



# Innst. S. nr. 276

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:8 (2004-2005)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvars- departementets regnskap for 2004

Til Stortinget

#### 1. INNLEDNING

I forbindelse med komiteens behandling av Dokument nr. 1 (2004-2005) Sak 1 under Forsvarsdepartementet, Forsvarets regnskap for 2003, jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005) gjorde Stortinget 5. april 2005 følgende vedtak:

"Stortinget ber Riksrevisjonen snarest mulig legge fram en egen sak for Stortinget om en gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004."

Riksrevisjonen oversendte 27. mai 2005 Dokument nr. 3:8 (2004-2005) om Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004.

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

#### 2. SAMMENDRAG

##### 2.1 Departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004

###### *Generelt om resultatet av revisjonen og kontrollen*

Forsvarsdepartementet som består av ett programområde - Militært forsvar, har ansvar for følgende virksomheter:

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

Budsjett for 2004 var på 29,4 mrd. kroner, 19,2 mrd. kroner til driftsutgifter, 9,4 mrd. kroner til materiell, nybygg og anlegg og 663 mill. kroner til overføringer, skatter og avgifter. Inntektene var budsjettetert til 1 182 mill. kroner.

Avsluttende revisjonsbrev er sendt virksomhetene. Riksrevisjonen hadde merknader når det gjaldt FMO. Revisjonen av virksomhetene viser fortsatt brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

For FMO har det vært en positiv utvikling i regnskapsavlegget i forhold til antegnelse til regnskapet for 2003 på blant annet følgende områder: balanseposter er spesifisert og dokumentert, det er foretatt en opprydding i balanseposter samt at det er foretatt avstemming mellom lønns- og regnskapssystem.

Når det gjelder FBs regnskap er det en positiv utvikling i den generelle økonomiforvaltningen i forhold til 2003, hvor det er blant annet har vært en klar forbedring både i tid og kvalitet i faktureringen til FBs kunder.

###### *Budsjett - regnskap*

Det er vesentlige uhjemlede merutgifter på 12 poster. Uhjemlede merutgifter beløper seg totalt til 1 156 mill. kroner. De største budsjettoverskridelsene (etter fradrag for merinntekter) er på følgende poster:

- kap. 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon post 1, 544 mill. kroner
- kap. 1731 Hæren post 1, 425 mill. kroner
- kap. 1710 Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg post 24, 121 mill. kroner
- kap. 1760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg post 45, 74 mill. kroner

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

- kap. 4710 Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg post 47, merinntekter på 49 mill. kroner
- kap. 1725 Fellesinstitusjoner og -utgifter under Forsvarsstaben post 1, mindreutgifter på 49 mill. kroner
- kap. 4725 Fellesinstitusjoner og -inntekter under Forsvarsstaben post 1, merinntekter på 40 mill. kroner

Mindreutgiftene og mer-/mindreinntektene har skjedd til tross for at bevilgningene på samtlige poster, bortsett fra tre, ble justert i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 21 (2004-2005). Ved behandlingen av budsjettet for 2004 fikk departementet fullmakt til å benytte alle merinntekter til å overskride enhver utgiftsbevilgning med enkelte unntak.

I forklaringene til statsregnskapet fremgår det under kap. 1710 Forsvarsbygg at FB per 31. desember 2004 hadde utestående fordringer mot FMO på ca. 100 mill. kroner. I forklaringene til kap. 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon fremgår det at ca. 380 mill. kroner av merutgiftene stammer fra virksomhet som er kundefinansiert gjennom horisontal samhandel. Nærmere 300 mill. kroner av samlet inntektssvikt på kapitlene til FB og FLO skyldes utestående fordringer på andre kapitler. Årsaken til at fordringene ikke ble betalt i 2004, går ikke frem av forklaringene.

I forklaringene til kap. 1725 Fellesinstitusjoner og -utgifter under Forsvarsstaben post 1, fremgår det at i henhold til tidligere praksis blir mer-/mindreforbruk på postene 50, 70 og 90 på ca. 3,6 mill. kroner, avregnet mot post 1. Dette er brudd på bevilgningsreglementets § 7.

Forsvarsdepartementet uttaler at differansen mellom uhjemlede merutgifter i statsregnskapet og St.meld. nr. 29 (2004-2005), skyldes at uhjemlede merutgifter i St.meld. nr. 29 også er merinntekter på de kapitler/poster som ikke har overskridelser i 2004. Merinntektene er benyttet til å redusere det totale merforbruket, jf. Forsvardepartementets merinntektsfullmakt i St.prp. nr. 1 (2003-2004). Hovedårsaken til mindreutgifter og mer-/mindreinntekter på flere poster er sammenfallende med bakgrunnen for merforbruket i 2004. Hovedårsaken til at fordringene FB og FLO hadde mot FMO ikke ble betalt i 2004, er ifølge departementet mangelfulle avtaler og manglende dialog mellom leverandør og kunde. Videre har det vært mangelfull oversikt over inngåtte forpliktelser. Avregningen av postene 50, 70 og 90 under kap. 1725 Fellesinstitusjoner og -utgifter under Forsvarsstaben mot post 01 begrunnes med at det ikke vil være hensiktsmessig å redusere eller øke disse postene med tilsvarende beløp i 2005 eller overføre beløp til en post hvor det ikke foreligger bevilgning i 2005.

### ***Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet***

Riksrevisjonen har undersøkt hvilke tiltak departementet har igangsatt for å styre sine underliggende virksomheter i henhold til de kravene som er stilt i bevilgningsreglementet, reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten. De to sistnevnte regelverkene trådte i kraft 1. januar 2004 med en generell tilpasningsperiode frem til 1. januar 2005.

Det blir i Riksrevisjonens dokument redegjort nærmere for status og tiltak for følgende områder:

- Instruksjer, (samt søknad om unntak fra krav til internregnskap til GolfLP 2 er innført)
- Grunnleggende styringsprinsipper/styringsdialogen
- Tiltaksliste for riksrevisjonssaker i FMO og FB
- St.prp. nr. 1 (2003-2004) Forsvarsdepartementet
- Tildelingsbrev
- Virksomhetsplaner
- Årsrapporter

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

## **2.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har merknader**

### ***Forsvarets militære organisasjon***

#### GENERELT OM REGNSKAPET

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

For å hindre ugyldige kombinasjoner er det etablert maskinelle kontroller i regnskapssystemet. Disse har vært slått av ved kjøring fra lønnsmodulen, noe som medfører risiko for feilbelastninger i regnskapet.

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

Revisjonen har avdekket at flere virksomhetskontrollere ikke er kjent med rapporteringsmulighetene i SAP/R3 og BW (datavarehus for rapportering og analyse).

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

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

Grunnet feil bruk av balansekonto i randsystemet IMAS er knappe 34 mill. kroner ikke blitt utgiftsført i bevilgningsregnskapet for 2004.

For avdelinger som skal postere i egne regnskapssystemer/randsystemer til SAP, har revisjonen avdekket mangelfull kontroll og oppfølging, noe som medfører risiko for feilbelastninger i regnskapet.

## LØNN

### *Feilutbetalinger av lønn*

Det er konstatert omfattende feilutbetalinger av lønn i 2004 og det ikke etablert gode nok rutiner for å hindre dette. Det er heller ikke utarbeidet ensartede rutiner ved Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA) om hvordan feilutbetalt lønn skal håndteres.

### *Registrering av lønn*

Riksrevisjonen har merket seg at personalmedarbeider i SAP som blant annet registrerer faste opplysninger/lønn for ansatte i Forsvaret også har registrert faste lønnsopplysninger om seg selv.

### *Avstemming*

Riksrevisjonen har ikke mottatt komplett og tilfredsstillende avstemming mellom lønns- og trekkoppgaver, og lønnsartrappert og terminoppgaver. Det er ikke foretatt periodiske avstemminger i 2004 av disse. Feil i oppsettet av SAP lønnsystem medførte at lønn ikke ble postert riktig i hovedboken og overført til riktig post i lønns- og trekkoppgaven.

Rapporter i SAP som danner grunnlag for internkontroll er ikke tatt ut grunnet manglende kunnskaper. Først i mai 2004 ble det tatt ut avstemmings- og avviksrapporter i SAP, mens flere avdelinger ikke har utført kontrollen før i november 2004.

### *Lønn til personell som tjenestegjør i utlandet*

Revisjon av lønn til personell som tjenestegjør ved militære operasjoner i utlandet har avdekket omfattende feilbelastninger.

### *Ansattes reskontro*

Saldo fra nedlagte kasser var per 31. desember 2003 betydelige, og ble tatt opp i antegnelsene til 2003-regnskapet. Per 31. desember 2004 var det fortsatt ca. 20 000 uoppgjorte poster, hvorav ca. 1 300 fra 2003, med et samlet beløp på ca. 86 mill. kroner i FMOs favør.

## ANSKAFFELSER

Det er også i 2004 avdekket mangelfulle registreringsprotokoller, manglende underdokumentasjon og mangelfulle registreringsrutiner. Det er fortsatt en stor andel av eneleverandører til Forsvaret. Ennå finnes det ulike innkjøpsmiljøer innen FLO med ulik kompetanse, ulike rutiner og ulik bruk av kontraktsadministrative systemer. Det kan fortsatt ikke fremlegges over-

sikter over innkjøpsmetode for alle anskaffelsene. Revisjonen har avdekket tilfeller der andre leverandører benyttes i stedet for leverandører Forsvaret har inngått rammeavtaler med.

Arbeidet med å konkretisere konseptet for materielle kapasiteter er forsinket.

Riksrevisjonen har i flere år påpekt mangelfull oversikt over virksomme prosjekter i Forsvaret. Forsvaret kan foreløpig ikke presentere prosjektregnskaper inklusive gjennomføringskostnader. Arbeidet med terminering av ferdigstilte prosjekter har ikke vært formelt avsluttet av de overordnede myndighetene noe som resulterer i at Forsvarets investeringsdatabase (FID) ikke blir oppdatert. Riksrevisjonen har etterlyst avstemming av FID/Artemis mot regnskapet per 31. desember 2004.

## HORISONTAL SAMHANDEL (HS)

Forsvarsstaben har i 2004 utarbeidet nye retningslinjer for regnskapsføring av HS som skal bidra til mer enhetlig regnskapsføring og bedre etterlevelse av regelverket. Det har vært manglende sporbarhet i regnskapet inntil oktober måned 2004 da det ble innført anvisningsblankett til bruk for fakturering, i stedet for tidligere benyttede posteringsnotaer.

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

Departementet opplyste i sitt svar til antegnelsene til statsregnskapet for 2003 at det skulle iverksettes nye faktureringsrutiner, og at det skulle realiseres en data-warehouse-løsning for å sikre bedre kostnadsoversikt og for å bedre styringsinformasjonen for HS-transaksjoner. Denne datawarehouse-løsningen kom på plass først i 2005.

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

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

## LAGER

*Våpenkontroll*

Riksrevisjonen har tatt opp mangelfull oppdatering av registeret for tapte våpen, mangelfull våpenkontroll i Luftforsvaret, spørsmål om Forsvarets felles våpenregister og mangelfullt samarbeid mellom Forsvaret og politietaten. Forsvarsstaben sier seg i hovedsak enig i Riksrevisjonens merknader og beskriver en rekke tiltak for å bedre våpenkontrollen i etaten. I påvente av GOLF LP 2 skal FLO etablere Forsvarets håndvåpenregister, som skal være operativt fra januar 2006. Overnevnte forhold ble sist tatt opp av Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 (2000-2001).

*Materiellregnskap vedrørende utenlandsvirksomhet*

I antegnelse til statsregnskapet for 2003 ble det påpekt at materiellregnskapene til de enhetene som var øremerket utenlandsvirksomheten, ikke lot seg revidere. Det var ikke ført materiellregnskaper verken i Irak eller Afghanistan. Revisjonen for 2004 viser at det ikke er mulig å oppdrive ajourførte beholdningslister for disse enhetene. Det foreligger heller ikke egenkontrollplaner. Det er fortsatt ikke kontroll med dette materialet som etter Riksrevisjonens beregninger har en verdi av minimum 3 mrd. kroner.

*Terminering og organisering av Sambandskompaniet/Hærens styrker*

Revisjonen av termineringen og omorganiseringen av Sambandskompaniet (SBKP)/Theatre Enabling Force (TEF) og Hærens styrker (HSTY) har avdekket betydelige mangler ved materiellforvaltningen og termineringen/overdragelsen. De gitte ordrene fra sjef HSTY for overdragelsen er ikke fulgt. Forsvarsstaben har erkjent at materiellforvaltningen ikke innfrir de kravene som stilles til tilfredsstillende forvaltning. FLO pålegges å nedsette en arbeidsgruppe med formål å etablere rutiner slik at kravene tilfredsstilles.

Den nedsatte granskningskommisjonen som skulle bringe klarhet i omfanget av, og årsaken til, hvorfor det ikke var tilfredsstillende materiellkontroll ved opprettelsen av HSTY i 2004 konstaterte et betydelig regnskapsmessig avvik i forhold til fysiske beholdninger for garnisonen. På grunnlag av funnene ble det fastslått at materiellproblemer vil omfatte alle avdelinger innen Hæren, samt Forsvarets kompetansesenter for logistikk og Forsvarets kompetansesenter kommando, kontroll og informasjonssystemer og avdelinger i internasjonale operasjoner.

Det redegjøres videre for en rekke tiltak for å bedre forholdene. Siktemålet er at tiltakene skal virke statushevede.

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

## GRANSKNINGSUTVALGET FOR ØKONOMISTYRING I HÆREN

Mot slutten av regnskapsåret 2004 ble det oppdaget uakseptabelt og ukontrollert overforbruk i forhold til

budsjettet innenfor Generalinspektøren for Hærens (GIH) ansvarsområde. Hæren inngikk i januar 2005 avtale om kommunikasjonsfaglig rådgivning med Bursen-Marsteller. Byrået skulle bistå med rådgivning i forbindelse med etablering av granskning av økonomi/økonomistyring. Granskningsutvalget ble nedsatt av GIH etter anbefaling fra byrået.

Regelverket for offentlige anskaffelser ble ikke fulgt ved kontraktsinngåelse med kommunikasjonsbyrået og de enkelte firmaene som avga medlemmer til utvalget. Kontraktene ble inngått uten forutgående konkurranseutsetting og uten faglig bistand fra den merkantile siden av fagmyndigheten. Anskaffelsene er dermed heller ikke tilstrekkelig dokumentert. Kontraktene er ikke returnert i signert stand. I avtalene fremgår ikke den økonomiske forpliktelsen for Forsvaret, verken med kommunikasjonsbyrået eller med deltakerne i utvalget. Forsvarsstaben bekrefter at utvalgets kostnad beløper seg til ca. 1,5 mill. kroner. Kontraktsinngåelse og utgiftsbelastning vedrører 2005-regnskapet.

*Forsvarsdepartementets kommentarer*

## GENERELT OM REGNSKAPET

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

Kontrollene som skulle fange opp feil i registreringsøyeblikket, har vært slått av for å få utbetalt rettidig lønn. Dette ble rettet høsten 2004, slik at det ikke lenger er mulig å få lagt inn nye feil.

Det forelå mange forfalte inngående fakturaer per 31. desember 2004. Det var gjennom 2004 en nedgang i nye inkassosaker. Rutiner knyttet til kreditnotaer er kompliserte i forhold til kompetansenivået til de fleste anvisere/attestanter i FMO. Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) forventer å ha kontroll på kreditnota-behandlingen medio 2005.

Flere deler av FMO har ikke hatt tilfredsstillende oversikt og kontroll over inngåtte forpliktelser, jf. blant annet Forsvarssjefens årsrapport.

I forbindelse med etableringen av rapportgeneratoren (SAP R/3 og delvis i SAP BW) sommeren 2004 ble det iverksatt tiltak for opplæring og bruk av rapportene, i tillegg til opplæring av ledere og konsern- og virksomhetskontrollere.

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

## LØNN

FST bekrefter at ukorrekte stamdata kan medføre feilbelastninger i regnskapet og har gitt pålegg om å foreta rydding av grunnlagsdata i siste halvdel av 2004. Det har vært varierende kompetanse og forståelse hos personal- og organisasjonsmedarbeiderne som har som

oppgave å registrere lønns-, personal- og organisasjonsdata.

Det ligger ikke noen funksjonalitet i LP 1-løsningen som hindrer at en personalmedarbeider kan legge inn data på seg selv, men alle endringer loggføres. Ved enheter der det kun er én personalmedarbeider er det ikke ønskelig å legge inn formalsperrer på denne funksjonaliteten. Det vil imidlertid bli foretatt en gjennomgang av antallet personalmedarbeidere.

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

Avstemming av lønn er ikke gjennomført grunnet en rekke forhold. Blant annet er det avvik mellom avstemmingsverktøyene og det kan ikke redegjøres for årsaken til differansen. Videre avstemming vil ta for seg lønnsrapport og terminrapport, men med utgangspunkt i tallgrunnlag for 2005. FST bekrefter at det har vært feil i oppsettet i SAP. Identifiserte feil er korrigert, men fortsatt inneholder oppsettet feil som er planlagt rettet i løpet av sommeren 2005.

Ved utenlandstjeneste må personen legges manuelt inn i ulike systemer, noe som krever forståelse og stor nøyaktighet av den enkelte personalmedarbeider og virksomhetskontroller. Kompetansen på dette området har ikke vært god nok, og Forsvaret hadde mange registreringsfeil i 2004. Gjennom forsøk på å rette opp feilregistreringene ble det også gjort nye feil som resulterte i feilbelastninger i regnskapet som er påpekt av Riksrevisjonen.

Alle uoppgjorte poster vedrørende ansattes reskontro er identifisert, men det gjenstår fortsatt en del avstemming. Arbeidet er krevende grunnet mangelfull dokumentasjon fra nedlagte enheter. Arbeidet med uoppgjorte poster fra 2003 vil trolig ikke være ferdigstilt før i oktober 2005.

#### ANSKAFFELSER

Forsvaret benytter fortsatt ulike datasystemer innen anskaffelsesprosessen, noe som gjør prosessen vanskelig med hensyn til samordning og effektivisering. Det planlagte Golf LP2 vil kunne gi større muligheter til å generere oversikt over alle innkjøp i ett system. Full implementering av konseptet for materielle kapasiteter, vil finne sted i løpet av sommeren 2005, jf. departementets brev av 4. april 2005.

For å bedre oversikten over virksomme prosjekter er det innført et nytt konsept for anskaffelsesprosjekter, samt igangsatt arbeid for å integrere Forsvarets investeringsdatabase (FID) med FLOs prosjektstyringssystem (Artemis).

Departementet opplyser at det i møtet 6. april 2005 er gitt oppdrag om formell terminering av ferdigstilte prosjekter. Det er iverksatt rutiner for å sikre at arbeidet med avstemming av FID/Artemis gjennomføres. Det er medio mars 2005 identifisert noen avvik. Det er i 2004 utarbeidet retningslinjer for å avklare skillet mellom bruken av post 1 for driftsutgifter og post 45 for inves-

teringsutgifter. Dette ble ferdigstilt såpass sent i 2004 at det ikke har hatt noen særlig effekt i forhold til 2004-regnskapet.

Forsvarsdepartementet ser nødvendigheten av å presisere skillet mellom kapitlene 1740 og 1760, og vil komme med presiseringer innen 1. oktober 2005.

#### HORISONTAL SAMHANDEL

Problemet med uoppgjorte fordringer skyldtes manglende systemstøtte, manglende forståelse for horisontal samhandel og manglende dialog mellom kunder og leverandører. Tilbakeføring av posteringsnotaer så sent i året som oktober 2004 var også vanskelig å gjennomføre på grunn av manglende kapasitet for fakturering. Alle kundene fikk heller ikke tid til å attestere og godkjenne fakturaene. Prosessen i 2004 har bidratt til å avdekke leveranser som det ikke fantes betalingsvillige kunder til.

Til tross for innføringen av egne kostnadsarter for postering av horisontal samhandel oppsto det en differanse på om lag 95 mill. kroner i regnskapet for 2004. Dette skyldtes i hovedsak feilposter, blant annet på post 45.

#### LAGER

Forsvarssjefens direktiv for materiellføring i Forsvaret, pkt. 7.1, krever et sentralt elektronisk individregister for alle våpen i Forsvaret. Det er en forutsetning at det nye våpenregisteret er på plass før tellingen som skal være gjennomført i løpet av 2006.

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

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

#### GRANSKNINGSUTVALGET FOR ØKONOMISTYRINGEN I HÆREN

Forsvarsstaben bekrefter at gjeldende regelverk er brutt på en rekke punkter. I notat av mars 2005 ble GIH meddelt at sjefen for FST fant det uakseptabelt at GIH - som en del av Forsvarets øverste ledelse - ikke forholdt seg til gjeldende regelverk innen forvaltningen, og at det for fremtiden forutsettes at GIH sikrer at det i egen organisasjon finnes tilstrekkelig kompetanse og fokus, for å sikre at gjeldende regelverk innen forvaltning etterleves.

Det økonomisk estimat over de totale kostnadene som ble fremlagt i forbindelse med den åpne kontrollhøringen beløp seg til ca. 1,425 mill. kroner. Det har vist seg å ikke holde, da timetallet for utvalgsmedlemmene overskred de rammene som de utarbeidede kon-

traktene tilsa. Alle fakturaer er ikke mottatt, men på bakgrunn av den informasjonen FST per dato besitter, vil den totale økonomiske forpliktelsen beløpe seg til ca. 3,5 mill. kroner.

### 2.3 Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

I antegnelse til statsregnskapet for 2003, Dokument nr. 1 (2004-2005), ble regnskapet for Forsvarets militære organisasjon ikke godkjent grunnet mangelfull internkontroll, mangelfulle avstemminger, mangel på revisjonsspor og brudd på gjeldende regelverk. Forsvarsdepartementet uttaler i denne forbindelse at en ser alvorlig på dette, og opplyser at det er iverksatt og blir gjennomført en rekke tiltak som i sum skal rette opp de påpekte forholdene. Alle tiltakene vil bli gjenstand for oppfølging gjennom den løpende styringsdialogen med virksomhetene.

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

### 2.4 Riksrevisjonens bemerkninger

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

Riksrevisjonen ser positivt på tiltakslisten, men fordi den kom sent i 2004 har tiltakene etter Riksrevisjonens vurdering hatt begrenset effekt for 2004.

Departementet hadde i 2004 uhjemlede merutgifter på 1 156 mill. kroner. Nærmere 300 mill. kroner av samlet inntektssvikt på kapitlene til FB og FLO skyldes utestående fordringer på andre kapitler. Selv om det er lagt til rette for en god styringsdialog mellom departementet og FMO, endte det med en betydelig overskridelse. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om den praktiske gjennomføringen har vært tilfredsstillende og etterlyser hvilke tiltak departementet har igangsatt for å unngå tilsvarende i fremtiden.

Flere enheter i FMO har ikke hatt tilfredsstillende oversikt og kontroll over inngåtte forpliktelser til tross for at FMOs enheter har et selvstendig ansvar her.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil komme tilbake, i revidert nasjonalbudsjett, til hvordan differansen mellom utgående balanse 2003 og inngående balanse 2004 på ca. 209 mill. kroner skal behandles.

Riksrevisjonen har merket seg at implementeringen av SAP i FMO har fortsatt i 2004, og at fokus i det første hele driftsåret har vært etablering og drift av FRA og SAP som system. Oppfølgingen av at randsystemene overholder retningslinjer og følger fastsatte rutiner

er ikke blitt prioritert i stor nok grad, noe som skaper usikkerhet rundt regnskapsdata levert til det sentrale regnskapet.

Ukorrekte stamdata (personell- og organisasjonsdata) har medført feilbelastninger i regnskap, noe Riksrevisjonen konstaterer skyldes at manglende kontrollrutiner og kompetanse.

Det har ikke vært etablert tilstrekkelig intern kontroll på lønnsområdet på flere nivåer i organisasjonen. Muligheten til å kontrollere lønnskostnadene har vært begrenset, og Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om rutiner og opplæring har vært tilstrekkelig. Det kan fortsatt ikke legges frem avstemming mellom lønns- og trekkoppgaverapport, lønnsrapport og terminoppgaver. Riksrevisjonen vil bemerke at siden tilfredsstillende avstemminger ikke foreligger, er det ikke mulig å bekrefte at all lønn er innberettet. Det vises til at videre avstemming vil konsentrere seg om tallgrunnlaget for 2005.

Det forekommer fortsatt brudd på regelverket for offentlige anskaffelser, og arbeidet med konsept for investeringsstyring i Forsvaret er ikke avsluttet.

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

Innføringen av horisontal samhandel har avdekket leveranser som det ikke fantes betalingsvillige kunder til. Leveranseavtalene mellom FLO og kundene ble etablert sent i 2004. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om at det her er fokusert for lite på planlegging og realistisk budsjettering. Det stilles videre spørsmål ved om manglende sporbarhet har vært årsaken til at horisontal samhandel totalt sett ikke gikk i balanse. Videre er internfaktureringer som medfører omposterings mellom drift og investering uheldige.

Det er fortsatt ikke mulig å fremskaffe ajourførte beholdningsoversikter for enhetene i internasjonale operasjoner. Materiellregnskaper er ikke ført. Det stilles spørsmål ved om materiellforvaltningen i utenlandsoperasjoner er tilstrekkelig ivaretatt. Etter Riksrevisjonens beregninger er det ikke dokumentert tilfredsstillende oversikt og kontroll med materiell til en verdi av minimum 3 mrd. kroner.

### 2.5 Forsvarsdepartementets svar

"(...)

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

## 2 FORSVARETS MILITÆRE ORGANISASJON

### 2.1 FMOs regnskap

FD ser alvorlig på Rrs merknader til regnskapet for FMO i 2004. Det ble i 2004 gjennomført tiltak for å rette opp forhold som ble påpekt av Rr ifm. avleggelsen av statsregnskapet for 2003. FD merker seg at Rr kon-

staterer en bedring fra 2003-regnskapet til 2004-regnskapet for Forsvarets militære organisasjon (FMO). (...) FD registrerer at Rr ser positivt på tiltakslisten, selv om den kom sent i 2004. For de områder der det fortsatt er merknader, er FD i all hovedsak enig med Rr. Svaret fokuserer derfor hva som gjøres for å rette opp forholdene.

I kontrollhøringene 21. februar og 4. mars 2005 ble det dokumentert konkrete resultater oppnådd i 2004 innenfor bl.a. områdene ubetalte forfalte regninger, inkassosaker og opprydding i balanseposter. (...) FD understreker samtidig at mange av de utfordringene Forsvaret står overfor - som kvalitet på stamdata, avstemming av lønnsregnskapet, kompetanseheving og budsjettstyring - representerer områder hvor oppfølging av tiltak pågår, men krever mer tid. Tiltak som er iverksatt, videreføres derfor i 2005, for å sikre at gjestående mangler rettes opp.

FD har ifm. Stortingets behandling av Dokument nr. 1 (2004-2005) informert om at det fortsatt er utfordringer knyttet til lønnsregnskapet, horisontal samhandel og oppfølging av merforbruket i 2004.

(...)"

Departementet redegjør videre for ny tiltak med spesiell fokus i FMO.

Departementet uttaler videre:

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

## 2.2 Merutgifter i 2004

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

### 2.2.1 Tiltak for å bedre budsjettstyringen og unngå merforbruk

Rr fremholder at det er lagt til rette for en god styringsdialog mellom departementet og FMO, men etterlyser, (...), hvilke tiltak FD har igangsatt for å unngå tilsvarende merforbruk i fremtiden.

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

Noen av tiltakene vil gi snarlig effekt, andre vil trenge mer tid for å gi full effekt. Tiltakene skal samlet gi Forsvaret de nødvendige verktøy for å holde kontroll med forpliktelsene og sikre utarbeidelse av troverdige prognoser for å få til mer effektiv økonomistyring (...).

Tiltak iverksettes innenfor områdene:

Personelldata

(...)

Anviser- og attestasjonsfullmakter

(...)

Forsvarsbygg - Husleieordningen

(...)

Horisontal samhandel

Forsvarssjefen evaluerer horisontal samhandel, og vil utgi oppdaterte retningslinjer (...) innen september 2005. (...) leveranseavtaler mellom FLO og kundene reforhandles, (...) rammene i avtalene fra og med budsjettåret 2006 er en del av forsvarssjefens budsjettfor-slag til FD.

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

Konsulentbruk og reiseutgifter

(...)

Ledelse og virksomhetsstyring

(...)

Kompetanse

(...)

Program Golf

(...)

Budsjetttiltak

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

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

### 2.3 Inngåtte forpliktelser

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

Departementet er enig i denne fremstillingen som også ble gitt i forsvarssjefens årsrapport. FD anser det at enkelte enheter ikke har hatt nødvendig oversikt over sine samlede forpliktelser, (...) å være en av hovedårsakene til merforbruket i 2004. (...)

(...) Forsvarssjefen har iverksatt et arbeid for å sikre kvaliteten på alle løpende prognoser. Neste fase i Program Golf (LP 2) er planlagt å gi dataverktøy som letter arbeidet med å holde tilfredsstillende oversikt over inngåtte forpliktelser. (...)

### 2.4 Inngående Balanse / Utgående Balanse

Inngående balanse for Forsvarets regnskap for 2004 ble identifisert med et avvik på 208,6 mill. kroner. (...) Manglende sporbarhet og dokumentasjon tidligere år, (...), gjør at differansen ikke kan dokumenteres. Avviket er en akkumulert differanse som ikke har blitt identifisert som følge av at Forsvarets regnskap ikke har vært avstemt i tidligere år, og er ikke et resultat av regnskapet for 2004.

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

### 2.5 Randsystemene

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

(...) overføring av randsystemene til fellessystemet er planlagt gjennomført i forbindelse med innføring av neste fase i Program Golf (LP 2). Denne fasen planlegges å gi et helhetlig og enhetlig system, og dermed forenkle oppfølging og kontroll av rutiner og retningslinjer.

## 2.6 Stamdata

(...) Forsvarssjefen etablerte høsten 2004 "Prosjekt Regnskap 2004" for å redusere antall feil i personell- og organisasjonsdata, og nye oppdaterte rutiner ble sendt den enkelte avdeling sammen med avvikslistene i september 2004. Tiltaket blir også i 2005 fulgt opp av forsvarssjefen.

Dette har resultert i at antall feilbelastninger er gått betydelig ned gjennom 2004, (...) Det ble redegjort for at det tidlig i 2004 var en forekomst på 1 500 posteringsfeil. Dette tok forsvarssjefen fatt i, og, ved årets slutt, var dette tallet redusert til 300.(..)

Den iverksatte gjennomgangen i 2005 av alle organisasjons- og personelldata skal sikre korrekte grunnlagsdata for lønn. Sjefene for driftsenhetene i Forsvaret er nå pålagt å følge opp rutinen som er etablert for å oppdatere og kvalitetssikre disse på månedsbasis.

## 2.7 Intern kontroll på lønnsområdet

Rr har påpekt mangelfull intern kontroll innenfor lønnsområdet og at personalmedarbeidere kan registrere lønnsdata på seg selv.(...) Departementet viser imidlertid til at alle endringer i lønnsdata loggføres (...) loggrapporten skal inngå i den månedlige kontrollen som utføres av den enkelte lokale sjef. Kontroller så langt viser at omfanget av slike registreringer ikke er stort, og at forholdet er kontrollerbart. FMO vil i det videre overvåke denne typen registreringer.

(...) hovedårsaken til feilbelastninger har vært feil i stamdata (...). FD er enig i at både økonomi-, prosess- og rutineforståelse har vært mangelfull. (...) Behovet for å heve kompetansen har vært undervurdert. Det ble derfor iverksatt både organisatoriske og kompetansemessige tiltak innenfor dette området. (...) Gjennomgang og oppretting av stamdata er iverksatt, og Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA) er tilført ytterligere ressurser med hovedoppgave å følge opp lønnsområdet.

## 2.8 Avstemming på lønnsområdet

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

Departementet har merket seg Rrs påpeking av at FST fortsatt ikke kan legge frem korrekt avstemt lønns- og trekkoppgaverapport, lønnsrapport og terminoppgaver. Forsvarssjefen har gjennom 2004 avsatt ressurser innenfor dette området for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse (..) for å få utarbeidet og implementert en standard avstemningsrutine.

(...) lønnsregnskapet i 2005 for første gang skal avstemmes månedlig så snart det i praksis er mulig. (...) Departementet mener at det på dette området har vært en positiv utvikling ved at lønnsystemet avstemmes mot regnskapet, og vil følge opp overfor forsvarssjefen at månedlig avstemming av lønnsregnskapet blir gjennomført i 2005.

## 2.9 Anskaffelser

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

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

Rr viser til at arbeidet med nytt konsept for investeringsstyring ikke er avsluttet. FD vil påpeke at departementet iverksatte det nye konseptet for fremskaffelse av materielle kapasiteter 15. juli 2004, noe som også bedrer anskaffelsesprosessen. (...)

## 2.10 Horisontal samhandel

Departementet registrerer at Rr ser positivt på at iverksatte tiltak i 2004 ser ut til å ha medført forbedringer relatert til regnskapsmessige forhold som ble tatt opp i forbindelse med revisjonen av 2003-regnskapet. Forsvarssjefen har i løpet av 2004 utarbeidet nye retningslinjer for regnskapsføring av horisontal samhandling (...). Det gjenstår fortsatt utfordringer innenfor horisontal samhandling. (...) er forsvarssjefen bl.a. pålagt å videreutvikle og evaluere gjennomføringen av horisontal samhandel, (...)

(...) Rr stiller spørsmål ved om innføringen av horisontal samhandling har hatt for lite fokus på planlegging og realistisk budsjettering.

FD vil påpeke at de fleste leveranseavtalene ikke ble inngått sent i 2004. (...)

FD er enig i at det har vært en utilstrekkelig dialog mellom FLO og noen av kundene om innhold og praktisering av horisontal samhandel i 2004. (...)

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

(...) årsaken til at horisontal samhandel regnskapsmessig fremstår som ikke å ha gått i balanse, hovedsakelig skyldes feilposterings mot kapittel 1760, post 45. Dette har ført til at utgifter innenfor horisontal samhandel ikke er blitt utlignet. Feilposteringsene er imidlertid identifisert og således sporbare i regnskapet.

Fullverdig sporbarhet i horisontal samhandling ble etablert fra oktober 2004, (...)

(...) FD vil påpeke at horisontal samhandel i seg selv ikke medfører omposterings mellom drift og investering. (...) Det vil således kun være ved feilposterings at omposterings må gjennomføres for å rette feilene.



Departementet ga 29. desember 2004 ut oppdaterte retningslinjer for postering av drifts- og investeringsutgifter for å sikre ensartet forståelse av skillet mellom drift og investeringer. (...) Klargjøringen skal altså sikre at utgiftene posteres på riktig kapittel og post, slik at feilposterings er unngått.

### 2.11 Materiefforvaltningen i utenlandsoperasjoner (...)

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

Forsvarssjefen har (...) fokusert på oppfølging av dette området, og øremerket personell ute i operasjonsområdene er nå gitt et eget oppfølgingsansvar innenfor materiefforvaltning.

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

### 3 AVSLUTNING

FD ser alvorlig på de anmerkninger Rr har fremlagt. Samlet sett har Forsvaret gjennom 2004 iverksatt svært mange tiltak for å utbedre mangler og bedre kvaliteten på gjennomføringen av økonomi og regnskapsforvaltningen i Forsvaret. (...) En rekke av disse tiltakene har gitt positiv effekt, og departementet registrerer at også Rr påpeker forbedringer ift. regnskap 2003, selv om flere tiltak iverksatt høsten 2004 ikke fikk full effekt i dette året.

Rrs anmerkninger til regnskapet for FMO for 2004, viser at det, (...) fortsatt gjenstår viktige utfordringer. (...) Departementet og FMO vil møte disse utfordringene ved fortsatt oppfølging av iverksatte tiltak, ved oppfølging av tiltakenes effekt og ved fortløpende å iverksette nye tiltak der avvik og mangler avdekkes. Kravene til kompetanse - (...) - er i denne sammenheng et kjernepunkt. Det understrekes også at enkelte tekniske funksjonaliteter først er forutsatt innført senere i Program Golf, (...). Full effekt her må dermed ta noe tid, frem til implementering er fullført.

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

### 2.6 Riksrevisjonen uttaler

I antegnelse til statsregnskapene de seneste årene har Riksrevisjonen tatt opp flere kritikkverdige forhold under Forsvarsdepartementets ansvarsområde.

Ved revisjonen av Forsvarsbyggs regnskap for 2004 har Riksrevisjonen merket seg en positiv utvikling i den generelle økonomiforvaltningen fra 2003 til 2004. Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til regnskapene til Forsvarsbygg, Forsvarets Forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

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

På flere områder har det vært en positiv utvikling i regnskapet fra 2003. Balanseposter er spesifisert og dokumentert, og det er foretatt opprydding i balansepostene. Avstemming mellom lønns- og regnskapssystem er foretatt. Innføring av anvisningsblankett til internfakturering i horisontal samhandel vil sikre sporbarhet i regnskapet.

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

Det er også i 2004 avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser og omfattende feilutbetalinger av lønn grunnet feil i stamdata. Riksrevisjonen ser alvorlig på manglende intern kontroll på lønnsområdet og forutsetter at nødvendige tiltak blir iverksatt.

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

Det er fortsatt ikke mulig å fremskaffe ajourførte beholdningsoversikter for enhetene i internasjonale operasjoner, og materiefforvalting er ikke ført. Beregninger viser at det ikke er dokumentert tilfredsstillende oversikt over og kontroll med hvordan materiefforvaltning til en verdi av minimum 3 mrd. kroner er disponert. De samme forholdene ble også tatt opp i antegnelse til regnskapet for 2003. Riksrevisjonen har merket seg at departementet blant annet har pålagt FMO å etablere beholdningsoversikter samt telle materiefforvaltning ved enheter i utenlandsoperasjoner.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsstaben etter lagerrevisjonen ved SBKP/TEF anser forholdene som så omfattende og alvorlige at de har nedsatt en granskningskommisjon. Arbeidet skal være avsluttet medio 2005.

FMO har i løpet av et relativt kort tidsrom stått overfor store utfordringer ved både å gjennomføre en betydelig endring av sin regnskapsorganisasjon og innføre et nytt regnskapssystem. Dette har medført klare utfordringer med hensyn til å etablere nye rutiner, gjennomføre kompetanseheving med mer. Riksrevisjonen ser positivt på utviklingen i forhold til regnskapsføringen i FMO. Det vil fortsatt ta tid før de gjennomførte og planlagte tiltakene for forbedringer sikrer at regnskapsførsel og økonomiforvaltning vil tilfredsstillende regelverket for økonomistyring i staten. Med Golf LP 1 bør det

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

Riksrevisjonen viser for øvrig til undersøkelsen om avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret samt at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret.

Riksrevisjonen oversendte Stortinget 27. mai 2005 "Tilleggsuttalelse fra forsvarsministeren vedrørende Riksrevisjonens sak om Forsvarets regnskap for 2004". Vedlagt brevet fulgte Forsvarsdepartementets brev av 26. mai 2005 til Riksrevisjonen vedrørende "Forsvarets regnskap for 2004 – avstemming av lønnsregnskapet". Forsvarsstabens brev til departementet vedrørende "Lønnsregnskapet 2005" fulgte her vedlagt.

Riksrevisjonen uttaler i sitt brev følgende:

"Forsvarsministeren har avlagt en tilleggsuttalelse i tilknytning til Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004. Brevet omhandler gjennomføringen av avstemming av lønnsregnskapet akkumulert hittil i 2005. Dette er et av de tiltak som skulle iverksettes ifølge statsrådets svar til Riksrevisjonen av 13. mai 2005.06.09

Slik Riksrevisjonen ser det får brevet ingen betydning for vurderingen av regnskapet for 2004."

### 3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til Stortingets ansvar for å føre kontroll med Regjeringens virksomhet. Kontrollen skal sikre at Stortingets vedtak og forutsetninger etterleves, at Regjeringens bruk av fellesskapets midler skjer i tråd med gjeldende regelverk og at det foreligger interne kontrollrutiner som ivaretar styring med økonomien.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, konstaterer at Forsvarets regnskap også for 2004 er belemt med betydelige feil og mangler. Resultatene av Riksrevisjonens gjennomgang av virksomheten i Forsvarets militære organisasjon (FMO) er av svært alvorlig karakter, og forsterker det inntrykk av manglende kontroll og styring som Stortinget viste til under behandlingen av statsregnskapet for 2003, jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005).

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti finner det alvorlig at Riksrevisjonen ikke har funnet å kunne bekrefte at regnskapet for Forsvarets militær organisasjon er uten vesentlige feil og mangler, men er tilfreds med at Riksrevisjonen i sin uttalelse påpeker at det på flere områder har vært en positiv utvikling i regnskapet sammenlignet med forhold tatt opp i antegnelse til regnskapet for 2003.

Komiteen er tilfreds med at Forsvarets Forskningsinstitutt, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarsbygg for 2004 har mottatt revisjonsbrev uten merknader.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, understreker imidlertid at dette gjelder virksomhetens regnskapstekniske forhold, og ikke driften, jf. Dokument nr. 3:9 (2004-2005) Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er tilfreds med å kunne konstatere en svært positiv utvikling i Forsvarsbyggs økonomiforvaltning.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens påpeking av at Forsvarsdepartementets omtale av hovedmål og prioriteringer er i meget generelle vendinger. Hovedmålet "mer effektiv operativ evne" skal nås gjennom mer effektiv styrkeproduksjon og mer effektive støttefunksjoner. Særlig vises det til at skillet mellom operativ virksomhet og logistikk kan skape uklarheter og gjenspeile seg på lavere nivåer i organisasjonen gjennom budsjettering og regnskapsføring. Komiteen registrerer at spørsmålet om nærmere avgrensning mellom relaterte mål og resultatindikatorer er under vurdering i departementet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, konstaterer at Riksrevisjonen anser forholdene for å være lagt til rette for en god styringsdialog. Flertallet deler imidlertid Riksrevisjonens tvil om styringsdialogen har fungert som forutsatt. Når overskridelser på over 1 mrd. kroner synes å komme overraskende på ledelsen, kan etter flertallets syn, ikke kontakten mellom de ulike deler av Forsvarets organisasjon fungere på en tilfredsstillende måte.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Riksrevisjonen uttaler i Dokument nr. 3:8 (2004-2005):

"Til tross for at det er lagt til rette for god styringsdialog mellom departementet og FMO, konstaterer Riksrevisjonen at FMO i 2004 endte opp med en betydelig overskridelse, ca. 1,15 mrd. kroner, av gitte bevilgninger."

Riksrevisjonen mener altså at overskridelsen skjer til tross for at det er lagt til rette for god styringsdialog mellom departementet og Forsvarets militære organisasjon.

Disse medlemmer vil videre vise til at Riksrevisjonene bemerker følgende:

"Riksrevisjonen vil bemerke at FMOs enheter uansett har et selvstendig ansvar for å ha oversikt over enhetens samlede forpliktelser."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, finner Forsvarets ledelses manglende kontroll og oppfølging internt i organisasjonen meget foruroligende, og vil i denne forbindelse vise til forsvarskomiteens behandling av St.meld. nr. 29 (2004-2005) Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti finner manglende kontroll med økonomiske forpliktelser og prognoser i deler av organisasjonen meget foruroligende, og vil i denne forbindelse vise til forsvarskomiteens behandling av St.meld. nr. 29 (2004-2005) Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004.

Komiteen har merket seg at mange av de påpekte feil er identiske med de mangler som ble påpekt under behandlingen av regnskapet for 2003.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser i denne forbindelse til at noen kritiske anmerkninger har knyttet seg til spesifikke forhold, som f.eks. antallet inkassosaker og antallet ubetalte fordringer. Disse medlemmer registrerer at man har fått betydelig bedre resultater, med hensyn til disse forhold, ved utgangen av 2004.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser spesielt til at det også i 2004 var en rekke fakturaer som ikke ble betalt til rett tid. Ifølge Riksrevisjonen var det pr. 31. desember 2004 i underkant av 3 000 forfalte fakturaer på til sammen ca. 196 mill. kroner, ca. 1 000 inkassosaker, over 2 mill. kroner i inkassosalær og over 3 mill. kroner i morarenter. Heller ikke rutine for behandling av kreditnotaer var på plass. Videre var ikke oversikten og kontroll med inngåtte forpliktelser tilfredsstillende.

Flertallet konstaterer at krav på ca. 196 mill. kroner er forfalt til betaling ved årsskiftet uten at beløpene er belastet regnskapet for 2004. I den grad dette gjelder eksterne fakturaer innebærer det en overføring av forpliktelser til 2005, og betyr at den praksis Stortinget slo ned på i forbindelse med behandlingen av regnskapet for 2003, og som skulle bringes til opphør, videreføres.

Flertallet har videre merket seg at statsråden i brev av 28. januar 2005 til kontroll- og konstitusjons-

komiteen beskriver situasjonen i forhold til inkassosaker slik:

"Det var i februar 2004 registrert 670 inkassosaker (1,5 mill. kroner). I oktober 2004 var dette tallet betydelig redusert til 173 saker (0,1 mill. kroner), og i desember 2004 var dette ytterligere redusert til 40 registrerte saker (0,07 mill. kroner).

Det var i begynnelsen av 2004 registrert 12 000 utestående forfalte regninger. I oktober 2004 var dette tallet redusert til 3000. Status ved utgangen av 2004 var en ytterligere reduksjon til ca. 2.600 utestående forfalte regninger som til sammen utgjorde ca. 129 mill. kroner."

Komiteen viser til at statsråden under komiteens høring den 21. februar 2005 uttalte:

"På inkassosiden var det i februar 2004 totalt 670 inkassosaker. Ved års slutt i 2004 var det 40, altså en betydelig forbedring. Det skyldes nettopp at Forsvarets militære organisasjon har tatt disse sakene meget alvorlig."

Tallet på 40 er senere i et dementi fra Forsvarsdepartementet i Dagens Næringsliv korrigert til 51.

I en kommentar fra statsråden til oppslag i Dagens Næringsliv 31. mai 2005 heter det blant annet:

"Tallet på ca. 1000 inkassosaker som Dagens Næringsliv oppgir, er antall nye inkassosaker gjennom hele året 2004, og ikke status ved årsskiftet 2004/2005."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, konstaterer at det er vesentlige forskjeller mellom statsrådets uttalelser og de funn Riksrevisjonen har redegjort for. Dersom statsrådets siste versjon legges til grunn - at det er kommet til ca. 1 000 nye inkassosaker i løpet av 2004, og ikke slik Riksrevisjonens versjon kunne tolkes, at det var ytterligere 400 nye saker i tillegg til de seks hundre som var registrert ved årsskiftet, blir alvoret i situasjonen ytterligere forsterket.

Flertallet viser til komiteens enstemmige merknad i tilknytning til behandlingen av Forsvarets regnskap for 2003:

"Komiteen vil understreke betydningen av at offentlig virksomhet opptrer på en måte som inngir tillit til samarbeidspartnere. Det er ikke akseptabelt at næringsdrivende skal måtte gå til inkasso for å få sitt rettmessige oppgjør for leverte varer eller tjenester."

Flertallet legger til grunn at statsråden sørger for at komiteens forutsetninger etterleves ved fremtidige oppgjør.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti konstaterer at krav på ca. 196 mill. kroner var forfalt til betaling ved årsskiftet 2004-2005. Disse medlemmer viser til at dette beløpet ikke er et tall for interne fakturaer. Disse medlemmer konstaterer derfor at dette beløpet således ikke er knyttet til den praksis med P-nota for betaling av horisontal samhandel mellom interne aktører i

Forsvarets militære organisasjon, som ble omtalt under høringene ifm. behandling av regnskap 2003. Disse medlemmer tar til etterretning den informasjon som ble gitt under høringene om at praksisen med P-nota er brakt til opphør ila. 2004.

Disse medlemmer viser spesielt til at det også i 2004 var en rekke fakturaer som ikke ble betalt til rett tid, men at det er en forbedring fra 2003. Ifølge Riksrevisjonen var det pr. 31. desember 2004 i underkant av 3 000 forfalte fakturaer på til sammen ca. 196 mill. kroner. Riksrevisjonen redegjør også for at det totalt, i løpet av året 2004, ble registrert ca. 1 000 nye inkassosaker, med et totalt inkassosalær på over 2 mill. kroner. I tillegg var det registrert over 3 mill. kroner i morarenter. Rutinene for behandling av kreditnotaer var ikke tilfredsstillende i 2004. Disse medlemmer registrerer at Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) forventer å ha kontroll på kreditnotabehandlingen medio 2005. Videre var ikke oversikten og kontroll med inngåtte forpliktelser tilfredsstillende.

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen redegjør for at det - i løpet av året 2004, totalt ble registrert ca. 1 000 inkassosaker. - Disse medlemmer legger videre til grunn at inkassosakene ble gjort opp fortløpende i 2004, ettersom det nå er opplyst at det pr. 31. desember 2004 var 51 uoppgjorte inkassosaker registrert i FMO. Antallet nye saker registrert i løpet av året er ikke sammenlignbart med antallet inkassosaker som foreligger ved årsslutt det samme året.

Disse medlemmer viser videre til opplysningene under høringene 21. februar og 4. mars 2005 der det ble dokumentert konkrete resultater i 2004 innenfor områdene ubetalte forfalte regninger og inkassosaker. Disse medlemmer konstaterer at det ikke er forskjeller mellom statsrådets uttalelser og de funn Riksrevisjonen har redegjort for.

## Lønn

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til de betydelige feil og mangler som ble avdekket i lønnsutbetalingene i 2003, og konstaterer at det også for 2004 er foretatt omfattende feilutbetalinger og oppdaget betydelige mangler ved systemene. Riksrevisjonen peker på at det ikke er etablert gode nok rutiner for å hindre feil utbetaling, at personalmedarbeidere fortsatt kan registrere faste lønnsopplysninger om seg selv og at det ikke er oversendt komplett og tilfredsstillende avstemming mellom lønns- og trekkoppgaver mv. Ifølge forsvarsstaben er det registrert feilutbetalinger med 17,5 mill. kroner (1 300 ansatte). Videre har revisjon av lønn til personell i utlandet avdekket omfattende feilposteringer.

Flertallet viser til statsrådets brev av 28. januar 2005 til komiteen hvor det opplyses at:

"Lønnsutbetalingene har vært kvalitetssikret gjennom hele 2004."

og

"Foreløpige beregninger for status ved overgangen desember 2004/januar 2005 viser at det er ca. 300 fore-

komster som belaster feil i regnskapet. Antallet var tidligere i 2004 oppe i ca. 1500."

Flertallet har videre merket seg at:

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

Flertallet anser det som svært kritikkverdig at de alvorlige svakheter som ble påpekt i forbindelse med regnskapet for 2003 ikke er rettet opp. På tross av statsrådets mange viljeserklæringer er det ingen ting som tyder på at økonomistyringen i Forsvaret er brakt under kontroll.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti ser alvorlig på at det er avdekket omfattende feilutbetalinger av lønn, og slutter seg til Riksrevisjonens forutsetning om at nødvendige tiltak fullføres eller settes i verk. Disse medlemmer har imidlertid merket seg at lønnsregnskapet samlet er avstemt mot regnskapet for hele 2004, hvilket er muliggjort på grunn av det nye lønns- og regnskapsystemet. Videre har disse medlemmer merket seg statsrådets uttalelse i Stortingets møte den 5. april 2005 om at det vil ta tid før vi får full effekt av en del iverksatte tiltak, blant annet i forhold til lønns- og regnskapsystemet og horisontal samhandel:

"Selv om vi på bakgrunn av de iverksatte tiltak på noen områder alt nå kan se en målbar bedring, vil vi, som jeg også understreket i de to høringene, måtte la en del av tiltakene virke over tid, over år, før vi kan forvente full effekt. Det gjelder f.eks kompetansehevende tiltak knyttet til bruk av lønns- og regnskapsystemet, og det gjelder nødvendige kulturendringer, endringer i tenkemåte og forståelse i organisasjonen knyttet til innføringen av horisontal samhandel."

I denne sammenheng har disse medlemmer med tilfredshet merket seg opplysningen i brev fra Forsvarsdepartementet til Stortingets forsvarskomite av 26. mai 2005, at Forsvarets lønnsadministrasjon i Harstad har gjennomført en avstemming av lønnsregnskapet akkumulert hittil i 2005, pr. 19. mai 2005 og at lønnsregnskapet aldri tidligere har vært dokumentert avstemt. Avstemmingen omfatter lønnsinnberetning (lønns- og trekkoppgaverapport) mot lønnsarter (lønnslipp) og forskuddstrekk.

Disse medlemmer ser positivt på at lønnsregnskapet vil bli avstemt hver måned fremover og at alle tre avstemmingsområdene nå er på plass.

## Anskaffelser

Komiteen konstaterer at det også i 2004 er avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Videre er det avdekket mangelfulle registreringsprotokoller, at underdokumentasjon mangler og registreringsrutinene er mangelfulle. Mangel på samordning av rutiner/innkjøpsmiljøer og ulik bruk av systemer, gjør at det ikke er mulig å fremlegge oversikt over innkjøpsmetoder for alle anskaffelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, har notert seg at Forsvaret foreløpig ikke er i stand til å presentere prosjektrengskaper inklusive gjennomføringskostnader. Med den betydelige virksomhet Forsvaret driver, er det svært bekymringsfullt at slike rutiner ikke er på plass.

Flertallet konstaterer at heller ikke alle anskaffelser i Forsvaret håndteres i henhold til forutsetningene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har i denne forbindelse merket seg Riksrevisjonens påpekning av at regelverket for offentlige anskaffelser ikke ble fulgt av Generalinspektøren for Hæren (GIH) i forbindelse med at Granskningsutvalget for økonomistyring i Hæren ble nedsatt i januar 2005.

Disse medlemmer viser til at mange av Forsvarets anskaffelser kan være unntatt fra EØS-regelverket, og vil understreke hvilken betydning dette har for norsk industri.

### Horisontal samhandel

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens opplysninger om manglende sporbarhet i regnskapet inntil oktober 2004, men at det etter den tid er utarbeidet nye retningslinjer for horisontal samhandel, og at det er innført anvisningsblankett til bruk for fakturering i stedet for posteringsnotaer.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen ser positivt på iverksatte tiltak og forutsetter at revisjonen følger med på at tiltakene virker etter hensikten.

Komiteen har notert opplysningen om at det er en differanse på 95 mill. kroner i regnskapet for 2004 i forhold til målet om null, og at denne hovedsakelig skyldes feilposterings.

Komiteen registrerer videre at det ved utgangen av 2004 var ca. 380 mill. kroner i uoppgjorte fordringer i FLO hvorav ca. 193 mill. kroner var utfakturert, men ikke betalt, og ca. 187 mill. kroner ikke utfakturert.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil uttrykke skepsis til den strukturtenkningen som ligger bak Horisontal samhandling/internfakturering. Disse medlemmer er usikre på om dagens system er en modell som passer for en kommandoorganisasjon som Forsvaret. Disse medlemmer vil her vise til behandlingen av St.meld. nr. 29 (2004-2005) Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004 og Innstilling fra forsvarskomiteen om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004, og forsvarskomiteens merknader og forslag i så måte.

Disse medlemmer vil vise til at kapitteleierne for FLO og Hæren, hhv. adm. dir. Erik Hernes og generalinspektør Lars J. Sølvberg, ble ansvarliggjort og fristilt fra sine stillinger som følge av overskridelsene. Det er for disse medlemmer svært uklart hva som er begrunnelsen for dette, all den tid dette ansvarsprinsippet ikke er gjort gjeldende for andre kapitler, for eksempel kap. 1710 (Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg) og kap. 1792 (Norske styrker i utlandet).

Videre er disse medlemmer forundret over den fremsatte, og etter disse medlemmers oppfatning, ubalanserte kritikk av "Granskningsutvalget for økonomistyring i Hæren". Disse medlemmer har full tillit til at tidligere Generalinspektør for Hæren, Lars J. Sølvberg iverksatte dette tiltak etter nøye vurderinger og på en hensiktsmessig måte. Slik disse medlemmer ser det, er det ikke grunnlag for å hevde at dette oppdraget ikke ble gitt til utvalget på en måte som er innenfor anskaffelsesreglementet. Tidsfaktoren var etter disse medlemmers oppfatning av stor betydning for å forebygge flere økonomiske og administrative uønskede konsekvenser. Disse medlemmer er derfor svært tilfreds med at det nedsatte utvalget kom frem til en rekke konklusjoner som var med på å bringe klarhet i de utfordringer Hæren sto overfor. Disse medlemmer vil videre påpeke at det som egentlig er kritikkverdig, er at ikke forsvarsministeren og forsvarssjefen raskt sørget for en uavhengig granskning av Forsvarets merforbruk i 2004 for å etablere en troverdig analyse og ansvarsklargjøring. En slik uavhengig granskning ville også etter disse medlemmers mening klargjøre om departementet, forsvarssjef og forsvarsstab hadde organisert Forsvarets og departementets virksomhet på en forsvarlig og akseptabel måte. Det må være klart kritikkverdig at departementet og forsvarsledelsen har organisert et så dårlig økonomisystem i Forsvaret at en sprekk på nærmere en milliard kroner er ukjent for samtlige impliserte og ansvarshavende før i januar 2005, og at de samme personene i desember 2004 trodde at det ville bli balanse i regnskapet. En slik systemfeil kan ikke være et ansvar for Generalinspektøren for Hæren eller administrerende direktør i Forsvarets logistikkorganisasjon. Disse medlemmer vil videre vise til sine merknader i Innst. S. nr. 145 (2004-2005) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2003.

### Lager

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, konstaterer at det fortsatt ikke er kontroll med Forsvarets materiell. Manglende oppdatering av registeret for tapte våpen og mangelfull våpenkontroll i Luftforsvaret, er blant de funn Riksrevisjonen presenterer. Det er fortsatt ikke mulig å oppdrive ajourførte beholdningslister for enhetene i Afghanistan og Irak, og det foreligger ikke egenkontrollplaner. Forsvaret har følgelig ikke kontroll med materiell til en verdi i en størrelsesorden på 3 mrd. kroner.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti konstaterer at det fortsatt ikke er tilfredsstillende kontroll med Forsvarets materiell. Manglende oppdatering av registeret for tapte våpen og mangelfull våpenkontroll i Luftforsvaret, er blant de funn Riksrevisjonen presenterer. Disse medlemmer registrerer at det er etablert behold-

ningsoversikt, og materiellet er talt ved de norske styrkene i Afghanistan. Disse medlemmer registrerer videre at det er gitt pålegg om at det skal etableres beholdningsoversikter også ved de øvrige enheter i utenlandsoperasjoner for å sikre tilfredsstillende oversikt og kontroll med materiellet, og at materiellet skal telles. Det foreligger ikke ajourførte beholdningslister for enhetene i Irak, og det foreligger ikke egenkontrollplaner. Riksrevisjonens beregninger viser at det ikke er dokumentert tilfredsstillende kontroll med hvordan materiell til en verdi av 3 mrd. kroner er disponert.

Disse medlemmer registrerer at hovedtyngden av materiellet i utlandet er i daglig bruk gjennom løsning av de operative oppdrag den enkelte avdeling har, og at materiellet således ikke er ute av kontroll, men dokumentasjon av kontrollen er mangelfull. Disse medlemmer registrerer at det er iverksatt tiltak for å rette opp dette forholdet.

Komiteen viser til sine merknader under behandling av Innst. S. nr. 145 (2004-2005) hvor det heter:

"Komiteen konstaterer at revisjonen av lagerområdet for 2003 har avdekket at det ikke har skjedd vesentlige endringer vedrørende oppfølgingen av Egendirektivets intensjoner.

Komiteen har også merket seg at revisjon av materiellbeholdningen ved Forsvarets hurtig reaksjonsstyrke og dets underavdelinger, enhetene i Irak og Afghanistan, ikke var gjennomførbar da det ikke var mulig å frembringe materiallister."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til statsrådets redegjørelse for tiltak for å bedre situasjonen under komiteens høring i forbindelse med behandlingen av regnskapet for 2003, og finner det sterkt kritikkverdig at forholdene heller ikke for 2004 er brakt i orden.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti finner det kritikkverdig at det i 2004 ikke var en tilfredsstillende dokumentert oversikt over materiell. Disse medlemmer har i denne sammenheng med tilfredshet merket seg opplysningene i Forsvarsstabens pressemelding av 27. mai 2005 om at Hæren har iverksatt en full materiellgjennomgang, og at materiellet nå er talt opp, samt at det nå er etablert oversikt over materiellbeholdninger i styrkebidrag til internasjonale operasjoner.

Videre har disse medlemmer merket seg statsrådets uttalelse under høringen 3. mars 2004 om at det er etablert visitasjonsprotokoll ved 100 pst. av avdelingene i Forsvaret, og plan for egenkontroll er utarbeidet ved 92 pst. av avdelingene.

Komiteen har også merket seg at revisjonen av omorganiseringen av Sambandskompaniet (SBKP)/ Theatre Enabling Force (TEF) og Hærens styrker (HSTY) i 2004, er avdekket betydelige mangler ved materialforvaltningen og termineringen/overdragelsen. Oversikt over store materiellverdier så vel som attraktivt og sensitivt materiell mangler, og overdragelser er

ikke formalisert. Det er foretatt avskrivning av materiell uten nødvendige fullmakter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, finner de påpekte forhold meget alvorlige, og registrerer at man har måttet gå til det skritt å nedsette en egen granskningskomisjon for å bringe klarhet i omfanget av, og årsaken til, den manglende materiellkontroll. Etter flertallets syn underbygger Riksrevisjonens funn ytterligere inntrykket av manglende kontroll.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for FMO og gjennomføringen av budsjettet, og at den ikke kan bekrefte at regnskapet for FMO ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Det foreligger fortsatt alvorlige brudd på regelverket, enkelte disposisjoner er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning, og en del av disposisjonene samsvarer ikke med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at Riksrevisjonen i sin uttalelse påpeker at det på flere områder har vært en positiv utvikling i regnskapet sammenlignet med forhold tatt opp i antegnelse til regnskapet for 2003. Balanseposter er spesifisert og dokumentert, og det er foretatt opprydding i balansepostene. Avstemming mellom lønns- og regnskapssystem er foretatt. Innføring av anvisningsblankett til internfakturerings horisontal samhandel vil sikre sporbarhet i regnskapet.

Etter komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mening, kommer den fortvilte situasjon Forsvaret er kommet opp i klart fram når innføring av anvisningsblankett til internfakturerings brukes som illustrasjon for Stortinget på hvilke viktige forbedringer som er gjennomført.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti slutter seg til Riksrevisjonens vurdering av at FMO innenfor et relativt kort tidsrom har stått overfor store utfordringer ved både å gjennomgå en betydelig endring av sin regnskapsorganisasjon og innføre et nytt lønns- og regnskapssystem. Dette har som Riksrevisjonen i sin uttalelse påpeker medført klare utfordringer på flere fronter. I denne sammenheng finner disse medlemmer grunn til å uttrykke tilfredshet med at:

"Riksrevisjonen ser positivt på den utviklingen som nå finner sted omkring rengskapsføringen i FMO".

Disse medlemmer har merket seg at forsvarsministeren blant annet i komiteens høringer understreket nødvendigheten av kommende faser i Program Golf for å få på plass gode løsninger innenfor en del av områdene Riksrevisjonen har merknader knyttet til. I Stor-

tingets møte den 5. april 2005 uttalte hun også følgende:

"I tillegg vil kommende faser i Golf være nødvendige for å rette opp svakheter og få på plass gode nok løsninger på enkelte av de områdene hvor Riksrevisjonen har hatt anmerkninger, som lagersystem og horisontal samhandel. Mangler vil ikke bli løst på disse områdene før neste fase av Golf innføres."

I denne sammenheng har disse medlemmer merket seg at Riksrevisjonen deler statsrådets understreking av viktigheten av neste fase i Program Golf. I sin uttalelse sier Riksrevisjonen blant annet:

"Først når Golf LP 2 er gjennomført med blant annet løsning for internregnskap, kan det forventes at FMO har tilgjengelig er hensiktsmessig verktøy for å oppfylle kravene til økonomistyring og kontroll som følger av bevilgningsreglementet og økonomireglementet."

Disse medlemmer slutter seg til Riksrevisjonens påpekninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til de vedtak Stortinget fattet i forbindelse med behandlingen av

statsregnskapet for 2003 jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005). Komiteen understreker i den sammenheng spesielt vedtakets IV med følgende ordlyd:

"Stortinget ber Regjeringen uten unødvendig opphold legge fram en egen sak for Stortinget som synliggjør hvordan Regjeringen skal gjenvinne overordnet styring med Forsvarets økonomi."

Stortinget avventer oppfølging av dette.

Under henvisning til dette har komiteen ikke ytterligere merknader.

Saken vedlegges protokollen.

#### 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:8 (2004-2005) - om Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004 - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. juni 2005

**Ågot Valle**  
leder

**Kjell Engebretsen**  
ordfører

