp uten konkurranse, har FLO gjennomført 23. De resterende 37 anskaffelsene er foretatt av andre avdelinger i Forsvaret.

Tabell 7 Antall anskaffelser fordelt på beløp og anskaffelsesmetode

	kr 0–99 999	kr 100 000–499 999	kr 500 000–	Sum
Avrop på rammeavtale	11	12	11	**34**
Konkurranseutsatt	0	3	1	**4**
Uten konkurranse	21	32	7	**60**
Sum	**32**	**47**	**19**	**98**

162) For nærmere omtale av bruk av hovedprosess og etterregistrering, se punkt 4.4.4.

163) Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 og veileder til regler om offentlige anskaffelser, punkt 5.1.3

164) Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.2.5.

Tabell 8 Antall anskaffelser foretatt ved direkte kjøp fordelt på beløp, hvem som har foretatt anskaffelsene, og om det foreligger dokumentasjon og/eller begrunnelse for kjøp uten konkurranse

	Dokumentasjon/begrunnelse for kjøp uten konkurranse	kr 0–99 999	kr 100 000–499 999	kr 500 000–	Sum
FLO	Dokumentert og/eller begrunnet	0	4	4	**8**
	Ikke begrunnet utover påstand om eneleverandør e.l.[165]	0	3	0	**3**
	Ikke dokumentert eller begrunnet	3	9	0	**12**
Andre avdelinger	Dokumentert og/eller begrunnet	0	1	0	**1**
	Ikke begrunnet utover påstand om eneleverandør e.l.	0	0	0	**0**
	Ikke dokumentert eller begrunnet	18	15	3	**36**
Sum		21	32	7	**60**

Tabell 8 viser at det foreligger dokumentasjon av eller begrunnelse for at det kan gjennomføres en anskaffelse uten konkurranse, i 9 av 60 tilfeller. I tre tilfeller er det påstand om at det kun er én aktuell leverandør, eller det vises til et produkt kunden ønsker. I 48 av 60 tilfeller er ikke årsaken til direkte kjøp uten konkurranse begrunnet eller dokumentert. Videre viser tabellen at anskaffelser som er foretatt av FLO, er bedre begrunnet og dokumentert enn anskaffelser som er foretatt av andre avdelinger i Forsvaret.

4.5.2 Anskaffelser av vognføreropplæring

Fakta som framgår i det følgende om anskaffelser av vognføreropplæring, er basert på referatet fra et møte mellom Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (FKL) og revisjonen 15. september 2010, brev fra Riksrevisjonen til FKL 6. oktober 2010 og brev fra FKL til Riksrevisjonen 4. november 2010.

For å dekke behovet for personell med førerkort på ulike kjøretøyer er FKL avhengig av å kjøpe kjøreskoletjenester fra sivile aktører. FKL er en stor kunde for kjøreskolene. FKLs anskaffelser fra kjøreskolene er sesongpreget. Det er inntak av nye soldater om sommeren, og mange av disse trenger å sertifiseres raskest mulig. Dermed blir det meste av opplæringen foretatt i løpet av tre måneder om sommeren/høsten. FKL opplyser at

Faktaboks 1 Eksempel på anskaffelser der begrunnelse for direkte kjøp ikke er dokumentert

I gjennomgangen av anskaffelser inngår to anskaffelser fra en konsulent innen trafikksikkerhetsarbeid. Konsulenten og Forsvaret opprettet kontakt på 1980-tallet. Konsulentens kontakt med Forsvaret var da i egenskap av at vedkommende hadde en sentral posisjon i en ideell organisasjon. Det er for 2008 og 2009 inngått kontrakter med ett års varighet mellom en avdeling i Forsvaret og konsulenten. Selv om utbetalingene for hvert av årene er fordelt på flere fakturaer, blir utbetalingene i hver kontraktsperiode å regne som én anskaffelse. Kontrakten for 2009 tilsier ca. 200 timers arbeid i løpet av året. En lignende kontrakt er inngått for 2008. Den skisserer 200 timers arbeid. For 2009 fakturerte konsulenten for til sammen 420 timers arbeid.

I 2008 ble det med bakgrunn i avtalen utbetalt 184 000 kr eksklusiv merverdiavgift til konsulenten. Tilsvarende beløp i 2009 var 291 000 kr.

Anskaffelsene har vært gjennomført som kjøp uten konkurranse. Det foreligger ikke noen anskaffelsesprotokoll for anskaffelsene, og begrunnelse for kjøp uten konkurranse er ikke dokumentert. FLO har ikke vært involvert i anskaffelsene.

Undersøkelsen viser at det også for 2010 ble inngått en kontrakt mellom Forsvarets avdeling og konsulenten, som dette året la til grunn 300 timers arbeid. Fra Forsvarets avdeling til konsulenten ble det i 2010 utbetalt 322 847 kr eksklusiv merverdiavgift.

165) I foreliggende dokumentasjon framholdes det at det er en eneleverandørsituasjon. Påstanden er ikke ytterligere begrunnet, eventuelt framgår en begrunnelse uten gyldighet i regelverket.

det er et problem i Nord-Norge at det ikke er mange nok og store nok kjøreskoler.

Undersøkelsen omfatter blant annet gjennomgang av dokumentasjon av anskaffelser fra tre forskjellige leverandører av vognføreropplæring.[166] Felles for alle bilagene som er gjennomgått fra disse leverandørene, er:

- Anskaffelsene er foretatt av FKL som kjøp uten konkurranse.
- Det foreligger ikke noen anskaffelsesprotokoll.
- Det er ikke innhentet skatteattest.
- Anskaffelsene er etterregistrert i SAP-systemet, dermed er innkjøpsordrene utarbeidet etter at anskaffelsene er foretatt.
- Bilagene fra samme leverandør må ses i sammenheng, slik at det er anskaffelser over kr 100 000. Dermed skulle anskaffelsene vært foretatt av FLO.
- Elevene som har mottatt kjøreopplæringen, har ikke kvittert for dette eller på annen måte dokumentert at de har mottatt kjøretimene. I brev fra FKL datert 4. november 2010 går det fram at avdelingen har dokumentasjonstilgang gjennom et utdanningsregister og et arkiv i forbindelse med utstedelse av førerrett. Blant annet blir det dokumentert dato og varighet for opplæringen på et opplæringskort. Dette blir signert av kjørelæreren. FKL har imidlertid ikke benyttet denne dokumentasjonen for å kontrollere at tjenestene er mottatt før fakturaene betales.

Videre gjelder for alle gjennomgåtte bilag at FKL ikke foretar en formell, dokumenterbar kontroll av at det foreligger underdokumentasjon av fakturaene, og at underdokumentasjonen (for eksempel timelister) stemmer med den faktiske kjøreopplæringstiden. FKL antar imidlertid at overfakturering vil bli oppdaget, ettersom kjøreopplæringen er forankret i fastsatte timeplaner for personellet som skal læres opp. FKL har også oversikt over hvor mange elever lærerne klarer å bringe fram til sertifikat. FKL viser videre til at det foregår en slags uformell kontroll, ved at FKLs egne tilsatte sjåførlærere jobber tett sammen med de innleide.

FKL bekrefter at avdelingen er klar over at det har blitt anskaffet en del tjenester direkte fra kjøreskoler uten at anskaffelsesregelverket er fulgt. Konkurransen i markedet er ikke prøvd. Ifølge FKL må avdelingen fortsatt utdanne sjåfører ved bruk av sivile kjøreskoletjenester, men dette må bringes inn i former der regelverket for anskaffelser følges. FLO satte høsten 2009 i gang en prosess for å få utarbeidet en rammeavtale på området. FKL og driftsanskaffelsesavdelingen i FLO bekrefter i en e-post datert 21. februar 2011 at rammeavtalen er planlagt ferdigstilt våren 2011.

FKL forklarte i møtet med revisjonen at avdelingen da den ble opprettet, ikke hadde kompetanse på anskaffelser. Det var heller ikke forutsatt at avdelingen skulle ha denne kompetansen, i og med at det var kompetansen i FLO som skulle benyttes ved anskaffelser. På grunn av for liten kapasitet i FLO har FKL foretatt anskaffelser selv. Fra uke 40 i 2010 har imidlertid innkjøpskontoret i FLO, ved forsyningsavdeling Troms og Finnmark, overtatt all anskaffelse av kjøreopplæring for avdelingene i Bardufoss. På grunn av kapasitetsmangel hos FLO er det ikke etablert samme støtte fra FLO ved aktuelle avdelinger i Sør-Norge.

Alle kjøreskolene som benyttes av FKL, har stort sett samme pris på sine tjenester. FKL påpeker at de som driver kjøreskolene, kjenner hverandre og vet hvilket prisnivå de skal velge for ikke å prise seg ut av markedet. FKL har opplevd at prisene på kjøretimer stiger nærmest samtidig hos flere leverandører.

Når det ved gjennomgang av fakturaene i det følgende brukes betegnelsen "timer", menes kjøreskoletimer med 45 minutters varighet. Beløpene som kommer fram i framstillingen av anskaffelsene, er uten merverdiavgift.

4.5.2.1 Fakturaer fra leverandør 1

Alle fakturaene fra denne leverandøren i perioden fra august 2008 til desember 2009 er gjennomgått. De 49 fakturaene tilsvarer et samlet utbetalt beløp i perioden på 2 705 385 kr. En gjennomgang av dokumentasjonen for disse fakturaene viser følgende:

Fakturaer uten elevliste

Av de 49 fakturaene som er gjennomgått, mangler 26 elevliste. Kjøretider og elevenes navn framgår dermed ikke av fakturaene. Fakturaene viser at det er gjennomført et visst antall kjøretimer til en gitt pris. Eksempelvis framgår det "Innleie av lærer uker 42–46, 237 timer, kr 118 500". Noen ytterligere spesifisering finnes ikke. Det samlede utbetalte beløpet med grunnlag i faktura som mangler elevliste, er 1 512 985 kr.

166) Disse anskaffelsene inngår også i analysen som vises i punkt 4.5.1.

Fakturaer med elevliste
Av de 49 fakturaene som er gjennomgått, har 23 en elevliste som vedlegg. Av listene framgår det hvilken dag kjøretimene er gjennomført, og hvem som har fått undervisning. Blant fakturaene med vedlagt elevliste er det funnet eksempler på at leverandøren har brukt feilaktig elevnummer og navn, for eksempel har flere elever hatt samme elevnummer, eller én elev har hatt flere elevnumre. Dette gjelder fem fakturaer.

Definering av tjeneste
Av de 49 fakturaene som er gjennomgått, inneholder 10 av dem tjenester som er uklart definert. Dette innebærer at det ikke er tydelig opplyst om hvilken tjeneste som er levert. Det går i disse tilfellene heller ikke fram hvem som er mottaker av tjenestene. Eksempler på uklart definerte tjenester er "diverse arbeid for elever", "oppvarming" og "transport Lillestrøm". (Sistnevnte er fakturert som fem kjøretimer.) Oversikt over tjenestene som er uklart definert, vises i vedlegg 3.

Samsvar mellom kjøring og fakturerte timer
På to av fakturaene som er gjennomgått, synes det å være manglende samsvar mellom kjøring og fakturerte timer. Dette gjelder følgende fakturaer:

Faktura 1:
Det er krevd betaling for kjøretimer som er gitt til tre forskjellige elever. Ifølge elevlisten har to av elevene kjørt i 90 minutter hver. Det er imidlertid betalt for 6 kjøretimer for hver av de to elevene. Det er dermed betalt for 12 kjøretimer, mens det av vedlegget til fakturaen framgår at det er kjørt i 180 minutter (4 kjøretimer).

Faktura 2:
Det er krevd betaling for kjøretimer som er gitt til tre forskjellige elever. Ifølge vedlegget til fakturaen har to av elevene kjørt i 135 minutter hver. Det er imidlertid betalt for 4 kjøretimer for hver av de to elevene. Det er dermed betalt for 8 kjøretimer, mens det av vedlegget til fakturaen framgår at det er kjørt i 270 minutter (6 kjøretimer).

I møtet mellom FKL og revisjonen 15. september 2010 kunne ikke FKL gi noen forklaring på det som synes å være manglende samsvar mellom kjøring og fakturerte timer.

Antall fakturerte timer
Av flere av de 49 fakturaene framgår lang arbeidstid for sjåførlæreren. Det er fakturert opptil 17 kjøretimer på én dag, 74 kjøretimer på fem sammenhengende dager og 101 kjøretimer i løpet av sju sammenhengende dager. Se vedlegg 3 for eksempler på åtte fakturaer der det er ført opp lange arbeidsdager.

FKL ga i møtet uttrykk for usikkerhet knyttet til hva som kan være forklaringen på den lange arbeidstiden som framgår av de ovennevnte fakturaene.[167] Én mulighet kan ifølge FKL være at kjøreopplæringen foregår i en kort periode, og at det følgelig blir høy intensitet med lange dager. En annen mulighet kan ifølge FKL være at flere kjørelærere har deltatt i opplæringen, selv om bare én kjørelærer er navngitt på fakturaene.

Fakturaer fra 2010
I etterkant av møtet med FKL 15. september 2010 er anskaffelsene fra denne leverandøren, som er belastet Forsvarets regnskap i perioden 1. januar til 30. november 2010, gjennomgått. Grunnlaget for gjennomgangen er dokumentasjon som ligger tilgjengelig i SAP. I perioden er det utbetalt 805 752 kr fordelt på seks fakturaer. Ingen av fakturaene har elevliste vedlagt. Opplæringstider og elevenes navn er dermed ikke oppgitt på fakturaene. For eksempel framgår det av fakturaen med størst beløp: "opplæring til C1-C1E", med antall (10 stykker), enhetspris (25 813,50 kr) og fakturaens sum på 258 135 kr. Det gis ingen nærmere spesifisering på fakturaen.

4.5.2.2 Fakturaer fra leverandør 2
Alle fakturaene fra denne leverandøren i perioden fra oktober 2008 til april 2009 er gjennomgått. Det er fem fakturaer med et samlet utbetalt beløp på 486 000 kr. Dokumentasjonen viser at kjøretimene som framgår av de fem fakturaene er gjennomført av samme kjøreskolelærer. En gjennomgang av dokumentasjonen viser at underdokumentasjonen til én av fakturaene er uleselig. Det er dermed ikke mulig å vurdere for eksempel hvor mange timer det er fakturert for hver dag, eller hvem som har mottatt kjøretimene.

Av de fire andre fakturaene som er gjennomgått, framgår lang arbeidstid. Vedleggene til fakturaene viser hvilken dag kjøretimene har funnet sted. Én dag er det fakturert 19 kjøretimer fra én kjørelærer. Kjørelæreren har videre fakturert 167 timer i løpet av 10 sammenhengende dager. Én dag er det fakturert 17 timer med samme elev. For en nærmere beskrivelse av fire fakturaer fra denne leverandøren der det er ført opp lange arbeidsdager, se vedlegg 3.

167) Det samme gjelder de leverandørene som er nevnt nedenfor som har fakturert for lange arbeidsdager.

4.5.2.3 Fakturaer fra leverandør 3

To fakturaer fra denne leverandøren er gjennomgått. Det tilsvarer alle fakturaer fra denne leverandøren i perioden fra desember 2008 til mai 2009. Samlet beløp utbetalt i perioden er 192 500 kr. Dokumentasjonen viser at kjøretimene som er oppgitt på de to fakturaene, er gjennomført av samme kjøreskolelærer. Dette er den samme læreren som er oppført som kjørelærer på bilagene fra leverandør 2. En gjennomgang av dokumentasjonen som framgår av de to fakturaene, viser at det er fakturert lange arbeidsdager. Det er opplyst om hvilken dag kjøretimene har funnet sted. Flere dager er det fakturert 17 timers arbeidsdag. Fra samme kjørelærer er det fakturert 184 kjøretimer på 12 sammenhengende dager. Lange arbeidsdager relatert til to fakturaer er vist i vedlegg 3.

4.5.3 Anskaffelser fra selskap med tidligere ansatt

Ifølge anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren, punkt 1.8.6, skal det vises særskilt aktsomhet overfor leverandører som i den senere tid har tilsatt personell som i løpet av de to siste årene har vært ansatt i forsvarssektoren. Det framgår videre at personell som har vært ansatt i forsvarssektoren de siste to år, ikke skal benyttes i kontakt med forsvarssektoren.

En av leverandørene som er nærmere belyst gjennom analyse av regnskapstall, er et selskap der daglig leder og styreleder er en person som tidligere har vært ansatt i Forsvaret. Vedkommende er også 50 prosent eier i foretaket.[168] Vedkommende sluttet i Forsvaret i mars 2007. Foretaket han er medeier i, ble stiftet i mai 2008, og den første fakturaen til Forsvaret er datert 12. desember 2008. Anskaffelsen er dermed foretatt fra et nyopprettet selskap.

Tabell 9 Anskaffelser Forsvaret har foretatt fra en leverandør de to første årene etter at en sentral person hos leverandøren sluttet i Forsvaret (perioden fra mars 2007 til mars 2009)

Fakturadato	Beløp eksklusiv merverdiavgift
12.12.2008	166 908
13.12.2008	106 152
16.12.2008	60 230
Sum	**333 290**

168) Jf. arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og enhets- og foretaksregisteret, søk foretatt 12. mars 2010 og 20. desember 2010. Eierskap framgår av Ravninfo, søk foretatt 20. desember 2010.

Tabell 9 viser at Forsvaret har foretatt anskaffelser for totalt 333 290 kr eksklusiv merverdiavgift fra et selskap der personen som er daglig leder, styreformann og medeier, var ansatt i Forsvaret mindre enn to år før anskaffelsene ble foretatt.[169]

De tre anskaffelsene i tabellen er datert i desember 2008 og er initiert av en avdeling som er besøkt i forbindelse med revisjonen. For disse anskaffelsene er det ikke ført anskaffelsesprotokoll, og begrunnelse for direkte kjøp er ikke dokumentert på annen måte. I forbindelse med revisjonen ble det opplyst at det kun var dette selskapet som kunne levere materiellet innen akseptabel tid.

I 2009 og 2010 har Forsvaret anskaffet varer for til sammen 111 400 kr eksklusiv merverdiavgift fra denne leverandøren.

4.5.4 Avrop på rammeavtaler

Ifølge § 4-2 i forskriften om offentlige anskaffelser er en rammeavtale en avtale som inngås mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører, og som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode. Det er i Forsvaret satt krav om lojalitet til inngåtte rammeavtaler.[170]

Riksrevisjonens kontroll av regnskapet for 2009 avdekket avrop på utgåtte rammeavtaler i Forsvaret og at det var anskaffet artikler som ikke var omfattet av avtalene. Blant annet ble det avdekket at det er foretatt to betydelige anskaffelser hos en stor leverandør, der over 50 prosent av artiklene ikke inngikk i rammeavtalen.[171] Også i rapporten fra generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroller i 2010, punkt 5.4, påpekes det varierende bruk av rammeavtaler og at det foretas anskaffelser uten bruk av foreliggende rammeavtaler.

For å belyse bruken av rammeavtaler er det i denne undersøkelsen tatt utgangspunkt i en rammeavtaleleverandør som to av de besøkte avdelingene har benyttet. Med denne leverandøren har Forsvaret hatt en rammeavtale om anskaffelse av mesaninhall[172] for lagring av Forsvarets kjøretøy. Rammeavtalen gjaldt til juni 2009. Varegruppene er mesaniner og diverse tilleggsprodukter[173]. Fakta som framgår i det føl-

169) Disse anskaffelsene inngår også i analysen som vises i punkt 4.5.1.
170) For en nærmere beskrivelse av Forsvarets interne krav om bruk av rammeavtaler, se punkt 4.4.6.
171) Dokument 1 (2010–2011), s. 134.
172) En mesaninhall er en lagringshall med tak, som brukes til lagring av Forsvarets kjøretøyer.
173) Dvs. leidere, trapper, belysning, flytting av haller og mesaniner, mesaniner komplett med plasthaller og diverse opphengssystemer.

gende om anskaffelser fra denne leverandøren, er basert på fakturaer og brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, datert 4. februar 2011, med vedlegg.

Ved en gjennomgang av anskaffelser fra denne leverandøren, som er foretatt av de besøkte avdelingene og andre avdelinger, er det funnet fire tilfeller av at Forsvaret har benyttet rammeavtalen til å anskaffe produkter som ikke inngår i rammeavtalen. Summen for disse anskaffelsene er 1 898 350 kr eksklusiv merverdiavgift. I disse tilfellene er dermed anskaffelsene foretatt uten konkurranse. For tre av disse anskaffelsene viser anskaffelsesprotokollene at det etter at bestillingen ble sendt til leverandøren, ble oppdaget at rammeavtalen ikke dekket produktet som var bestilt. Imidlertid var anskaffelsesprosessen kommet så langt at bestillingene ikke kunne kanselleres.

Ved gjennomgang av anskaffelser fra denne leverandøren er det også funnet eksempler på at det er foretatt kjøp uten konkurranse og uten at avdelingen som har stått for anskaffelsen, har påberopt seg rammeavtalen. I tre slike tilfeller framgår det enten ikke noen begrunnelse for kjøp uten konkurranse, eller det står i anskaffelsesprotokollen at dette er et standardprodukt som denne leverandøren har levert i flere år, og at det er dette produktet avdelingen ønsker. Summen for disse tre anskaffelsene er 609 500 kr eksklusiv merverdiavgift.

I brev til Riksrevisjonen gir Forsvarsstaben følgende kommentarer om den aktuelle rammeavtalen:

> "Oppfølgingen fra Forsvarets side opp mot leverandøren kunne vært bedre i dette tilfellet. Dette har bidratt til at brukerne har kjøpt/anskaffet materiell som ikke lå i rammeavtalen. Leverandøren har tilbudt å dekke behovet når brukerne har sendt forespørsel, men flere av produktene var ikke en del av rammeavtalen. Som følge av at leverandøren hadde tatt seg en del friheter og sydd sammen et 'eget' konsept tilpasset Forsvaret på varer som ikke inngikk i den opprinnelige avtalen, ønsket Forsvaret ikke å forlenge avtalen."

4.5.5 Nærmere om inngåelse av rammeavtaler

Driftsanskaffelsesavdelingen (DAA) i FLO inngår rammeavtaler med leverandører, og Forsvarets avdelinger skal bruke disse for de varene det foreligger rammeavtale for. Den årlige kontraktsverdien for de sivile rammeavtalene var ifølge intervju med DAA i 2009 og 2010 på om lag 3 mrd. kroner.

Det ble i september 2010 gjennomført et intervju med DAA. Intervjuet ble i november 2010 fulgt opp med et revisjonsbesøk, der det ble foretatt en gjennomgang av utvalgte deler av anskaffelsesprosessen for nye kontrakter og for kontrakter som ble forlenget. DAA har i brev av 18. februar 2011 gitt kommentarer til funnene.

For tre nye kontrakter ble det funnet følgende:

- *Anskaffelsesprotokoll:* For alle anskaffelsene foreligger det en anskaffelsesprotokoll. Det er imidlertid mangler ved dokumentasjonen i protokollene. Én protokoll inneholdt feil antall tilbydere, mens nummerering av avtaler er feil i en annen protokoll. Enkelte av protokollene er underskrevet av leder, mens andre protokoller ikke er det. En sammenligning av protokollene viser dessuten at malene er forskjellige. Blant annet er det i noen protokoller satt av plass til leders signatur, mens dette mangler i andre. DAA bekrefter i brevet at malene har vært forskjellige, men at det per februar 2011 er utviklet felles maler som er etablert i avdelingens rutinesystem.
- *Dokumentasjon av kvalitetssikring:* I intervju med DAA 30. september 2010 kom det fram at det i definerte faser i anskaffelsesprosessen er etablert kontrollpunkter og opplæringspunkter. DAA framhevet dette som viktige grep for å sikre kvalitet i prosessen og for å bygge opp kompetansen blant saksbehandlerne, i og med at mange saksbehandlere er nye i organisasjonen. Ved kontrollpunktene er det skriftlige dokumenter som kvalitetssikres. En gjennomgang av dokumentasjonen viser imidlertid at kontrollpunkter ikke framgår. Kvalitetssikringen er derfor ikke dokumentert. DAA bekrefter i brevet av 18. februar 2011 at kvalitetssikringspunktene i liten grad er dokumentert, men framhever at de har vært vektlagt, og at de er velfungerende.
- *Lagring av dokumentasjon:* Ved forespørsel etter dokumentasjon kom det fram at flere dokumenter (for eksempel underliggende e-postkorrespondanse i en sak) var lagret elektronisk på saksbehandlerens eget område. DAA sa seg under revisjonsbesøket enig i at all dokumentasjon bør lagres på fellesområdet, og opplyste at avdelingen arbeider med å forbedre rutinene. I brevet uttaler avdelingen at det nå er etablert felles rutiner for hele avdelingen, med entydige lagringsregler som følges opp jevnlig av ledelsen.

DAA uttalte i intervjuet i september 2010 at det finnes en sjekkliste for å avklare behovet for videre saksbehandling av utgåtte rammeavtaler. Når rammeavtaler utgår, blir det gjennomført en såkalt prolongeringsvurdering, som tar for seg i hvilken grad det er hensiktsmessig for Forsvaret å videreføre rammeavtalen eller inngå nye avtaler.[174] I vurderingen blir det også tatt stilling til i hvilken grad DAA har kapasitet til å gjennomføre full utlysning og anbudskonkurranse for å få inngått en ny avtale. DAA opplyste at det ofte er ressurssituasjonen internt som avgjør om avtaler fornyes, eller om nye avtaler inngås. I noen tilfeller prolongeres avtalen selv om det ikke er ideelt. Avdelingen uttalte at den har lagt vekt på å fornye rammeavtaler som utløper, framfor å inngå nye. Årsaken til dette er manglende kapasitet til å inngå nye avtaler og at mange av de ansatte i seksjonen har lite erfaring.

Under revisjonsbesøket ble det spurt etter dokumentasjon av prolongeringsvurderinger. DAA kunne i liten grad legge fram dokumentasjon på beslutningen om å prolongere for fire kontrakter. Den framlagte dokumentasjonen viser i liten grad hvilke forhold DAA har vurdert når avdelingen har tatt stilling til om avtalene skulle prolongeres. Avdelingen uttaler i det nevnte brevet at det alltid foretas en vurdering før beslutning om prolongering, men at "det er korrekt at disse vurderingene er gjort uten betydelig stabsarbeid og i liten grad er dokumenterte utover det som forefinnes i endringsavtalene".

Under revisjonsbesøket i november 2010 ble det også funnet en avtale med en leverandør som utløp i juli 2010, men der det per november 2010 ikke var framforhandlet noen ny avtale. Det er sendt en e-post 30. juni 2010 som beskriver hvordan enhetene skal anskaffe de aktuelle varene i perioden fram til en ny avtale er på plass. Det framgår av e-posten at avrop av materiell skal skje etter de samme bestillings-, leveranse- og oppgjørsrutinene som er etablert mellom Forsvaret og leverandøren med underleverandører. Inntil en ny rammeavtale er på plass, benyttes fortsatt leverandøren. DAA opplyser i det nevnte brevet at det arbeides med en ny anskaffelsesprosess, og at en ny avtale etter planen skal signeres i februar 2011.

174) Dersom rammeavtalen ser ut til å ha fungert bra for Forsvaret, dvs. at det ikke er kommet mange tilbakemeldinger fra brukerne på problemer med avtalen og det er en stabil leverandør, fornyes avtalen. I slike tilfeller foretas en lite omfattende prolongeringsvurdering. Dersom det derimot foreligger mange klager, blant annet om problemer med leveranser, gjennomføres det større prolongeringsvurderinger. Dette skjer ofte med bistand fra kontraktsrevisjonskontoret i FLO.

4.6 Intern kontroll i materiellforvaltningen

Kontroll av materiellforvaltningen i Forsvaret skjer i form av avdelingenes egenkontroller og materiellforvaltningskontroll som gjennomføres av FLO.[175] Som beskrevet i punkt 4.1.4.4 foretar også enkelte generalinspektører egne forvaltningskontroller i underliggende avdelinger, som omfatter materiellforvaltningen.

Enhver sjef med materiellansvar skal gjennomføre pålagte eller årlige egenkontroller innen sitt myndighetsområde. Det skal utarbeides en plan for egenkontroll.[176] Egenkontroll skal gjennomføres ved fysisk opptelling etter tellelister fra det elektroniske materiellregnskapet. Resultatet av tellingen skal sendes regnskapsførende enhet for registrering og eventuelt korrigeringer av det elektroniske materiellregnskapet.[177]

I det følgende presenteres fakta om Forsvarets avdelingers oversikt over sitt eget regnskapspliktige materiell gjennom Forsvarets felles materiellregnskapssystem. Videre omtales materiellkontrollene avdelingene gjennomfører.

4.6.1 Avdelingers oversikt over eget materiell i Forsvarets materiellregnskapssystem

Fra 1. juni 2008 ble SAP innført som Forsvarets felles materiellregnskapssystem, gjennom økonomiprosjektet FIF 2.0.[178] SAP avløste en praksis med mange ulike elektroniske systemer knyttet til materiellforvaltningen, noen felles for hele Forsvaret og andre spesifikke for enkelte våpengrener.[179] Formålet med SAP som materiellregnskapssystem var å bidra til at Forsvaret fikk felles prosesser på tvers av forsvarsgrener og avdelinger.[180]

Ifølge punkt 7.1 i direktivet for materiellforvaltning i Forsvaret skal sjef FLO påse at det materiellet som forvaltes sentralt og lokalt, blir regnskapsført i det elektroniske materiellregnskapssystemet i henhold til gitte bestemmelser.

175) Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av sjef FLO, 15. september 2007, punkt 2.1.2.1. FLOs materiellforvaltningskontroller er nærmere beskrevet i punkt 4.1.4.4.
176) Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av forsvarssjefen, 16. juli 2007, punkt 2.1.6.
177) Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret, punkt 2.1.5.2.
178) FIF er forkortelse for Felles integrert forvaltningssystem. Økonomiprosjektet, med innføring av systemet FIF 2.0, har vært en del av LOS-programmet i Forsvaret.
179) Termineringsrapport for prosjekt 2812 Økonomiprosjektet i Forsvaret (ØP), versjon 1.0, vedlegg B.
180) St.prp. nr. 20 (2006–2007) *Om oppstart av LOS-programmet i Forsvaret – Økonomiprosjektet*, punkt 2 og 3.

4.6.1.1 Status for materiellregnskapet i SAP

Riksrevisjonen har konstatert alvorlige mangler ved materiellforvaltningen i Forsvaret gjennom flere år, både før og etter innføringen av økonomiprosjektet FIF 2.0.[181] Riksrevisjonen peker i Dokument 1 (2009–2010), s. 109, på at det er usikkerhet rundt materiellbeholdninger og den kontrollen Forsvaret har på disse.

Forsvarsdepartementet understreket i 2010 kravet om at alt materiell skal være regnskapsført i tråd med gjeldende regelverk, og departementet forventet at et fullstendig materiellregnskap ville være etablert i SAP i løpet av 2010, jf. Presiseringer, endringer og tillegg nr. 8 til iverksettingsbrevet, datert 27. mai 2010. Forsvaret ble der gitt i oppdrag å ferdigstille arbeidet med å etablere et fullstendig materiellregnskap i SAP snarest mulig og senest innen 31. desember 2010. Forsvarsdepartementet opplyste i intervju i januar 2011 at departementet forventet tilbakemelding fra Forsvarsstaben på implementeringen av Presiseringer, endringer og tillegg nr. 8, og også status for føring av Forsvarets materiellregnskap i FIF 2.0, gjennom resultat- og kontrollrapport nr. 3 2010. I brev av 25. mars 2011 opplyser Forsvarsdepartementet at Forsvarsstaben i resultat- og kontrollrapport nr. 3 for 2010 rapporterer at Forsvaret ikke har lykkes med å oppnå fullstendig materiellregnskap i SAP innen utgangen av 2010. Departementet viser til at det er etablert en dialog med Forsvarsstaben om når fullstendig materiellregnskap i SAP kan forventes oppnådd.

Gjennomgang av et utvalg rapporter fra FLOs materiellforvaltningskontroller i 2010 viser at 14 av 16 kontrollerte avdelinger bare delvis har sitt regnskapspliktige materiell registrert i SAP, eller at avdelingenes materiellregnskap i SAP er mangelfullt. Kontrollene avdekker at flere avdelinger har mye materiell som ennå ikke er overført til eller registrert i SAP, og det benyttes gamle utrustningslister eller egenproduserte lister for å ha oversikt over avdelingens materiell. Intervjuundersøkelsen og spørreundersøkelsen bekrefter denne situasjonen. Av virksomhetskontrollerne som i spørreundersøkelsen svarer at regnskapspliktig materiell delvis eller ikke er regnskapsført i SAP,[182] svarer 28 av 31 at det benyttes alternative oversikter, enten i stedet for eller i tillegg til materielloversikter fra SAP.

Videre sier 64 prosent av virksomhetskontrollerne som kunne uttale seg om regnskapsføringen av materiell,[183] at materielloversikten i SAP er delvis eller ikke av tilfredsstillende kvalitet for deres avdeling. 18 prosent gir uttrykk for at materielloversikten i SAP er av tilfredsstillende kvalitet for avdelingen.

FLO stab sier seg i intervju enig i denne situasjonsbeskrivelsen og framholder at det generelle bildet er at de fleste avdelinger i Forsvaret ved utgangen av 2010 har regnskapspliktig materiell som ennå ikke er registrert i SAP. Dette skyldes i hovedsak problemer knyttet til overgangen fra de gamle regnskapssystemene til SAP.

4.6.1.2 Utfordringer ved materiellregnskapet i SAP

Undersøkelsen viser at mange avdelinger opplever utfordringer med materiellregnskapet i SAP.

Fem av elleve besøkte BRA-er framhever at mye materiell, inkludert våpen og sensitivt materiell, ble feilført ved konverteringen av tidligere materielloversikter til det nye regnskapssystemet i SAP. Ved overgangen til SAP ble mye materiell også ført dobbelt. I spørreundersøkelsen sier 43 prosent av virksomhetskontrollerne som påpeker at materielloversikten i SAP kun delvis eller ikke er av tilfredsstillende kvalitet for materiellforvaltningen i avdelingen, at dette skyldes manglende konvertering av gamle data til SAP. 26 prosent sier at en rekke materiellartikler er feilregistrert. Riksrevisjonens revisjon av regnskapet for 2009 bekrefter at det oppsto vesentlige feil ved konverteringen fra de gamle materiellsystemene til SAP-systemet i juni 2008.[184]

For registrering i SAP må alt materiell være kodifisert. Materiell som det ikke eksisterer SAP-koder for, kan ikke føres inn i materiellregnskapet. Både avdelinger i forsvarsgrenene og FLOs forsyningsavdelinger framhever i intervju manglende kodifisering av materiell i SAP som en sentral årsak til mangelfulle materiellregnskap i SAP. I spørreundersøkelsen blir det at en rekke materiellartikler ikke er kodifisert i SAP, pekt på som en årsak til at materielloversikten ikke er av tilfredsstillende kvalitet. Av virksomhetskontrollerne som sier at materielloversiktene ikke er av tilfredsstillende kvalitet for deres avdeling, oppgir 57 prosent denne årsaken. FLO stab bekrefter i intervju at det ikke i tilstrekkelig grad ble foretatt

181) Dokument nr. 1 (2007–2008), Dokument nr. 1 (2008–2009), Dokument 1 (2009–2010) og Dokument 1 (2010–2011).
182) I spørreundersøkelsen sier 37 prosent av virksomhetskontrollerne at avdelingens materiell er delvis eller ikke registrert i SAP.
183) 4 av 85 virksomhetskontrollere svarer at de ikke har materiell, 8 virksomhetskontrollere svarer at de ikke vet om regnskapspliktig materiell er regnskapsført i SAP.
184) Dokument 1 (2009–2010), s. 94.

kodifisering av materiell før overgangen til det nye materiellregnskapssystemet.

To av ni avdelinger påpeker videre i intervju at materiellregnskapet ikke blir oppdatert på tross av innrapportering av endringer til FLOs forsyningsavdelinger. FLO bruker lang tid på å introdusere nytt materiell i SAP, og det er dermed et stort etterslep på materiell som skal regnskapsføres. Én av avdelingene viser også til at materiell som avdelingen ikke lenger disponerer, som for eksempel materiell som er ødelagt, mistet eller tapt, ikke blir kvittert ut. I spørreundersøkelsen blir manglende registrering eller kodifisering i SAP oppgitt som en sentral årsak til at materielloversiktene ikke er av tilfredsstillende kvalitet. 40 prosent av virksomhetskontrollerne som mener at materielloversiktene ikke er av tilfredsstillende kvalitet, oppgir denne årsaken. Rapporter fra oppfølgingskontroller[185] i 2010 bekrefter denne situasjonen. Seks av ni oppfølgingskontroller viser at det fremdeles er mangler ved avdelingens materiellregnskap i SAP seks–tolv måneder etter at det overfor regnskapsførende forsyningsavdeling i FLO er påpekt slike mangler.

Fire av elleve avdelinger påpeker i intervju at det ikke er opprettet noen struktur for å registrere avdelingsregnskapene etter hvilke lagre, lokasjon eller strukturenhet materiellet tilhører, og at dette gjør det vanskelig å foreta materiellkontroll ved de enkelte enheter i avdelingene. Riksrevisjonen har bemerket dette tidligere, jf. Dokument 1 (2009–2010), s. 94.

FLO stab understreker i intervju at SAP som system ikke utgjør noen begrensning for at Forsvaret skal kunne ha tilfredsstillende og hensiktsmessige materiellregnskap, men bekrefter at det har vært og er en utfordring å etablere en tilfredsstillende struktur for å registrere materiell etter lokasjon og strukturenhet ved den enkelte avdeling. Ved overføring av materiell til SAP ble alt materiell registrert uten lokasjon eller detalj, mens det etter hvert er etablert en mer detaljert struktur. Det er en utfordring å få overført alt materiell fra den opprinnelige strukturen i SAP, som ikke tok hensyn til lokasjon, til den nye strukturen i SAP. FLO stab sier at dette krever ressurser i FLO som det i tilstrekkelig grad er vanskelig å skaffe til veie.

185) Dvs. kontroller i avdelinger for oppfølging av funn i materiellforvaltningskontroller.

FLO stab peker videre på at hyppige organisasjonsendringer i Forsvaret skaper store utfordringer for FLO med hensyn til å holde materiellregnskapet à jour og med en hensiktsmessig inndeling og struktur.

4.6.2 Gjennomføring av materiellkontroller i Forsvarets avdelinger

4.6.2.1 Utforming av kontrollplaner og gjennomføring av kontroller

Rapportene fra FLOs materiellforvaltningskontroller i 2010 viser en klar sammenheng mellom avdelingenes oversikt over eget materiell i SAP og i hvilken grad det foreligger tilfredsstillende planer for egenkontroll og gjennomføres egenkontroller i avdelingene. 11 av 16 avdelinger mangler eller har ikke dekkende planer for egenkontroll, og 11 av 16 avdelinger har ikke tilfredsstillende egenkontroller av materiell. Videre påviser kontrollene at det i 11 av 16 avdelinger ikke er gjennomført tilfredsstillende kontroller i forbindelse med overtakelsesforretninger, dvs. ved sjefsskifter eller skifte av personell med materiellansvar. Mange avdelinger viser til at mangelfull materielloversikt i SAP medfører manglende egenkontroller og overtakelsesforretninger i avdelingen.[186] I intervju understreker én avdeling at materiellkontroll og tellinger uten grunnlag i korrekte tellelister er av liten verdi.

Avdelingene har også ansvar for å foreta nødvendig egenkontroll av lett omsettelig og attraktivt ikke-regnskapspliktig materiell, som for eksempel mobiltelefoner. Rapporter fra FLOs materiellforvaltningskontroller viser at 13 av 16 avdelinger ikke har noen plan for egenkontroll av slikt materiell. Videre viser rapportene at 9 av 15 avdelinger mangler nøkkelinstruks eller system for adgangskontroll knyttet til lagre der det er ettertraktet og sensitivt materiell, som våpen og ammunisjon.

4.6.2.2 Hvilke oversikter legges til grunn for materiellkontroll?

Undersøkelsen viser at materielloversiktene som avdelingene i Forsvaret legger til grunn for egenkontroller av materiell, ofte baseres på andre systemer enn SAP. Åtte av elleve BRA-er som er intervjuet i undersøkelsen, kan ikke basere tellingene utelukkende på materielloversikter fra SAP. Dette gjelder også tellinger hos en forsyningsavdeling i FLO. Mange avdelinger sier at det ved tellinger benyttes en kombinasjon av utskrifter fra SAP og lokale tellelister, og at

186) Refereres i rapporter fra materiellforvaltningskontroller.

avdelingene dermed må administrere to materiellsystemer. Denne situasjonen bekreftes gjennom spørreundersøkelsen. Av virksomhetskontrollerne som svarer at regnskapspliktig materiell delvis eller ikke er regnskapsført i SAP, svarer 90 prosent at det benyttes alternative oversikter enten i stedet for eller i tillegg til materielloversikter fra SAP.[187] Ved telling tas det utgangspunkt i utrustningslister fra tidligere materiellsystem eller andre oversikter som er etablert lokalt, ofte i Excel-format. Én avdeling sier følgende i intervju:

> "På grunn av manglene knyttet til registrering i SAP, ble kontrollene foretatt med utgangspunkt i underavdelingenes egne manuelle lister. Underavdelingene hadde ikke komplette lister å forholde seg til ved kontrollene. Kvaliteten var dermed ikke optimal, men kun så god som underavdelingenes egne manuelle lister."

Fire avdelinger påpeker at de lokale materielloversiktene og utrustningslistene som danner grunnlag for egenkontroller i avdelingene, ikke er av tilfredsstillende kvalitet for en tilstrekkelig materiellkontroll. En konsekvens av dette er at avdelingene har vanskeligheter med å påvise reelle avvik i materiellregnskapet, foreta justeringer i regnskapet, avskrive materiell eller skrive ut tapsmeldinger. Én av de fire avdelingene sier at de lokale materielloversiktene ikke blir oppjustert i tråd med resultater fra tellingene, og at avdelingens materiellister ikke har blitt ajourført siden 2007–2008 og innføringen av SAP.

To av elleve BRA-er som er besøkt i forbindelse med denne undersøkelsen, sier at materiellregnskapet i SAP er godt oppdatert, og at det utelukkende benyttes materielloversikter fra SAP som grunnlag for egenkontroll av materiell. Den ene av de to intervjuede avdelingene som har ajourført materiellregnskap i SAP, viser til at funn gjennom materiellkontrollene blir fulgt opp gjennom tapsmeldinger og anskaffelse av nytt materiell.

FLO stab sier i intervju at FLO er kjent med at mange avdelinger i Forsvaret baserer seg på lokale materielloversikter i materiellforvaltningen, blant annet som grunnlag for egenkontroller. FLO stab understreker at SAP skal gi det offisielle materiellregnskapet, men sier at det ofte er uoverensstemmelser mellom den fysiske materiellbeholdningen og materiellregnskapet i SAP.

187) I spørreundersøkelsen sier 37 prosent av virksomhetskontrollerne at avdelingens materiell er delvis eller ikke registrert i SAP.

Også Forsvarsstaben understreker at SAP er det offisielle materiellregnskapet for Forsvaret. Alt regnskapspliktig materiell skal registreres i SAP. Forsvarsstaben anser dagens situasjon med hensyn til hvordan materiellkontroll utføres, for ikke å være tilfredsstillende.

Både FLO stab og Forsvarsstaben påpeker at dagens situasjon kan være uheldig sett i lys av risikoen for misligheter. Når grunnlaget for tellinger er uvisst og avdelingene ikke stoler på materielloversiktene fra SAP, vil det ifølge Forsvarsstaben være en mulighet for at materiell forsvinner uten at det blir oppdaget.

4.6.3 FLOs ivaretakelse av materiellregnskapsansvaret

Det er FLO, ved FLOs forsyningsavdelinger, som har ansvar for å kodifisere og registrere nytt materiell i SAP, samt å korrigere avdelingenes materiellregnskaper i SAP.[188]

Seks av ni avdelinger gir i intervju uttrykk for at FLO ikke har tilstrekkelig kapasitet til å foreta nødvendig kodifisering, registrering og korrigering av materiell i SAP. I spørreundersøkelsen framhever 45 prosent av de virksomhetskontrollerne som sier at materielloversikten ikke er av tilfredsstillende kvalitet, at FLO ikke foretar nødvendige registreringer og rettelser i materiellregnskapet. Avdelinger har opplevd manglende støtte fra FLO til å etablere tilfredsstillende materiellregnskap i SAP.[189] Dette kommer også fram i FLOs materiellforvaltningskontroller i 2010, der 6 av 16 avdelinger påpeker at FLO ikke har kapasitet til eller ikke prioriterer å registrere eller korrigere avdelingens materiellregnskap i SAP. Videre viser rapportene fra kontrollene at 5 av 16 avdelinger ikke har etablert eller har uklare rutiner med regnskapsførende forsyningsavdeling om hvordan avdelingens materiellregnskap skal følges opp.

Én forsyningsavdeling sier i intervju at avdelingen har et konstant etterslep når det gjelder å ivareta materiellregnskapsføringen for Forsvarets avdelinger. Dette skyldes at antall materiellregnskapsførere ved avdelingen er for lavt i forhold til ansvaret og behovene. Avdelingen har 9 materiellregnskapsførere, men sier at det er behov for 20. Avdelingen sier at den ikke har oversikt over

188) Jf. direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret, fastsatt av forsvarssjefen, 16. juli 2007, punkt 7.1, der sjef FLO gis ansvar for å påse at det materiell som forvaltes sentralt og lokalt, blir regnskapsført i det elektroniske materiellregnskapssystemet i henhold til gitte bestemmelser.

189) Dette kommer fram i åpent kommentarfelt i spørreundersøkelsen.

status for materiellregnskapet i Forsvarets avdelinger innenfor egen region.

FLO stab bekrefter i intervju at det er for få materiellregnskapsførere ved forsyningsavdelingene til å kunne regnskapsføre og holde à jour materiellregnskapet for Forsvaret.

Også Forsvarsstaben påpeker at det er utfordringer knyttet til FLOs kompetanse, personellressurser og prioriteringer. Forsvarsstaben sier i intervju at det er mangel på materiellregnskapsførere i FLO til å ivareta materiellregnskapsansvaret som er tillagt virksomheten. Forsvarsstaben er kjent med at det gjennomføres tellinger, men at materiellregnskapet ikke korrigeres. Ansvaret for korrigering av materiellregnskapet ligger hos FLO.

Forsvarsstaben foretar ingen særskilt oppfølging av FLO utover oppfølgingen av DIF-er generelt, jf. punkt 4.1.2. Det er sjef FLO som har ansvar for å følge opp underliggende avdelinger og ivaretakelsen av FLOs ansvar for materiellregnskapet. Forsvarsstaben forventer at sjef FLO følger opp sitt ansvar og foretar nødvendige prioriteringer innen egen virksomhet, på lik linje med andre DIF-sjefer.

FLO stab sier i intervju at staben følger opp hvordan FLOs ansvar for materiellregnskapet blir ivaretatt overfor Forsvarets avdelinger, gjennom materiellforvaltningskontroller.

4.6.4 Kompetanse innen materiellforvaltning

I rapportene fra FLOs materiellforvaltningskontroller i 2010 blir det ved 6 av 16 avdelinger påpekt at avdelingen ikke har tilfredsstillende kompetanse innen materiellforvaltning. Videre blir manglende kapasitet i form av personellressurser identifisert som en utfordring i 4 av 16 avdelinger. Kontrollene viser også at personell med materiellansvar ved 6 av 16 avdelinger ikke har dette beskrevet i sine stillingsinstrukser.

Også i intervju påpeker tre avdelinger at det ikke er tilfredsstillende kompetanse eller kapasitet i organisasjonen med hensyn til materiellkontroll og materiellforvaltning, og at dette er en utfordring for god materiellkontroll.

Generalinspektør for Hærens forvaltningskontroller i underliggende avdelinger i 2010 viser at Hæren har utfordringer knyttet til materiellforvaltningskompetanse på alle nivåer i virksomheten. Hovedinntrykket i 7 av 19 kontrollerte avdelinger i Hæren i 2010 er at materiellforvaltningen er mindre tilfredsstillende, jf. punkt 5.5 og 5.6 i rapporten fra forvaltningskontrollene. En hovedutfordring er ifølge rapporten å få tilsatt personell med riktig kompetanse. Rapporten påpeker også mange vakanser. Generalinspektøren observerer at erfarent personell og lite vakanser er avgjørende for at materiellforvaltningen skal kunne bli ivaretatt gjennom gode rutiner og god oppfølging i enheten.

4.7 Intern kontroll i Forsvarsbygg

Som del av undersøkelsen er det gjennomført intervjuer med Forsvarsbygg, ved forretningsområdet Forsvarsbygg Utvikling. Videre er relevante styringsdokumenter, blant annet iverksettingsbrev, årsrapporter, tiltaksplaner og rapporteringer, gjennomgått. I det følgende blir det referert til Riksrevisjonens tidligere bemerkninger til Forsvarsbyggs interne kontroll, og det blir gjort rede for sentrale tiltak som Forsvarsbygg har iverksatt i 2010 for å styrke den interne kontrollen. Det legges særlig vekt på Forsvarsbygg Utvikling.

I Dokument 1 (2009–2010), s. 97, konstaterte Riksrevisjonen at Forsvarsbyggs interne kontroll ikke fungerte tilfredsstillende. Det ble blant annet funnet manglende sporbarhet mellom regnskap og dokumentasjon for anskaffelser, samt brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

I Dokument 1 (2010–2011) konstaterte Riksrevisjonen at det fortsatt ikke var etablert tilfredsstillende intern kontroll i Forsvarsbygg, på tross av at det som følge av Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2008 ble etablert en rekke tiltak for å bedre den interne kontrollen og for å sikre at lover og regler ble etterlevd. Riksrevisjonen avdekket blant annet gjennomgående svakheter og mangelfull intern kontroll ved bruken av innleide konsulenter, og påpekte at dette øker risikoen for misligheter. Riksrevisjonen stilte spørsmål om igangsatte tiltak har vært tilstrekkelig målrettet, og om arbeidet med å etablere tilfredsstillende styring og kontroll med virksomheten er gitt tilstrekkelig prioritet.[190]

I sitt svar til Riksrevisjonen påpekte Forsvarsdepartementet at det er behov for at Forsvarsbygg i større grad får etablert systemer og rutiner som kan bidra til å forhindre feil og uregelmessigheter. Samtidig viste departementet til at det er flere iverksatte tiltak som ventes skal gi resultater.

190) Jf. Dokument 1 (2010–2011), s. 136–138 og 141.

Intervjuundersøkelsen i Forsvarsbygg Utvikling og en gjennomgang av sentrale dokumenter i Forsvarsbygg viser at Forsvarsbygg har iverksatt flere tiltak i løpet av 2010 for å styrke arbeidet med intern kontroll i virksomheten. Det samme gjelder for forretningsområdet Forsvarsbygg Utvikling, som er undersøkt særskilt i forbindelse med denne revisjonen.

Forsvarsbygg har samlet alle ressursene som har oppgaver innenfor intern kontroll, under faglig ledelse av Forsvarsbyggs direktør for intern kontroll[191]. Direktøren koordinerer arbeidet med intern kontroll, avholder jevnlige møter i organisasjonen og sikrer at det innhentes en enhetlig rapportering fra de ulike forretningsområdene i Forsvarsbygg.[192] Fra mars 2010 ble det innført en standard sjekkliste for intern kontroll, som gjelder for alle forretningsområdene i Forsvarsbygg. Sjekklisten skal rapporteres månedlig til Forsvarsbyggs direktør for intern kontroll. Forsvarsbygg Utvikling sentral stab opplyser i intervju at rapporteringen fra forretningsområdene blir lagt til grunn for rapporteringen fra Forsvarsbygg til Forsvarsdepartementet om status for gjennomføringen av den etablerte tiltaksplanen for Forsvarsbyggs interne kontroll. Rapporteringen skjer i forbindelse med resultat- og kontrollrapporter og årsrapport. Tiltaksplanen er etablert som en oppfølging av blant annet Riksrevisjonens kommentarer og bemerkninger i Dokument 1.

I tillegg til sjekklisten er det utarbeidet tiltaksplaner innen hvert forretningsområde knyttet til forsvarlig forvaltning. Tiltaksplanene er utarbeidet av og rapporteres til Forsvarsbyggs direktør for intern kontroll med månedlig kvalitetssikring og tilbakemelding på rapportering.[193] For forretningsområdet Forsvarsbygg Utvikling inkluderer tiltakslisten tiltak rettet mot blant annet gjennomføring av anskaffelser i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, kontroll av bilag, bruk av rammeavtaler og rutiner for rolleavklaring og habilitet.[194]

Forsvarsbygg Utvikling sentral stab opplyser i intervju at det er opprettet en styringsgruppe for forsvarlig forvaltning i Forsvarsbygg, etter pålegg fra Forsvarsdepartementet i april 2010, hvor alle forretningsområdene er representert.[195]

Forsvarsbygg Utvikling sentral stab opplyser videre at den har innført månedlig rapportering på intern kontroll fra sine regioner, basert på sjekklisten for intern kontroll som er nevnt ovenfor. Sjekklisten omfatter blant annet gjennomføring av kvalitetsrevisjoner[196], stikkprøvekontroller av anskaffelser og kontroll av styringsdokumenter på prosjektnivå. Status for gjennomføring av kontroller samt tiltak for å håndtere avvik skal innrapporteres.

Forsvarsbygg Utvikling sentral stab viser videre i intervju til at området intern kontroll har blitt ressursmessig styrket i løpet av 2010, både i sentral stab og ved regionkontorene. Det er blant annet tilsatt kontraktsrådgivere i alle regioner og i sentral stab, som skal kvalitetssikre alle anskaffelser og anskaffelsesdokumenter samt følge opp inngåtte rammeavtaler og bruken av disse i regionene. Sentral stab er også styrket med tilsetting av en jurist og en ny tilsatt innenfor intern kontroll som blant annet skal sikre en tettere oppfølging av regionene. Videre har Forsvarsbygg Utvikling i 2010 lagt vekt på å sikre fast ansatte, framfor innleide konsulenter, i prosjektlederstillinger i utbyggingsprosjektene.[197]

Forsvarsbygg Utvikling gjennomførte i april 2009 en risikovurdering som omfattet risikoen for misligheter. Forsvarsbygg Utvikling sentral stab sier i intervju at denne er fulgt opp med tiltak i 2010. Alle rammeavtaler er gjennomgått, og nye rutiner for bruk av rammeavtaler ble innført fra våren 2010. I tillegg har selskapet KPMG, på oppdrag fra Forsvarsbygg Utvikling, gjennomgått dokumentasjon og sporbarhet knyttet til alle anskaffelser foretatt i første halvår 2010. KPMG har også gjennomgått avrop på rammeavtaler i 2010 for å vurdere oppfølgingen av nye rutiner for bruk av rammeavtaler.

Forsvarsdepartementet uttaler at en del av de ønskede forbedringene i Forsvarsbyggs interne kontroll vil kreve holdningsendringer i organisasjonen, og at dette dermed kan ta lengre tid enn ønskelig, jf. Dokument 1 (2010–2011), s. 145.

191) "Administrerende direktør Forsvarsbyggs internkontroll" inngår som en enhet i konsernledelsen, og ledes av en egen direktør.
192) Dokument 1 (2010–2011), s. 145.
193) Dokument 1 (2010–2011), s. 145.
194) Tiltaksliste 2010, område Forsvarsbygg Utvikling, datert 12. oktober 2010.
195) Se også punkt 4.1.1.3, der Forsvarsdepartementets pålegg om etablering av høynivågrupper beskrives nærmere.
196) Revisjon av prosjekter etter fastsatt mal, med vekt på oppfølging av dokumentasjonskrav i prosjektene.
197) Forsvarsbygg Utvikling sentral stab opplyser i intervju at det fremdeles benyttes konsulenter i prosjektlederstillinger. Dette er dels som følge av utfordringer med rekrutteringen, og dels som følge av at virksomheten har et variabelt behov som best kan dekkes med innleid konsulenthjelp.

Forsvarsbygg Utvikling sentral stab sier i intervju at det fra august 2010 er innført månedlig rapportering fra forretningsområdene til konsernledelsen i Forsvarsbygg om status for tiltak som er iverksatt innenfor området holdninger, etikk og ledelse. Rapporteringen skjer etter en mal som er fastsatt av Forsvarsdepartementet.

4.8 Oppsummering av kapittel 4

Styring og oppfølging
Forsvarsdepartementet har utarbeidet regelverk og retningslinjer vedrørende forsvarlig forvaltning samt handlingsplaner for holdninger, etikk og ledelse. Forsvaret har konkretisert retningslinjene fra departementet. Departementet og Forsvarsstaben har også etablert et rapporteringssystem, der blant annet informasjon om forsvarlig forvaltning innhentes.

Undersøkelsen viser at avdelinger i Forsvaret i varierende grad kontrolleres og følges opp fra overordnet nivå. Blant annet foretar Hæren og Heimevernet jevnlige forvaltningskontroller av underliggende avdelinger, mens slike kontroller foretas i mindre grad innenfor FLO, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Spørreundersøkelsen viser også varierende kjennskap til dokumentene som omfatter holdninger, etikk og ledelse. Sjefer med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefer) er i større grad kjent med dokumentene enn virksomhetskontrollerne og de som foretar anskaffelser, er.

Risikovurderinger
Økonomireglementets krav om risikostyring er konkretisert gjennom Forsvarets direktiv for virksomhets- og økonomistyring. Spørreundersøkelsen viser at om lag halvparten av avdelingene på BRA-nivå ikke har utarbeidet skriftlige risikovurderinger. 10 av 91 avdelinger i de fire forsvarsgrenene og FLO har dokumenterte vurderinger for mislighetsrisiko. FLO stab har foretatt en risikovurdering av anskaffelsesområdet.

Systemer og rutiner for intern kontroll
De fleste avdelinger foretar en månedlig gjennomgang av avdelingens interne kontroll, med utgangspunkt i en sjekkliste. En gjennomgang av visitasjonsprotokoller og sjekklister ved de besøkte avdelingene viser at det i liten grad framgår hvilke kontrollhandlinger som er foretatt, hvilke funn som er gjort, og hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt der det er avdekket avvik.

Intern kontroll på anskaffelsesområdet
Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av 98 anskaffelser. Flere av anskaffelsene innfrir ikke kravene i regelverket om at det skal foreligge anskaffelsesprotokoll, og at unntak fra kravet om konkurranse skal begrunnes. Undersøkelsen viser også at FLO ikke er benyttet i 21 av de 43 gjennomgåtte anskaffelsene der FLO skulle foretatt anskaffelsen. Det er funnet ett tilfelle av brudd på bestemmelsen i punkt 1.8.6 i anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren, om at personell som har vært ansatt i forsvarssektoren de siste to årene, ikke skal benyttes i kontakt med forsvarssektoren. For 66 av de 98 anskaffelsene mangler dokumentasjon på beslutningen om at anskaffelsen skal gjennomføres. Videre er det innenfor kjøreskoleopplæringen i Forsvaret funnet bilag der det mangler opplysninger om hvilke elever det faktureres for, og hvilken opplæring som er gitt. Det er fakturert for arbeidsdager på opptil 19 timer.

Spørreundersøkelsen viser at om lag en tredel av personellet som foretar anskaffelser, ikke er kjent med lokale skriftlige rutiner for anskaffelser i egen avdeling. Når det gjelder varemottak, svarer seks av ti virksomhetskontrollere at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for dette, eller at de ikke vet om det er utarbeidet rutinebeskrivelser. Blant dem som har rutinebeskrivelser, svarer to tredeler at disse i stor grad blir fulgt.

I Forsvarets regnskapssystem SAP er det definert en hovedprosess som skal følges i forbindelse med anskaffelser. Forsvarets måltall for bruk av hovedprosessen er ikke nådd. Hovedprosessen ble i 2010 fulgt i 28 prosent av anskaffelsene. Av samlede driftsanskaffelser på 10,2 mrd. kroner i 2010 utgjorde anskaffelsene hvor hovedprosessen ikke ble fulgt, 9,3 mrd. kroner.

Driftsanskaffelsesavdelingen i FLO inngår rammeavtaler på vegne av hele Forsvaret. Tre av ti virksomhetskontrollere opplyser i spørreundersøkelsen at rammeavtaler benyttes i noen grad eller i liten grad ved innkjøp av varer der det foreligger en rammeavtale. Intervjuene viser dessuten at det i flere avdelinger enten ikke foretas kontroller av rammeavtaler, eller at virksomhetskontrolleren mangler oversikt over hvilke rammeavtaler som finnes, og hvilke produkter de omfatter. Spørreundersøkelsen viser videre at om lag halvparten av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, vurderer innkjøpsportalen for rammeavtaler som lite brukervennlig. Flere avdelinger uttaler at de ikke bruker prisene i portalen som

kontrollgrunnlag, men i stedet legger den prisen leverandøren krever, til grunn.

I spørreundersøkelsen svarer om lag 70 prosent av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, nei eller vet ikke på spørsmål om det foretas regelmessige habilitetsvurderinger i avdelingen. FLO har satt i gang en prosess for å utarbeide et frivillig habilitetsregister.

Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) vedlikeholder deler av leverandørregisteret i Forsvaret. FRAs vedlikehold skal sikre korrekt betaling, men avdelingen utfører ingen merkantile vurderinger av leverandørene. Innenfor investeringsvirksomheten er det kontraktsrevisjonskontoret i FLO som kontrollerer leverandørene.

De fleste av de besøkte avdelingene foretar egenkontroller av anskaffelser, for eksempel ved at virksomhetskontrolleren gjennomgår hovedboken eller foretar stikkprøver. Tre av de besøkte avdelingene foretar imidlertid ikke stikkprøvekontroller av anskaffelser, og fem av avdelingene foretar ikke kontroller av om anskaffelser skjer i regi av FLO i tråd med gjeldende retningslinjer. Én av fire virksomhetskontrollere svarer i spørreundersøkelsen at de kvartalsvis eller sjeldnere kontrollerer hvorvidt hovedprosessen blir fulgt ved anskaffelser.

Intern kontroll innen materiellforvaltning

En gjennomgang av rapporter fra FLOs materiellforvaltningskontroller viser at 14 av 16 avdelinger ikke har materiellet registrert på en tilfredsstillende måte i SAP. Som årsak til mangler ved materiellregnskapet viser flere avdelinger i intervju til mangel på materiellregnskapsførere i FLO. Direktivet for materiellforvaltning stiller krav om at enhver foresatt med materiellansvar skal gjennomføre materiellkontrolltiltak, blant annet for å sikre at beholdningene er i overensstemmelse med fastsatte og regnskapsførte mengder. 11 av 16 avdelinger mangler imidlertid dekkende egenkontrollplaner og tilfredsstillende egenkontroll av materiell. Videre mangler 13 av 16 avdelinger en plan for egenkontroll av lett omsettelig og attraktivt ikke-regnskapspliktig materiell, som for eksempel mobiltelefoner. Flere avdelinger har i intervju påpekt at kvaliteten på egenkontrollen som er gjennomført, er varierende på grunn av mangelfullt tellegrunnlag.

5 Vurderinger

I forbindelse med behandlingen av riksrevisjonsloven påpekte kontroll- og konstitusjonskomiteen at Riksrevisjonen har en viktig rolle i kampen mot misligheter og korrupsjon. I lovens § 9 fjerde ledd står det at Riksrevisjonen gjennom revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. En god intern kontroll er en forutsetning for at en virksomhet i tilstrekkelig grad skal kunne ha evne til å forebygge og avdekke misligheter. Dette innebærer at det skal foreligge systemer og rutiner for kontroll av områder der det foreligger risiko for misligheter. Innenfor eksempelvis anskaffelsesområdet vil dette omfatte tiltak som kontroll gjennom attestasjon og anvisning, rutiner for varemottak og fakturakontroll samt gjennomføring av etterkontroll, slik dette er omtalt i blant annet økonomireglementet med tilhørende bestemmelser. Forsvaret foretok i 2010 anskaffelser for om lag 16 mrd. kroner.

5.1 Godt formelt rammeverk, men svakheter i implementeringen

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert et godt formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og for å forebygge misligheter og feil. Forsvarsdepartementet har blant annet utarbeidet regelverk og retningslinjer knyttet til økonomistyring, virksomhetsstyring, anskaffelser og materiellforvaltning. Forsvarsdepartementet har også utarbeidet handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse. Forsvaret har konkretisert retningslinjer fra departementet gjennom ulike direktiver samt gjennom interne retningslinjer for praktisering av intern kontroll. Videre er det gjennom forsvarssjefens virksomhetsplan stilt krav relatert til forsvarlig forvaltning og til oppfølging av handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse. I tillegg har både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben etablert et rapporteringssystem, der nøkkelinformasjon om forsvarlig forvaltning innhentes. Forsvarlig forvaltning er også jevnlig et tema i møter på høyt nivå. Både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har derfor en tett og aktiv styring og oppfølging for å sikre forsvarlig forvaltning i virksomheten.

Selv om det formelle rammeverket er etablert, viser undersøkelsen imidlertid på flere områder mangelfull implementering av dette i organisasjonen. Forsvarsdepartementet har et overordnet ansvar for at Forsvaret har forsvarlig intern kontroll, jf. bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 1.2. Dette innebærer ansvar for å påse at forsvarlig forvaltning og intern kontroll implementeres i organisasjonen. Undersøkelsen har identifisert følgende svakheter ved implementeringen:

- svakheter ved risikostyring og mangelfull kvalitet på arbeidet med intern kontroll lokalt ved avdelinger i Forsvaret
- svakheter ved intern kontroll og brudd på regelverk og rutiner innen anskaffelser og materiellforvaltning
- mangelfull kjennskap til arbeidet med holdninger, etikk og ledelse

De påviste svakhetene gir samlet sett et bilde av at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad utnytter potensialet som ligger i god intern kontroll. Dette får konsekvenser for Forsvarets evne til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

5.2 Svakheter ved risikostyring og mangelfull kvalitet på intern kontroll

Økonomireglementet stiller krav om risikostyring. Prinsippet om risikostyring er også nedfelt i Forsvarets direktiv for virksomhets- og økonomistyring. Vurdering av pålitelig regnskapsrapportering, økonomiforvaltning og overholdelse av lover og regler skal inngå som en del av risikovurderingene.[198] På bakgrunn av at Forsvarsstaben har utformet en helhetlig metodikk for mål-, resultat- og risikostyring[199] og dessuten gjennom kampanjeplanen for forbedret forvaltning for 2010 stilt krav om dokumenterte vurderinger for mislighetsrisiko, er det i undersøkelsen lagt til grunn at risikovurderinger skal være skriftlige.

Undersøkelsen viser at det er vesentlige svakheter knyttet til risikostyring. Spørreundersøkelsen

198) Vedlegg C til DIVØ, *Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring* og vedlegg D, *Forsvarets praktisering av intern kontroll.*
199) Vedlegg C til DIVØ.

viser at om lag halvparten av avdelingene ikke har utarbeidet skriftlige risikovurderinger. Blant avdelingene som har skriftlige risikovurderinger, sier fire av ti sjefer med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefer)[200] at disse ikke omfatter pålitelig regnskapsrapportering, økonomiforvaltning og overholdelse av lover og regler. Kun et fåtall avdelinger har dokumenterte vurderinger for mislighetsrisiko. Ingen av avdelingene på BRA-nivå som har vært besøkt i forbindelse med revisjonen, har lagt dokumenterte risikovurderinger til grunn for avdelingens interne kontroll. Undersøkelsen viser også at få avdelinger evaluerer hvorvidt den interne kontrollen som er etablert, er effektiv for å forebygge og avdekke misligheter. Dette gjelder også avdelinger med høy mislighetsrisiko på grunn av stor anskaffelsesvirksomhet eller at avdelingen har store materiellressurser. Svakhetene knyttet til risikostyring gir grunn til å stille spørsmål om de kontrolltiltakene avdelingene iverksetter, er effektive og de mest relevante sett i forhold til risikobildet.

Kontroller i de ulike avdelingene i Forsvaret tar i stor grad utgangspunkt i en standard sjekkliste for intern kontroll, som ble utgitt av Forsvarsstaben i 2005. Sjekklisten ble etablert som et hjelpemiddel for virksomhetskontrollere. Undersøkelsen viser at de fleste avdelinger foretar en månedlig gjennomgang av avdelingens interne kontroll, med utgangspunkt i enten Forsvarsstabens standard sjekkliste eller en tilpasset versjon av denne. Undersøkelsen viser imidlertid at kontrollen ved den enkelte avdeling har vært mangelfull, blant annet når det gjelder rammeavtaler, materiellforvaltning og kontroll med om regelverk og rutiner for anskaffelser blir fulgt.[201] I sjekklisten krysses det likevel av for at det er foretatt kontroll på disse områdene. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål om sjekklisten i mange tilfeller brukes til en rutinemessig gjennomgang, uten at det oppnås en intern kontroll av den nødvendige kvalitet for å kunne forebygge og avdekke feil og misligheter.

Undersøkelsen viser også mangler knyttet til dokumentasjon av intern kontroll, slik det er krav om i bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 2.4 og 2.5.5. Halvparten av avdelingene som er besøkt i forbindelse med revisjonen, mangler skriftlige rutinebeskrivelser for hvordan intern kontroll skal utøves eller dokumenteres. Videre viser spørreundersøkelsen at én av fire avdelinger bruker visitasjonsprotokollen bare i noen grad, i liten grad eller ikke i det hele tatt til å dokumentere gjennomført intern kontroll, selv om det er pålegg om dette.[202] En gjennomgang av protokoller og sjekklister ved de besøkte avdelingene viser dessuten at det i liten grad framgår hvilke kontrollhandlinger som er foretatt, hvilke funn som er gjort, og hvilke eventuelle tiltak som er iverksatt der avvik og svakheter er avdekket. Det stilles spørsmål om dokumentasjonen er tilstrekkelig til å sikre at den interne kontrollen som gjennomføres, er etterprøvbar.

5.3 Brudd på regelverk og svakheter i intern kontroll med hensyn til anskaffelser

I henhold til bestemmelsene om økonomistyring i staten skal en virksomhet etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av 98 anskaffelser, og viser brudd på regelverk ved flere av disse. Det er også avdekket svakheter ved systemene for intern kontroll på anskaffelsesområdet.

Brudd på regelverk ved anskaffelser

For en vesentlig del av anskaffelsene som er gjennomgått, mangler nødvendig dokumentasjon. Kravet i regelverket[203] om at det skal foreligge en anskaffelsesprotokoll, er ikke fulgt for 39 av de 66 anskaffelsene over 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift som er gjennomgått. Anskaffelsesregelverket for Forsvaret legger videre til grunn at anskaffelsesmyndighetene må begrunne unntak fra kravet om konkurranse og angi hvorfor kravet om konkurranse fravikes.[204] Undersøkelsen viser at 60 av 98 av de gjennomgåtte anskaffelsene er foretatt som direktekjøp uten konkurranse, og at det foreligger tilfredsstillende dokumentasjon og begrunnelse for bare 9 av disse. I flere tilfeller foreligger ingen skriftlig begrunnelse, eller det står i protokollen at anskaffelsen er foretatt på grunn av en eneleverandørsituasjon, men påstanden er ikke begrunnet eller dokumentert. Det stilles spørsmål om Forsvaret har etablert

200) Sjef med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjef) er en undergitt sjef som er ansvarlig overfor sin overordnede for at oppdrag skal gjennomføres, resultatkrav innfris og budsjett overholdes, jf. DIVØ punkt 5.7. BRA-sjefene som er omfattet av spørreundersøkelsen, er på flere nivåer i Forsvaret: nivå 3, 4 og 5.

201) Svakhetene ved egenkontrollen på disse områdene omtales nærmere i punkt 5.3 og 5.4.

202) Avdelingene skal dokumentere gjennomført intern kontroll gjennom visitasjonsprotokoll, der sjekkliste for intern kontroll legges som vedlegg. Forsvarsstaben opplyser i intervju at dette er gitt som føring gjennom virksomhetsplanen.

203) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2 og anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 25.5.1.

204) Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, punkt 1.2.5.

tilstrekkelige rutiner for å sikre at regelverkets krav til dokumentasjon blir etterlevd. Når ca. 60 prosent av anskaffelsene som er gjennomgått, er foretatt som direktekjøp uten konkurranse, er det videre grunn til å stille spørsmål om flere av disse skulle ha vært konkurranseutsatt.

Ifølge direktivet for materiellforvaltning i Forsvaret skal anskaffelser for over 100 000 kr eksklusiv merverdiavgift foretas gjennom FLO. Undersøkelsen viser imidlertid at FLO ikke er benyttet i 21 av de 43 gjennomgåtte anskaffelsene der FLO skulle ha foretatt anskaffelsen. FLO stab bekrefter i intervju at Forsvarets avdelinger i noen tilfeller vil måtte gjennomføre anskaffelser over 100 000 kr selv på grunn av kapasitetsmangel i FLO. Når så mange anskaffelser foretas utenfor FLO, kan det stilles spørsmål om Forsvaret i tilstrekkelig grad sikrer at personell som foretar anskaffelser, har nødvendig merkantil kompetanse.

Anskaffelsesregelverket for Forsvaret, punkt 1.8.6, slår fast prinsippet om varsomhet overfor leverandører som har tilsatt personell fra forsvarssektoren. Analysen av Forsvarets regnskap har avdekket 31 leverandører som involverer tidligere ansatte i Forsvaret. Blant de 31 er det avdekket ett brudd på bestemmelsen i punkt 1.8.6 om at personell som har vært ansatt i forsvarssektoren de siste to årene, ikke skal benyttes i kontakt med forsvarssektoren. Dette gjelder et selskap der en tidligere forsvarsansatt er sentral på både eier- og ledelsessiden. Undersøkelsen omfatter tre anskaffelser fra denne leverandøren. Anskaffelsene er ikke gjennomført etter regelverket, i og med at de er direkte kjøp som ikke er tilfredsstillende dokumentert og begrunnet. Det kan dermed ikke verifiseres at anskaffelsen er basert på at det mest konkurransedyktige tilbudet er valgt, og ikke for eksempel på bekjentskap eller nære relasjoner.

Svakheter ved fakturakontroll og mottak av varer og tjenester

Undersøkelsen viser eksempler på manglende fakturakontroll, jf. kravene til attestasjonskontroll som følger av bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 5.3.5.2. Det er innenfor kjøreskoleopplæringen i Forsvaret avdekket bilag med så mangelfulle opplysninger at det ikke er mulig å kontrollere at fakturabeløpet er korrekt. For eksempel mangler opplysninger om hvilke elever det faktureres for, og hvilken opplæring som er gitt. I møte med den aktuelle avdelingen framgår det videre at avdelingen ikke har kontrollert om fakturaene samsvarer med den kjøreopplæringen som faktisk har funnet sted. Den eksterne tjenesteyteren har dessuten fakturert for svært lange arbeidsdager (opptil 19 timer) og -uker uten at det er stilt spørsmål ved dette fra Forsvarets side. Den aktuelle avdelingen kan heller ikke overfor revisjonen forklare bakgrunnen for at det er fakturert for så lange arbeidsdager.

I henhold til bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 5.3.4, skal en virksomhet ha rutiner for kontroll av at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon, og for hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik. I spørreundersøkelsen svarer seks av ti virksomhetskontrollere at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan varemottak skal foretas, eller at de ikke vet om det er utarbeidet slike rutinebeskrivelser. Blant dem som har rutinebeskrivelser, er det kun to tredeler som svarer at disse i stor grad blir fulgt. Det har også kommet fram i intervjuer at den som fysisk foretar varemottaket ikke trenger å være samme person som har bekreftet varemottaket i SAP, uten at det er lagt inn en kommentar om dette, eller at det på annen måte er dokumentert i SAP. Én av avdelingene som er besøkt, viser eksplisitt til at tillit mellom personell i avdelingen ligger til grunn for denne praksisen.

Manglende skriftlige rutiner for varemottak ved flere avdelinger, mangler ved etterlevelse av rutiner, svakheter ved dokumentasjon av varemottak og avdekkede eksempler på mangelfull fakturakontroll i forbindelse med kjøreopplæringen gir samlet sett et bilde av svakheter ved den interne kontrollen i forbindelse med mottak av varer og tjenester. Svakhetene skaper risiko for mangelfulle leveranser, feilfakturering og overfakturering fra leverandørenes side. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om den interne kontrollen relatert til fakturakontroll og mottak av varer og tjenester er tilstrekkelig til å forebygge og avdekke feil og misligheter.

Flere avdelinger mangler dokumenterte rutinebeskrivelser

Spørreundersøkelsen viser at om lag en tredel av dem som foretar anskaffelser, ikke er kjent med lokale skriftlige rutiner for anskaffelser i egen avdeling. Også ved avdelingene som er besøkt i forbindelse med revisjonen, mangler om lag en tredel skriftlige rutinebeskrivelser for anskaffelser, slik det er stilt krav om gjennom Forsvarets kampanjeplan for forbedret forvaltning for 2010. Dette innebærer at det ikke er konkretisert og

nedfelt rutiner for arbeidsdeling og framgangsmåte for hvordan ulike typer anskaffelser skal foretas, i vedkommende avdeling.

Svakheter knyttet til ansvarsforhold

Økonomireglementet legger til grunn at bestilling av varer og tjenester skal bekreftes av en tilsatt som har budsjettdisponeringsmyndighet, og det skal også foretas attestasjonskontroll.[205] Disse kravene legges også til grunn i Forsvarets regnskapssystem SAP. Det er der definert en hovedprosess som innebærer at en rekvirent eller hovedrekvirent utarbeider en innkjøpsordre. Denne ordren blir deretter anvist av en som har budsjettdisponeringsmyndighet, før bestillingen sendes leverandøren. Gjennom virksomhetsplanen for 2010 satte Forsvaret som mål at hovedprosessen skulle følges i 55 prosent av alle innkjøp ved utgangen av 2010. Hovedprosessen ble for hele 2010 fulgt i 28 prosent av anskaffelsene og for månedene november og desember 2010 i henholdsvis 35 og 23 prosent av anskaffelsene. Forsvaret ligger dermed vesentlig under fastsatte måltall. Også beløpsmessig er avviket fra hovedprosessen omfattende. Dette gjelder først og fremst for driftsanskaffelser: Av de samlede driftsanskaffelsene til en verdi av 10,2 mrd. kroner i 2010 utgjorde verdien av anskaffelsene hvor hovedprosessen ikke ble fulgt, 9,3 mrd. kroner.

Hovedprosessen gir sporbarhet på den måten at en bestilling, som utføres i henhold til prosedyren, må være godkjent før den kan iverksettes. For 66 av de 98 anskaffelsene som er gjennomgått i forbindelse med undersøkelsen, mangler dokumentasjon på beslutningen om at anskaffelsen skal gjennomføres. Dette skyldes at hovedprosessen ikke har blitt fulgt, og at beslutningen om anskaffelse heller ikke har blitt dokumentert på annen måte. Ifølge bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 5.3.3, skal den som har budsjettdisponeringsmyndighet – før bestilling gjennomføres –, påse at det er hjemmel for anskaffelsen, og at disposisjonen ellers er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler. Det stilles spørsmål om økonomireglementets krav på dette punktet er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

I tillegg til svakheter som er knyttet til dokumentasjon øker manglende bruk av hovedprosessen risikoen for at personell uten rett myndighet foretar anskaffelser og dermed inngår forpliktelser på vegne av Forsvaret. Det stilles derfor spørsmål om Forsvaret i tilstrekkelig grad realiserer det potensialet for god intern kontroll som ligger innebygget i SAP-systemet, i tråd med kravene i økonomireglementet, når hovedprosessen følges i så liten grad.

Mangler knyttet til forvaltningen av rammeavtaler

Det framgår av St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret,* jf. Innst. S. nr. 176 (2005–2006), at pålegg om bruk av rammeavtaler ved anskaffelser er presisert innenfor Forsvaret og følges opp i organisasjonen.[206] Krav om bruk av FLO til anskaffelser, under dette avrop på rammeavtaler som er inngått av FLO, følger av punkt 3.1 i direktivet for materiellforvaltning i Forsvaret. Forsvarssjefen har videre gjennom kampanjeplanen for forbedret forvaltning gitt avdelingssjefene i oppdrag å sikre lojalitet til rammeavtalene.

Driftsanskaffelsesavdelingen i FLO inngår rammeavtaler på vegne av hele Forsvaret. I hvert av årene 2009 og 2010 var kontraktsverdien for sivile rammeavtaler som driftsanskaffelsesavdelingen i Forsvaret forvalter, på om lag 3 mrd. kroner.

Tre av ti virksomhetskontrollere opplyser i spørreundersøkelsen at rammeavtaler benyttes i noen grad eller i liten grad ved innkjøp av varer der det foreligger rammeavtale. Dette viser at lojalitet til rammeavtaler er en vesentlig utfordring. Avdelingene skal selv følge opp at rammeavtalene benyttes.[207] Undersøkelsen viser imidlertid svakheter ved egenkontrollen. I spørreundersøkelsen opplyser 25 prosent av virksomhetskontrollerne at kontroller av hvorvidt rammeavtaler benyttes foretas sjeldnere enn hver måned, og 9 prosent vet ikke hvor ofte det foretas kontroller ved egen avdeling. Flere av intervjuene viser også at det enten ikke foretas kontroller av bruk av rammeavtaler, eller at kvaliteten på kontrollen er utilfredsstillende på grunn av mangelfull oversikt over hvilke rammeavtaler som finnes, og hvilke produkter de omfatter. På bakgrunn av rammeavtalenes økonomiske vesentlighet, utfordringene knyttet til lojalitet til rammeavtalene og de påviste svakhetene ved egenkontrollen kan det stilles spørsmål om ansvaret for å gjennomføre egenkontroll av bruk

205) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.3 og 5.3.5.2.

206) St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret*, punkt 5.2.6.3.

207) Jf. Forsvarets standard sjekkliste for intern kontroll, der dette er angitt som et kontrollpunkt. Se også vedlegg D til DIVØ, *Forsvarets praktisering av intern kontroll,* kontrollområder (vedlegg A), punkt 2.7.2.3. Det angis her at det blant annet skal foretas kontroll av om materiell er anskaffet over rammeavtale, og om materiell anskaffet utenom rammeavtale er begrunnet og rapportert.

av rammeavtalene blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

For å sikre en effektiv og korrekt bruk av rammeavtalene er mange av rammeavtalene tilgjengelige via Forsvarets innkjøpsportal. Undersøkelsen viser at om lag halvparten av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, vurderer innkjøpsportalen som lite brukervennlig, blant annet fordi den er uoversiktlig og tidkrevende å benytte. Mange viser i spørreundersøkelsen til at det er enklere å ta kontakt med leverandøren via telefon eller e-post. Dette øker risikoen for at avdelingene anskaffer produkter som ikke er omfattet av rammeavtalen. Slike anskaffelser vil da i realiteten være direkte anskaffelser uten konkurranse. Feilbruk av rammeavtaler er tidligere dokumentert i Dokument 1 (2010–2011), og er også avdekket i denne undersøkelsen.

FLO ved driftsanskaffelsesavdelingen opplyser i intervju at prisene i innkjøpsportalen er oppdatert. Undersøkelsen viser imidlertid at det i Forsvaret er etablert en oppfatning om at disse prisene ikke er oppdatert. Nær halvparten av virksomhetskontrollerne påpeker dette i spørreundersøkelsen. Flere avdelinger uttaler i intervju at de ikke bruker prisene i portalen som et kontrollgrunnlag, men i stedet legger prisen som leverandøren krever, til grunn. Driftsanskaffelsesavdelingen framholder i intervju at dette innebærer en risiko for systematisk prisglidning fra leverandørenes side. Det stilles spørsmål om både manglende bruk av innkjøpsportalen og manglende bruk av kontrollgrunnlag innebærer en risiko for at rammeavtaleleverandører systematisk kan komme til å overfakturere Forsvaret.

Mangler knyttet til habilitetsvurderinger

Forvaltningsloven § 6-10, etiske retningslinjer for statstjenesten, punkt 4.1, og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7 legger til grunn krav om habilitet. Habilitet blant personell som foretar anskaffelser, er en nødvendig forutsetning for å sikre at det mest konkurransedyktige tilbudet blir valgt. Spørreundersøkelsen viser at om lag 70 prosent av virksomhetskontrollerne og personellet som foretar anskaffelser, svarer nei eller vet ikke på spørsmål om det foretas regelmessige habilitetsvurderinger i avdelingen. Intervjuene bekrefter at det i liten grad blir gjennomført systematiske samtaler eller vurderinger av habilitet. Dette gjelder både avdelinger i forsvarsgrenene og i lokale forsyningsavdelinger i FLO. Sentrale årsaker som oppgis i spørreundersøkelsen, er god kjennskap til egne ansatte og at FLO og rammeavtaler benyttes i stor grad.

Undersøkelsen viser samtidig at sentrale anskaffelsesmiljøer i FLO har betydelig oppmerksomhet rundt habilitet. Blant annet har driftsanskaffelsesavdelingen i FLO en dialog om habilitet, med påfølgende undertegning av skjema for taushet og habilitet knyttet til hver enkelt rammeavtale den enkelte skal arbeide med å framforhandle. Den investeringsavdelingen i FLO som ble besøkt i forbindelse med revisjonen, har opprettet et eget habilitetsregister. FLO har dessuten satt i gang en prosess for å utarbeide et frivillig habilitetsregister som skal omfatte hele FLO.

Som tidligere nevnt viser en analyse av Forsvarets regnskap at tidligere forsvarsansatte i mange tilfeller er eiere eller ansatte hos leverandører til Forsvaret. Analysen har påvist 31 leverandører som involverer tidligere ansatte i Forsvaret. Selv om det bare er avdekket ett klart regelbrudd, innebærer et valg av leverandør der tidligere forsvarspersonell er involvert, en risiko for at anskaffelsen baseres på bekjentskap og nære relasjoner. For å forebygge favorisering av enkelte leverandører og eventuelle misligheter, kreves høy bevissthet knyttet til habilitet blant personell som foretar anskaffelser. På bakgrunn av Forsvarets betydelige anskaffelsesvirksomhet stilles det spørsmål om Forsvaret – utenfor de sentrale anskaffelsesmiljøene i FLO – har etablert systemer og rutiner som sikrer at habilitetsproblematikken blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Svak kontroll av leverandører for driftsanskaffelser

Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) vedlikeholder Forsvarets leverandørregister. FRA gjennomfører kontroll av opplysninger som er nødvendige for å sikre korrekt betaling, men det foretas ikke merkantile vurderinger av leverandørene. Når det gjelder rammeavtaler, viser driftsanskaffelsesavdelingen i FLO i intervju til at avdelingen på grunn av ressurssituasjonen ikke foretar rutinemessige kontroller av hvordan leverandører oppfyller inngåtte rammeavtaler. Avdelingen sier at det er en risiko for at rammeavtaleleverandører priser varer til Forsvaret høyere enn forutsatt. Dette er en situasjon avdelingen er bekymret for, men ikke har ressurser til å kontrollere. Avdelingene som er intervjuet på BRA-nivå, foretar i liten grad kontroller av leverandører utover løpende bilagskontroll og kontroll med hovedbok. Flere avdelinger forklarer dette med at de forventer at nødvendige kontrol-

ler blir utført av FRA eller FLO. Det økonomiske omfanget av driftsanskaffelsene er betydelig. Det kan derfor stilles spørsmål om Forsvaret i større grad – ut fra vurderinger av vesentlighet og risiko knyttet til ulike leverandører – bør foreta kontroller for å kunne avdekke leverandører som det kan være knyttet mislighetsrisiko til.

Innenfor investeringsvirksomheten er kontrollen tettere. Kontraktsrevisjonskontoret i FLO foretar finansielle leverandørvurderinger og kostnadskontroll før kontraktsinngåelser og følger også opp flere kontrakter for å sikre at utbetalingene er i henhold til kontrakten. Kontraktsrevisjonskontoret skal foreta kostnadskontroll ved alle eneleverandørsituasjoner, og også i andre situasjoner, etter forespørsel fra divisjonene. Kontraktsrevisjonskontoret opplyser imidlertid at det på grunn av ubesatte stillingshjemler ikke alltid er ressurser til å kontrollere leverandørene som forutsatt. Dette blir bekreftet av divisjon for landkapasiteter i FLO, som påpeker at de har erfart at kontraktsrevisjonskontoret i liten grad foretar kontroller når leveransen er under 4–5 mill. kroner. Det kan være grunn til å stille spørsmål om omfanget av kontrollen er tilstrekkelig til å forebygge og avdekke misligheter.

Svakheter ved egenkontroll av anskaffelsesvirksomheten lokalt

Punkt 2.5.5 i bestemmelsene om økonomistyring i staten slår fast at virksomhetens ledelse skal etablere rutiner for etterkontroll, eksempelvis ved gjennomføring av nødvendig budsjettoppfølging og kontroll basert på stikkprøver. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert. Undersøkelsen viser at de fleste avdelingene foretar egenkontroller av anskaffelser, for eksempel ved at virksomhetskontrolleren gjennomgår hovedboken eller foretar stikkprøver. Med unntak av én avdeling blir det imidlertid ikke dokumentert hvilke kontrollhandlinger som er foretatt. Det er følgelig ikke dokumentert hvilke forhold ved anskaffelsene som har vært gjenstand for kontroll.

Undersøkelsen viser også at kvaliteten på kontrollen er varierende. Tre av de besøkte avdelingene foretar ikke stikkprøvekontroller av anskaffelser, og fem av avdelingene kontrollerer ikke om anskaffelsene skjer i regi av FLO i tråd med gjeldende retningslinjer. Som nevnt ovenfor er det også svakheter ved egenkontroll knyttet til rammeavtaler. Undersøkelsen viser videre at bruk av hovedprosessen – som har stor betydning for forsvarlig forvaltning i forbindelse med anskaffelser – i varierende grad kontrolleres i avdelingene.

Én av fire virksomhetskontrollere svarer i spørreundersøkelsen at de kvartalsvis eller sjeldnere foretar kontroller av hvorvidt hovedprosessen blir fulgt ved anskaffelser. De nevnte forholdene samt de funnene som er gjort i gjennomgangen av anskaffelser, gir grunn til å stille spørsmål om Forsvarets egenkontroll på anskaffelsesområdet er tilstrekkelig.

5.4 Svakheter i intern kontroll med hensyn til materiellforvaltning

I henhold til punkt 2.1.4 i direktivet for materiellforvaltning i Forsvaret skal enhver foresatt med materiellansvar gjennomføre pålagte og nødvendige materiellkontrolltiltak, for blant annet å sikre at beholdninger er i overensstemmelse med fastsatte og regnskapsførte mengder. Forsvaret innførte SAP som materiellregnskapssystem fra 1. juni 2008. Riksrevisjonen har tidligere i Dokument 1 (2009–2010) konstatert at det oppsto en rekke problemer under og etter innføringen av økonomiprosjektet FIF 2.0, og pekt på usikkerhet rundt materiellbeholdninger og den kontrollen Forsvaret har på disse.

Undersøkelsen viser at det fremdeles er utfordringer knyttet til materiellforvaltningen. En gjennomgang av rapporter fra FLOs materiellforvaltningskontroller viser at hele 14 av 16 avdelinger ikke har materiellet registrert på en tilfredsstillende måte i SAP.

Som årsak til mangler ved materiellregnskapet viser flere avdelinger til kapasitetsproblemer i FLO. Manglende kapasitet fører til et etterslep på materiell som skal regnskapsføres, og at regnskapet ikke blir oppdatert på tross av endringer som rapporteres inn. Både FLO stab og Forsvarsstaben bekrefter at det er mangel på materiellregnskapsførere. Forsvarsstaben framholder imidlertid at dette ansvaret ligger hos FLO: Det er sjef FLO som har ansvar for å følge opp underliggende avdelinger og ivaretakelsen av FLOs ansvar for materiellregnskapet. Det stilles spørsmål om Forsvarsstaben ivaretar sitt overordnede ansvar for at regnskapsføring av materiell blir gitt tilstrekkelig prioritet.

Undersøkelsen viser også svakheter ved avdelingenes egenkontroll. 11 av 16 avdelinger mangler dekkende planer for egenkontroll og tilfredsstillende egenkontroll av materiell. Videre har flere avdelinger i intervju påpekt at kvaliteten på egenkontrollen som er gjennomført, er varierende

på grunn av mangelfullt tellegrunnlag. 8 av 11 avdelinger som er intervjuet, kan ikke basere tellinger av materiell utelukkende på oversikter fra SAP. I stedet brukes lokale lister, ofte i Excel-format. Flere avdelinger påpeker at disse materiell-oversiktene ikke er av god nok kvalitet til å sikre en tilstrekkelig materiellkontroll. En konsekvens er at avdelingene har vanskeligheter med å påvise reelle avvik i materiellregnskapet, foreta justeringer i regnskapet, avskrive materiell eller skrive ut tapsmeldinger. På grunnlag av mangler knyttet til gjennomføring av egenkontroll og svakheter i kvaliteten på tellegrunnlaget ved flere avdelinger stilles det spørsmål om det er etablert en intern kontroll som er tilstrekkelig til å sikre oversikt og kontroll over materiellet og gjennom dette forebygge misligheter.

FLOs materiellforvaltningskontroller viser at 13 av 16 avdelinger ikke har noen plan for egenkontroll av lett omsettelig og attraktivt ikke-regnskapspliktig materiell, som for eksempel mobiltelefoner. Når det gjelder ettertraktet og sensitivt materiell, som våpen og ammunisjon, viser FLOs kontroller at 9 av 15 avdelinger mangler nøkkelinstruks eller system for adgangskontroll knyttet til lagre av slikt materiell. Det stilles spørsmål om risikoen for misligheter i form av tyveri av lett omsettelig materiell er håndtert på en tilfredsstillende måte.

5.5 Holdninger, etikk og ledelse

Forsvarsdepartementet har utarbeidet etiske grunnregler for forsvarssektoren, etiske retningslinjer for næringslivskontakt samt handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse (HEL). Det er gjennom iverksettingsbrev og forsvarssjefens virksomhetsplan stilt krav om at handlingsplanen skal følges opp. Driftsenhetene i Forsvaret (DIF-ene) er i ferd med å utarbeide lokale tiltaksplaner, og Forsvarsstaben følger opp og innhenter rapportering om arbeidet i den enkelte DIF. Undersøkelsen viser dermed at Forsvarets øverste ledelse har iverksatt tiltak for å sikre at handlingsplanen følges opp.

Spørreundersøkelsen viser imidlertid at det er varierende kjennskap til de ovennevnte dokumentene nedover i organisasjonen. På spørsmål om dokumentene er kjent, svarer et klart flertall av BRA-sjefene at de i stor grad er kjent med dem. Blant virksomhetskontrollere og personell som foretar anskaffelser, derimot, er kjennskapen til dokumentene til dels mangelfull. En tredel av dem som foretar anskaffelser, og 20 prosent av virksomhetskontrollerne, svarer at de i liten grad eller ikke i det hele tatt kjenner til handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse. Undersøkelsen viser også at BRA-sjefene svarer at det fokuseres på holdninger, etikk og ledelse i større grad enn det virksomhetskontrollere og de som foretar anskaffelser, opplever. Når det gjelder etiske retningslinjer for næringslivskontakt, sier om lag halvparten av dem som foretar anskaffelser, at de i liten grad eller ikke i det hele tatt kjenner til disse. Det stilles på denne bakgrunn spørsmål om innholdet i de styrende dokumentene på dette området i tilstrekkelig grad er implementert i organisasjonen.

5.6 Sentrale forhold som kan forklare mangler ved den interne kontrollen

På bakgrunn av undersøkelsen vurderes følgende forhold som sentrale for å forklare de avdekkede manglene ved den interne kontrollen:

Ledelsesinvolvering og oppfølging

Undersøkelsen viser at både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben gir styringssignaler og innhenter rapportering om forhold som er sentrale for å sikre forsvarlig forvaltning. På DIF-nivå er styringssignalene videreført, blant annet gjennom virksomhetsplaner innenfor den enkelte forsvarsgren.

Undersøkelsen viser imidlertid at avdelinger i Forsvaret i varierende grad kontrolleres og følges opp fra overordnet nivå.[208] I spørreundersøkelsen svarer én av tre virksomhetskontrollere at de ikke får noen formell tilbakemelding fra overordnet nivå på hvordan den interne kontrollen utøves. Én av fem BRA-sjefer svarer det samme. I tillegg svarer 11 prosent av virksomhetskontrollerne vet ikke på spørsmål om hvordan tilbakemelding gis. At kontroll og oppfølging varierer, bekreftes også gjennom intervjuene. Mens noen avdelinger jevnlig følges opp gjennom forvaltningskontroller og krav om å sende inn utfylte sjekklister for intern kontroll, legges det overfor andre avdelinger i stor grad opp til delegering av ansvar. Det innhentes for eksempel oversikter over om underliggende nivå har fylt ut sjekklister for intern kontroll, men selve sjekklistene innhentes ikke, og det følges i liten grad opp om kvaliteten på

208) Overordnet nivå kan være både DIF- og BRA-sjefer. BRA-er på nivå 3 er direkte underlagt DIF-sjef. BRA-er på nivå 4 og 5 er direkte underlagt BRA-sjef på nivået over.

arbeidet med intern kontroll og forsvarlig forvaltning lokalt er tilfredsstillende.

Det ble i Dokument 1 (2010–2011) avdekket omfattende svikt i den interne kontrollen ved Forsvarets sanitet (FSAN). Det ble blant annet funnet alvorlige brudd på anskaffelsesregelverket og manglende oversikt over materiell, uten at dette tidligere var blitt avdekket gjennom oppfølging fra overordnet nivå.[209] Også ved en enhet i Luftforsvaret har Riksrevisjonen – både tidligere[210] og som en del av denne revisjonen – avdekket vesentlige brudd på anskaffelsesregelverket, uten at dette er avdekket i den ordinære oppfølgingen. Luftforsvarsstaben sier i intervju at staben ikke foretar rutinemessige stikkprøvekontroller av anskaffelser i Luftforsvaret. På bakgrunn av dette og de ovennevnte resultatene fra intervju- og spørreundersøkelsen stilles det spørsmål om oppfølgingen av underliggende avdelinger i Forsvaret er tilstrekkelig. Det kan også stilles spørsmål om Forsvarsstaben i større grad bør kommunisere tydeligere forventninger til innholdet i DIF-nivåets oppfølging av underliggende BRA-er.

Undersøkelsen viser også svakheter ved ledelsesinvolveringen lokalt. Ved to av de besøkte avdelingene er sjekklisten for intern kontroll ikke signert av BRA-sjefen, og ingen – med unntak av én BRA-sjef – foretar kvartalsvis inspeksjon, slik Forsvarets direktiv for virksomhets- og økonomistyring stiller krav om.[211]

Undersøkelsen viser imidlertid også eksempler på at aktiv involvering fra ledelsen virker positivt inn på forvaltningen ved avdelingen. To avdelinger kan vise til en positiv utvikling i bruk av hovedprosessen i SAP som følge av aktiv oppfølging fra ledelsen på dette området. En annen avdeling kan vise til tett oppfølging fra leder med kvartalsvis inspeksjon, som blant annet innholder bilagskontroll. Kontrollen blir dokumentert og fulgt opp i stabsmøter, og på denne måten blir BRA-sjefens forventninger om forsvarlig forvaltning tydeliggjort. Lederens involvering i arbeidet med intern kontroll forsterkes av tett oppfølging av avdelingen fra DIF-nivå.

På bakgrunn av eksemplene på positive resultater som er nevnt over, blir ledelsesoppfølging vurdert som en viktig forutsetning for å sikre god kvalitet på den interne kontroll. Betydningen av ledelsesoppfølging er også understreket i Forsvarets kampanjeplan for forbedret forvaltning, der det blir framholdt som avgjørende at alle sjefer aktivt kommuniserer betydningen av at Forsvaret etablerer en tilfredsstillende forvaltning.

Brukernes opplevelse av systemenes hensiktsmessighet

Forsvarets IT-applikasjon SAP er et sentralt verktøy for å sikre forsvarlig forvaltning, og systemet har innebygget tiltak som skal sikre god intern kontroll. Undersøkelsen viser imidlertid at mange brukere vurderer flere systemer og rutiner som kompliserte å bruke eller ikke vurderer dem som hensiktsmessige og dekkende sett ut fra behovene i egen avdeling.

Innenfor materiellforvaltningen bruker mange avdelinger egne tilleggssystemer fordi SAP – med manglende registrering av vesentlige deler av materiellet – ikke oppleves som tilstrekkelig for å sikre oversikt over avdelingens materiell. SAP er imidlertid det offisielle materiellregnskapet for Forsvaret, og Forsvarsstaben påpeker i intervju at manglene knyttet til materiellforvaltningen innebærer en risiko for misligheter: Når grunnlaget for tellinger er uvisst og avdelingene ikke stoler på materielloversiktene fra SAP, vil det være en mulighet for at materiell forsvinner uten at det blir oppdaget.

Når det gjelder bruk av hovedprosessen i SAP i forbindelse med anskaffelser, viser undersøkelsen at mange avdelinger anser hovedprosessen som for tidkrevende. Avdelingene velger derfor bevisst i stor grad å etterregistrere innkjøpsordren når fakturaen er mottatt, da dette oppfattes som enklere. Tilsvarende oppfattes innkjøpsportalen for rammeavtaler som vanskelig å bruke, og mange anser det som enklere å ta kontakt med leverandøren per telefon eller e-post. At etablerte prosedyrer fravikes, får imidlertid konsekvenser for målet om å sikre god intern kontroll. Som tidligere omtalt oppstår svakheter knyttet til blant annet dokumentasjon og ansvarsforhold i forbindelse med anskaffelser, og manglende bruk av innkjøpsportalen øker risikoen for overfakturering.

Kompetanse

Kompetanse er en nødvendig forutsetning for at etablerte systemer skal kunne brukes riktig. Undersøkelsen viser svakheter på flere områder.

Undersøkelsen viser at SAP av mange brukere vurderes som et komplisert verktøy. Dette øker

209) FSAN er en DIF, og overordnet nivå er dermed Forsvarsstaben.
210) Jf. Dokument 1 (2010–2011), s. 135.
211) Ifølge DIVØ skal BRA-sjef gjennomføre kvartalsvise inspeksjoner rettet mot avdelingens internkontroll, ved å kontrollere at internkontrollen er gjennomført og dokumentert i enhetens visitasjonsprotokoll, jf. DIVØ, vedlegg A, punkt 2.2.

risikoen for at systemet ikke brukes korrekt, for eksempel ved at hovedprosessen ikke følges. Feilbruk innebærer at den interne kontrollen som ligger innebygget i systemet, uthules. Forsvarsstaben bekrefter i intervju at det har vært for mange som har hatt tilganger i SAP, og mange har ikke hatt god nok kompetanse. Forsvarsstaben har som følge av dette etablert tilgangsstyringsprosjektet. Som en følge av prosjektet er antallet som har tilgang i SAP, redusert, og roller slått sammen. Et mål med prosjektet er også å bedre kompetansen blant personellet som foretar anskaffelser, og å profesjonalisere rollene og innkjøpsprosessen.

Når det gjelder anskaffelser, er det gjennom undersøkelsen påvist at avdelinger i flere tilfeller foretar anskaffelser selv i stedet for å benytte merkantil kompetanse i FLO. Én årsak til dette er at FLOs divisjon for forsyning har begrenset kapasitet til å bistå med gjennomføring av driftsanskaffelser. Når avdelingene går utenom FLO, innebærer dette en risiko for at anskaffelser blir gjennomført av personell uten nødvendig merkantil kompetanse. To avdelinger viser i intervju eksplisitt til at avdelingene ikke er forutsatt å være profesjonelle innkjøpere, og at dette har ført til brudd på anskaffelsesregelverket.

Også innen materiellforvaltning er kompetanse trukket fram som en utfordring. Flere avdelinger påpeker i intervju at det ikke er tilfredsstillende kompetanse innenfor materiellkontroll og materiellforvaltning, eller at avdelingen mangler dedikert personell til materiellforvaltning. Dette skaper ifølge avdelingene utfordringer for god materiellkontroll. Også generalinspektøren for Hæren påpeker i forbindelse med forvaltningskontrollen for 2010 at Hæren har vesentlige utfordringer innen materiellforvaltningskompetanse på alle nivåer i virksomheten, og at hovedinntrykket i 7 av 19 kontrollerte avdelinger i 2010 er at materiellforvaltningen er mindre tilfredsstillende.

Når det gjelder forvaltningskompetanse generelt, var et av hovedfunnene fra generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroll for 2010 knyttet til kompetanse: "For lav tilførsel av utdannet personell på ulike nivå, høyt arbeidspress og rotasjon av personell til internasjonale operasjoner medfører at kapasiteten i de fleste avdelinger i Hæren er på et kritisk minimum."

Også stabene som er intervjuet på DIF-nivå, påpeker at det er en utfordring å ha tilstrekkelig kompetanse til å sikre en god intern kontroll. Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet bekrefter i intervju at kompetanse er en utfordring. Forsvarsstaben påpeker at ved å arbeide forebyggende med holdninger og ved å øke kompetansen vil mulighetsrommet for misligheter reduseres.

Tillitskultur

Undersøkelsen viser at flere avdelinger ikke foretar systematiske samtaler eller vurderinger av habilitet, og at de vurderer dette som lite relevant. I intervju viser flere avdelinger til at de kjenner personellet godt, og at det derfor ikke er nødvendig med habilitetsvurderinger. Enkelte avdelinger trekker fram tillit til hverandre som årsak både til manglende kontroll på dette området og til manglende dokumentasjon av interne prosesser knyttet til bestilling og varemottak. Én avdeling sier det slik: "Når personellet er tilsatt, er systemet i stor grad basert på tillit. Tillit internt er en grunnleggende forutsetning [for å] fungere i militære oppdrag. Tillit ligger også til grunn for innretningen på den interne kontroll og rutiner for å sikre forsvarlig forvaltning."

To avdelinger på BRA-nivå har også trukket fram tillit til den enkelte arbeidstaker i organisasjonen som årsak til at avdelingene ikke har sett behov for å foreta risikovurderinger med hensyn til misligheter.

5.7 Forsvarsbygg

Riksrevisjonen har i Dokument 1 (2010–2011) påpekt svak intern kontroll i Forsvarsbygg. Revisjonen avdekket blant annet gjennomgående svakheter og mangelfull intern kontroll ved bruken av innleide konsulenter, og påpekte at dette øker risikoen for misligheter. Forsvarsbygg har etter dette iverksatt flere tiltak for å styrke intern kontroll i etaten. Blant annet har Forsvarsbygg innført en standard sjekkliste for intern kontroll for alle forretningsområder, med månedlig rapportering til konsernledelsen. Også ressursmessig er arbeidet med intern kontroll styrket. Innen Forsvarsbygg Utvikling er det for eksempel tilsatt kontraktsrådgivere i alle regioner og i sentral stab som skal kvalitetssikre alle anskaffelser. Tiltakene har ikke virket lenge nok til at det i denne revisjonen har vært grunnlag for å vurdere om de har hatt ønsket effekt. Riksrevisjonen vil komme tilbake til forhold relatert til intern kontroll i Forsvarsbygg i forbindelse med den årlige revisjonen.

Vedlegg 1: Referanseliste

Lover, forskrifter og reglement
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker,* av 10. februar 1967 (forvaltningsloven).
- *Lov om offentlige anskaffelser,* av 16. juli 1999 nr. 69.
- *Lov om Riksrevisjonen,* av 7. mai 2004 nr. 21 (riksrevisjonsloven).
- *Forskrift om offentlige anskaffelser,* av 7. april 2006 nr. 402.
- *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.,* av 17. juni 2005 nr. 62 (arbeidsmiljøloven).
- *Bevilgningsreglementet,* 26. mai 2005.
- *Reglement for økonomistyring i staten,* 12. desember 2003.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten,* 12. desember 2003.

Stortingsproposisjoner
- Prop. 1 S (2010–2011) *Forsvarsdepartementet.*
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Forsvarsdepartementet.*
- St.prp. nr. 36 (2008–2009) *Nye kampfly til Forsvaret.*
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Forsvarsdepartementet.*
- St.prp. nr. 20 (2006–2007) *Om oppstart av LOS-programmet i Forsvaret – Økonomiprosjektet.*

Stortingsmeldinger
- St.meld. nr. 38 (2006–2007) *Forsvaret og industrien – strategiske partnere.*
- St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret.*

Innstillinger til Stortinget
- Innst. O. nr. 54 (2003–2004), *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen.*
- Innst. S. nr. 176 (2005–2006) *Innstilling fra forsvarskomiteen om økonomisk styring i Forsvaret.*

Retningslinjer og rapporter
- *Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten* (1996), Norsk Bankrevisorforening / Cappelen Akademisk Forlag.
- *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005), Senter for statlig økonomistyring, 8. desember 2005.
- *Supplerende retningslinjer om forebygging og avdekking av misligheter* (2007), Riksrevisjonen, 21. juni 2007.
- *Etiske retningslinjer for statstjenesten* (2005), Moderniseringsdepartementet, 7. september 2005.
- *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* (2006), Fornyings- og administrasjonsdepartementet, november 2006.

Styringsdokumenter i forsvarssektoren
Virksomhetsstyring
- *Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren*, Forsvarsdepartementet, 9. mars 2005.
- *Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene*, Forsvarsdepartementet, 11. mars 2005.
- *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring* (DIVØ), forsvarssjefen, 19. juni 2009.
- *Krav til DIF- og BRA-sjefer*, Vedlegg A til DIVØ, forsvarssjefen, 19. juni 2009.
- *Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring (MRR),* Vedlegg C til DIVØ, forsvarssjefen, 10. mars 2010.
- *Forsvarets praktisering av intern kontroll*, Vedlegg D til DIVØ, forsvarssjefen, 1. januar 2011.
- *Retningslinjer for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret*, Forsvarets regnskapsadministrasjon, 1. september 2009.
- *Forsvarets veileder i intern kontroll*, Forsvarsstaben, første utgave, 30. april 2010. (Veilederen er erstattet med vedlegg D til DIVØ).

- *Direktiv for varsling av kritikkverdige forhold i Forsvaret*, forsvarssjefen, 18. desember 2007.
- Forsvarsdepartementet (2011) *Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011.*
- Forsvarsdepartementet (2010) *Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2010.*
- Forsvarsdepartementet (2010) *Iverksettingsbrev til Forsvaret for gjennomføringsåret 2010 – Presiseringer, endringer og tillegg nr. 8 – Materiellregnskap i FIF*, 27. mai 2010.
- Forsvarssjefens virksomhetsplan 2009 og 2010.
- Virksomhetsplan for Sjøforsvaret, Luftforsvaret, FLO, Hæren og Heimevernet 2010.
- Forsvarssjefens kampanjeplan for forbedret forvaltning, forsvarssjefen, 2009 og 2010.

Materiellforvaltning
- *Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren*, Forsvarsdepartementet, 20. mars 2007, oppdatert 16. august 2010.
- *Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret*, forsvarssjefen, 16. juli 2007.
- *Bestemmelser for materiellforvaltningen i Forsvaret*, sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, 15. september 2007.

Anskaffelser
- *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* (ARF), Forsvarsdepartementet, 14. mars 2008.
- *Innkjøp til lager, varemottak og fakturahåndtering,* rutinebeskrivelse utgitt av Forsvarets regnskapsadministrasjon.
- *Opprett innkjøpsordre iht. informasjon på mottatt faktura i SAP innboks,* rutinebeskrivelse utgitt av Forsvarets regnskapsadministrasjon.

Holdninger, etikk og ledelse
- *Handlingsplan for forsvarssektoren, Holdninger, etikk og ledelse, "Dette gjelder deg"*, Forsvarsdepartementet, 2006.
- *Revidert handlingsplan for forsvarssektoren for perioden 2009–2012, Holdninger, etikk og ledelse, "Dette gjelder deg",* Forsvarsdepartementet, 16. september 2009.
- *Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren*, Forsvarsdepartementet, april 2007.
- *Etiske grunnregler for forsvarssektoren,* Forsvarsdepartementet.

Sjekklister og maler
- *Sjekkliste materiellforvaltningskontroll*, FLO stab.
- *Tiltaksliste 2010*, område Forsvarsbygg Utvikling, datert 12. oktober 2010.
- Spørsmålsliste ved gjennomføring av kvalitetsrevisjoner i Forsvarsbygg Utvikling, Forsvarsbygg Utvikling sentral stab.
- *Forsvarets standard sjekkliste for intern kontroll*, Forsvarsstaben, 2005.

Rapportering

Mottatt rapportering er knyttet til:
- Resultat- og kontrollrapport nr. 2 2010.
- Resultat- og kontrollrapport nr. 2 2010, innspill fra Heimevernet, Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og FLO til Forsvarsstaben.
- Tiltaksliste økonomi og forsvarlig forvaltning (TØFF), november 2010.
- Tiltaksplan for Forsvarsbyggs intern kontroll, datert 17. september 2010, vedlegg 2 til RKR.

Relevante rapporter utarbeidet av forsvarssektoren
- *Revisjon av anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret,* Forsvarsdepartementets internrevisjon, 25. august 2010.
- *Rapport etter generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroll 2010,* 29. juni 2010.
- *Termineringsrapport for Prosjekt 2812 Økonomiprosjektet i Forsvaret (ØP)*, Versjon 1.0, Vedlegg B.
- 16 rapporter fra FLOs materiellforvaltningskontroller, 2010.
- 9 rapporter fra oppfølgingskontroller etter materiellforvaltningskontroller, 2010.
- Rapporter fra forsvarssjefens internrevisjon om status i saker mottatt ved sentral varslingskanal, 2008–2010.

Riksrevisjonens dokumenter

- *Dokument 3:6 (2010–2011) Riksrevisjonens undersøking av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar*
- Dokument 1 (2010–2011) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009.*
- Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008.*
- Dokument 1 (2008–2009) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007.*
- Dokument 1 (2007–2008) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006.*
- Dokument 1 (2006–2007) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2005.*
- Dokument 1 (2005–2006) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2004.*

Referater fra intervjuer

- Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. januar 2011.
- Intervju med Forsvarsstaben, 6. januar 2011.
- Intervju med Sjøforsvarsstaben, 20. oktober 2010.
- Intervju med Luftforsvarsstaben, 27. oktober 2010.
- Intervju med FLO stab, 16. desember 2010.

- Intervju med Brigade Nord, 27. april 2010.
- Intervju med Telemark bataljon, 4. februar 2010.
- Intervju med Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte, 28. mai 2010.
- Intervju med Oslo og Akershus Heimevernsdistrikt (HV-02), 31. august 2010.
- Intervju med Kystvakten Nord, 22. juni 2010.
- Intervju med Kysteskadren, 25. mars 2010.
- Intervju med Marinens jegervåpen, 25. mars 2010.
- Intervju med 132 Luftving, 23. september 2010.
- Intervju med Forsvarets kompetansesenter for kommando og kontroll informasjonssystemer (FK KKIS), 10. mai 2010.

- Intervju med FLO investeringsstab, 20. september 2010.
- Intervju med FLO divisjon for landkapasiteter, 4. november 2010.
- Intervju med FLO driftsanskaffelsesavdelingen, 30. september 2010.
- Intervju med FLO forsyningsavdeling Trøndelag, 4. mars 2010.
- Intervju med FLO forsyningsavdeling Troms/Finnmark, 26. august 2010.

- Intervju med Forsvarsbygg Utvikling sentral stab, 29. oktober 2010.
- Intervju med Forsvarsbygg Utvikling Vest, 31. mai 2010.
- Intervju med Forsvarsbygg Utvikling Nord, 18. juni 2010.

Det er ved de intervjuede avdelingene innhentet en rekke dokumenter, se kapittel 2 for nærmere omtale.

Korrespondanse, notater og presentasjoner

Brev:

- Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen og Forsvarsbygg, datert 14. april 2010.
- Brev fra Riksrevisjonen til Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte, datert 6. oktober 2010.
- Brev fra Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte til Riksrevisjonen, datert 4. november 2010.
- Brev fra Riksrevisjonen til Forsvarsstaben, datert 12. januar 2011.
- Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, datert 4. februar 2011.
- Brev fra driftsanskaffelseavdelingen i FLO til Riksrevisjonen, datert 18. februar 2011.

E-post:
- E-post fra Hærstaben til Riksrevisjonen, datert 6. desember 2010.
- E-post fra Heimevernsstaben til Riksrevisjonen, datert 7., 10. og 11. januar 2011.
- E-post fra Luftforsvarsstaben til Riksrevisjonen, datert 26. januar 2011.
- E-post fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, datert 8. februar 2011.
- E-post fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, datert 9. februar 2011.
- E-post fra Forsvarssjefens internrevisjon til Riksrevisjonen, datert 16. februar 2011.
- E-post fra FKL og driftsanskaffelsesavdelingen i FLO, datert 21. februar 2011.

Presentasjoner, notater m.m.:
- Utkast til mandat for etisk råd for forsvarssektoren, mottatt i intervju med Forsvarsdepartementet.
- *Strategidokument for internrevisjon i forsvarssektoren 2010–2013*, Forsvarsdepartementet, 24. november 2010.

Internett- og intranettsider
- Forsvarsdepartementet (2009) *Kontaktpunkter for varsling*: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/etikk-varsling-forsvarssektoren/ 6. desember.2010.
- Forsvaret (2010) *Status i innkjøpsprosessen, desember 2010,* http://intranett.mil.no/felles/forvaltning, artikkel er datert 7. januar 2011.
- Forsvarsbygg (2011) http://www.forsvarsbygg.no/newsread/news.asp?N=5128, 9. februar 2011.

Andre kilder
- Data fra spørreundersøkelse til alle BRA-sjefer, virksomhetskontrollere og personer som foretar anskaffelser i Forsvaret, utsendt i mai 2010.
- *AA-registeret og enhets- og foretaksregisteret*, søk foretatt 12. mars 2010 og 20. desember 2010
- *Ravninfo*, søk foretatt 20. desember 2010.
- Det er i forbindelse med gjennomgangen av utvalgte anskaffelser innhentet en rekke dokumenter, se kapittel 2 for nærmere omtale.

Vedlegg 2: Vognføreropplæring

Vedlegget gir en beskrivelse av forhold som er identifisert ved gjennomgang av anskaffelser knyttet til vognføreropplæring i Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte (jf. kapittel 4.5.2).

Uklart definerte tjenester – bilag der det ikke tydelig framgår hvilke tjenester som er levert fra leverandør 1:

Bilag	Beskrivelse som framgår av dokumentasjonen
1	"Diverse arbeid for elever" "Demotur + sikkerhetskontroll + div arbeid for elevene"
2	"Transport Lillestrøm" (fakturert som fem kjøretimer)
3	"Grunnkurs dagligkontroll–sikkerhetskontroll" (fakturert som seks kjøretimer) "Div teori + diverse forberedelser" (fakturert som tre kjøretimer) "Transport fra og til teori Drøbak" (fakturert som fem kjøretimer)
4	"Oppvarming"
5	"Diverse arbeid"
6	"Transport til og fra Lillestrøm" (fakturert som to kjøretimer) 14.05.2009 er det fakturert 10 timer for en elev uten at det framgår hvilken tjeneste som er levert.
7	"Rep av Scania" (fakturert som tre kjøretimer) "Kjetting rep sikkerhetskontroll" (fakturert som to kjøretimer)
8	"Forberedelser" (fakturert som fire kjøretimer) "Demo grunnkurs" (fakturert som fire kjøretimer)
9	"Transport til og fra Lillestrøm teoriprøver" (fakturert som ni kjøretimer)
10	"Forberedelser og klargjøring militær oppkjøring i Drøbak + transport" (fakturert som 16 kjøretimer i løpet av en uke) "Teknisk repetisjon" (fakturert som to kjøretimer)

Lange arbeidsdager – eksempler fra åtte bilag der faktura fra leverandør 1 viser lange arbeidsdager:

Bilag	Antall kjøretimer
1	Uke 9/09: To dager med 16 kjøretimer, en dag med 15 kjøretimer, en dag med 13 kjøretimer og en dag med 11 kjøretimer. Totalt 71 kjøretimer på fem sammenhengende dager. I tillegg framgår 30 timers bruk av tilhenger u/bil på en dag.
2	Uke 19/09: Blant annet en dag med 17 kjøretimer, en dag med 15 kjøretimer, to dager med 14 kjøretimer og en dag med 13 kjøretimer. Totalt 86 kjøretimer i løpet av sju sammenhengende dager.
3	Uke 39/09: En dag med 17 kjøretimer, en dag med 16 kjøretimer, to dager med 15 kjøretimer, to dager med 13 kjøretimer og en dag med 12 kjøretimer. Totalt 101 kjøretimer i løpet av sju sammenhengende dager.
4	Uke 4/09: Opptil 17 kjøretimer på en dag.
5	Uke 11/09: Blant annet en dag med 15 kjøretimer og tre dager med 14 kjøretimer. Totalt 91 kjøretimer i løpet av sju sammenhengende dager.
6	Uke 14/09: Tre dager på rad med henholdsvis 16, 14 og 14 kjøretimer.
7	Uke 22/09: Blant annet en dag med 16 kjøretimer, en dag med 14 kjøretimer og en dag med 13 kjøretimer. Totalt 62 kjøretimer i løpet av fem sammenhengende dager.
8	Uke 41/09: På fem dager er det avviklet mellom 13 og 16 kjøretimer hver dag. Totalt 74 kjøretimer i løpet av fem sammenhengende dager.

For alle åtte bilagene er samme person oppgitt som sjåførlærer.

Lange arbeidsdager – fire bilag der faktura fra leverandør 2 viser lange arbeidsdager:

Bilag	Beskrivelse
1	Arbeidsdagen for læreren har vært opptil 19 timer. Læreren har arbeidet totalt 167 timer i løpet av ti sammenhengende dager. Navn på elev framgår i varierende grad av timelisten/kjørelisten. Når navn framgår, er det opptil 17 timers arbeidsdag med samme elev.
2	Har arbeidet 16 timer hver dag i fem sammenhengende dager. Har i to dager arbeidet 18 timer hver dag.
3	Har i fem dager arbeidet 16 timer hver dag.
4	Har i fem dager arbeidet 16 timer hver dag.

For alle fire bilagene er samme person oppgitt som sjåførlærer.

Lange arbeidsdager – to bilag der faktura fra leverandør 3 viser lange arbeidsdager:

Bilag	Beskrivelse
1	En 17 timers arbeidsdag og sju dager med 16 timers arbeidsdag. Totalt 130 timer i løpet av ti dager.
2	Har i sju dager arbeidet 17 timer hver dag og i to dager 16 timer hver dag. Totalt 184 timer i løpet av 12 sammenhengende dager.

For begge de to bilagene er samme person oppgitt som sjåførlærer. Dette er samme lærer som også er oppført som kjørelærer på bilagene fra leverandør 2.

241 344
Trykk: 07 Gruppen AS 2011

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no