



Försvarmakten  
107 85 STOCKHOLM

Datum 2008-03-19  
Dnr 32-2007-0835

## Försvarmaktens årsredovisning 2007

Rikskrevisionen har granskat Försvarmaktens årsredovisning, daterad 2008-02-22, samt komplettering daterad 2008-02-29. Syftet har varit att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Rikskrevisionen har avgivit revisionsberättelse med invändning och vill fästa ledningens uppmärksamhet på nedanstående.

Rikskrevisionen önskar information senast 2008-04-21 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

## Sammanfattning

Rikskrevisionen konstaterar i denna rapport att:

- Försvarmakten har överskridit den av regeringen beslutade tilldelningen för anslagsposten 6.2.4 *Materiellnära verksamhet och avveckling* med 3347 mnkr. Rikskrevisionen anser att Försvarmakten, i enlighet med Anslagsförordningen (1996:1189), i ett tidigare skede skriftligen borde ha informerat regeringen om att tilldelade medel inklusive tilldelad anslagskredit var otillräckliga.
- Den anslagsintäkt som överskridandet av anslagsposten 6.2.4 medför, har inte periodiserats i enlighet med Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, vilket medför att årets kapitalförändring tas upp med 3347 mnkr för högt belopp.
- Försvarmakten bör förstärka löpande kontroll och avstämning av den finansiella redovisningen, i syfte att säkerställa att avvikelser och oklarheter av väsentlig karaktär inte felaktigt påverkar beslutsunderlag.
- Försvarmakten bör på nytt ta ställning till om bemyndiganderam skall begäras för ytterligare typer av åtaganden/beställningar utöver dem som idag omfattas av bemyndiganderamen i regleringsbrevet.
- Försvarmakten bör förtydliga vissa delar av den rapportering som görs rörande utlandsverksamheten.

Rikskrevisionen har avlämnat revisionsberättelse med invändning med anledning av överskridandet av anslagsposten 6.2.4 *Materiellnära verksamhet och avveckling*, samt med anledning av att intäkter av anslag och årets kapitalförändring i Försvarmaktens resultaträkning bedöms vara



felredovisade med väsentliga belopp till följd av utebliven periodisering av ovan nämnt överskridande.

## 1, Överskridande av anslagsposten 6.2.4 Materielnära verksamhet och avveckling

Försvarmakten har per den 31/12 2007 överskridit anslagsposten 6.2.4 *Materielnära verksamhet samt avveckling* med 3347 mnkr. På totalnivå för anslaget 6.2 *Materiel och anläggningar* föreligger dock inget överskridande då Försvarmakten på anslagsposten 6.2.2 *Anskaffning av materiel och anläggningar* har ett utgående anslagssparande i samma storleksordning. Den ovan nämnda uppdelningen av materielutgifterna på två poster är ny från och med budgetåret 2007, då dessa utgifter tidigare år belastat samma anslagspost.

Riksrevisionen noterar inledningsvis att Försvarmakten i särskild skrivelse (Förslag till hur ett anslagsmässigt renodlat investeringsanslag kan utformas –särskild redovisning 13 (Försvarmaktens dnr 23-383:63547)), daterad 2006-02-24 till regeringen framfört de problem som förelåg att till budgetåret 2007 kunna åstadkomma en tillförlitlig fördelning av anslagsutfallet på det tidigare anslaget 6.2.1 till flera anslag eller anslagsposter. Detta då fördelningen enligt Försvarmakten kräver en omfattande genomgång av materielplanens innehåll samt en tydligare definition av vilka utgifter som ska anses utgöra rena investeringar.

Riksrevisionen konstaterar vidare att Försvarmakten i sitt budgetunderlag för 2008 daterat 2007-02-27, säger sig ha definierat tydligare vilka utgifter som ska belasta respektive anslagspost, och därför har hemställt om en ändrad fördelning mellan anslagsposterna 6.2.2 och 6.2.4. Regeringen har därefter 2007-05-10 beslutat om ändrad anslagstilldelning i enlighet med Försvarmaktens önskemål, vilket medfört att anslagsposten 6.2.4 har tillförts ytterligare 1,1 miljarder kr, medan anslagsposten 6.2.2 reducerats med motsvarande belopp.

En genomgång av underlag som erhållits från Försvarmakten visar att ett faktiskt överskridande av anslagsposten 6.2.4 uppstod i början av december 2007. Riksrevisionen noterar att en väsentlig del av belastningen på anslaget 6.2 uppstått under årets sista månader. Detta bl.a. till följd av att en väsentlig andel av de utgifter som belastar anslaget 6.2 har fakturerats från leverantör först under november och december 2007.

Enligt föreskrifterna till Anslagsförordningen (1996:1189) §15 skall myndigheten snarast informera regeringen om det bedöms finnas risk att tilldelat anslag samt tilldelad kredit är otillräcklig. Av de allmänna råden till samma paragraf framgår att kravet även avser anslagsposter. Riksrevisionen konstaterar att Försvarmakten inkommit med hemställan om ändrad



anslagstilldelning till regeringen först 2008-02-08. Riksrevisionen anser att Försvarmakten i ett tidigare skede skriftligen borde ha meddelat regeringen om risken att tilldelade medel på anslagsposten 6.2.4 var otillräckliga i förhållande till de utgifter som belastar posten.

Enligt föreskrifterna till Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 4 kap §1, skall den del av ett anslagsöverskridande som inte medgivits av regeringen periodiseras, så att någon intäkt av anslag inte redovisas avseende det belopp som utgörs av överskridandet. Försvarmakten har i årsredovisningen inte gjort någon periodisering av det föreliggande överskridandet. Konsekvensen av en sådan periodisering hade blivit att intäkter av anslag i resultaträkningen hade redovisats med ett saldo om ca 27 miljarder kr, istället för 30,4 miljarder kr och årets kapitalförändring hade uppgått till ca -11,7 miljarder kr i stället för redovisade -8,3 miljarder kr. Riksrevisionen anser att periodisering borde ha gjorts i enlighet med förordningens krav, och att avsaknaden av periodisering påverkar myndighetens resultaträkning med väsentliga belopp.

#### *Rekommendation*

Försvarmakten bör förbättra sina rutiner för att säkerställa att myndigheten, i enlighet med anslagsförordningens krav, skyndsamt meddelar regeringen skriftligen i de fall risk föreligger att tilldelade medel på anslag/anslagspost bedöms vara otillräckliga.

Försvarmakten bör tillförsäkra att den information och det regelverk som krävs för att möjliggöra en tillförlitlig fördelning av utgifter på anslagspostnivå fastställs i de delar detta ännu inte gjorts.

Försvarmakten bör undersöka möjligheten att i samverkan med sina leverantörer åstadkomma rutiner som medför bättre möjligheter att löpande under året prognostisera utfallen mot berörda anslag, i syfte att i ett tidigare skede kunna upptäcka risken för ett eventuellt överskridande av tilldelade medel.

## 2, Ekonomisk situation och kvalitetssäkring av redovisningen

I inledande kommentar till årsredovisningen framförs att Försvarmakten har nått de för verksamheten uppsatta målen för 2007, men att det enligt myndighetens uppfattning föreligger en långsiktig obalans mellan de uppgifter som åvilar Försvarmakten och de resurser som finns att tillgå för att lösa dessa uppgifter. Försvarmakten har, bl.a. av detta skäl gått in med en hemställan till regeringen (Försvarmaktens dnr 23 383:61692) 2008-01-21, där det föreslås att sammanlagt 850 mnkr under 2008 skall överföras från anslagen 6.2 *Materiel och anläggningar* samt 6.3 *Forskning och teknikutveckling*, till anslaget 6.1 *Förbandsverksamhet och beredskap mm*.



I den rådande ekonomiska situationen för förbandsverksamheten ställs särskilda krav på tillförlitligheten i redovisningen i syfte att säkerställa att korrekta besluts- och prognosunderlag löpande kan produceras. Efter genomförd granskning av Försvarmaktens årsredovisning noteras några punkter som enligt Riksrevisionens bedömning har en inte oväsentlig påverkan på den finansiella redovisningen, och som indikerar att kontrollen över redovisningen bör förstärkas.

Vid granskningen har noterats att Fortifikationsverket har fakturerat Försvarmakten uppskattningsvis 140 mnkr för mycket i hyra under 2007. Beloppet har anslagsavräknats av Försvarmakten under 2007, och påverkar därmed det utgående anslagssparandet i årsredovisningen negativt med motsvarande belopp. Återföring av medel från Fortifikationsverket görs först 2008. Riksrevisionen noterar att det även tidigare år förekommit denna typ av avvikelser gällande Försvarmaktens hyreskostnader. Riksrevisionen anser att Försvarmakten i dialog med Fortifikationsverket bör vidta åtgärder för att minska osäkerheten rörande de hyresbelopp som ska belasta verksamheten.

Försvarmakten har under februari 2008 konstaterat ett antal brister i redovisningen för en intern verksamhet, vilket föranlett att anslaget 6.1.1 avräknades med ca 25 mnkr för mycket. Försvarmakten har rättat denna redovisning och då även korrigerat anslagsavräkningen, samt 2008-02-29 avlämnat komplettering av årsredovisningen med anledning av detta. Riksrevisionen anser det vara otillfredsställande att brister av denna beloppsmässiga storlek inte identifierats i ett tidigare skede.

Riksrevisionen har i revisionsrapporter efter granskning av Försvarmaktens årsredovisningar 2005 (revisionsrapport dnr 32-2005-0551) och 2006 (revisionsrapport dnr 32-2006-0513) konstaterat osäkerhetsfaktorer i beräkningen av skuld till Statens Pensionsverk avseende engångspremier för viss typ av uppsagd personal. Riksrevisionen kan konstatera att Försvarmakten även 2007 erhållit fakturor uppgående till stora belopp (ca 54 mnkr), vilka avser tidigare år, men som då inte har varit kända för Försvarmakten. Enligt uppgift från Försvarmakten föreligger dessutom en ännu ofakturerad skuld avseende motsvarande avgifter om ytterligare ca 70 mnkr, vilken med stor sannolikhet kommer belasta verksamheten de närmaste åren. Någon avsättning i balansräkningen har inte gjorts för denna skuld. Riksrevisionen anser ånyo att Försvarmakten bör förbättra kontrollen över de belopp avseende pensionspremier som kommer att utfalla kommande år, samt tillse att de kända belopp som uppfyller kriterierna för redovisning som avsättningar bokförs som sådana.

Riksrevisionen har efter granskning av årsredovisningen 2006 (revisionsrapport dnr 32-2006-0513) konstaterat oklarheter rörande den ersättning Försvarmakten skall erhålla från Luftfartsverket för driften för flygplatserna i Luleå och Ronneby, vilka används för både civilt och militärt



bruk. Riksrevisionen noterar att frågan har varit fortsatt olöst under 2007, och att parterna först 2008-02-22 har reglerat förhållandet för perioden 2004-2007. Denna slutliga reglering innebär att Försvarsmakten kommer att erhålla ett belopp som är uppskattningsvis 36 mnkr lägre än det belopp som i årsredovisningen är upptaget som fordran mot Luftfartsverket.

#### *Rekommendation*

Försvarsmakten bör förbättra rutinerna för att löpande identifiera och hantera avvikelser samt oklara redovisnings- och avtalsfrågor som är av sådan beloppsmässig karaktär att de väsentligen påverkar myndighetens prognos- och planeringsverksamhet.

### 3, Redovisning av bemyndiganden

Från och med 2007 belastar Försvarsmaktens utgifter för forskning och teknikutveckling ett eget anslag, 6.3 *Forskning och teknikutveckling*. Motsvarande utgifter har tidigare år redovisats mot en underpost till anslaget för materielanskaffning. Till och med budgetåret 2006 har Försvarsmakten i regleringsbrevet haft ett särskilt bemyndigande att ingå fleråriga beställningsåtaganden för denna verksamhet. I regleringsbrevet för 2007 saknas motsvarande bemyndigande.

Riksrevisionens uppfattning är att de faktiska sakförhållandena avseende berörda beställningar är oförändrade jämfört med tidigare år, dvs att det rör sig om beställningar som i väsentliga delar kommer att belasta kommande års anslag. Det skäl som framförts för att bemyndigande inte skulle krävas är att de utgifter som är kopplade till beställningarna till största delen avser finansiering av löpande verksamhetskostnader (personal mm) hos den motpart som fått beställning/uppdrag från Försvarsmakten. Berörda motparter är i det aktuella fallet nästan uteslutande andra statliga myndigheter.

Konsekvensen av den ändrade bedömningen avseende de åtaganden som görs mot anslaget 6.3 är att ca 1,3 miljarder kr som enligt tidigare princip har tagits upp i bemyndiganderedovisningen nu inte längre redovisas. Riksrevisionen anser att Försvarsmakten borde ha informerat om detta förhållande i årsredovisningen, med tanke på beloppens storlek.

#### *Rekommendation*

Riksrevisionen anser att Försvarsmakten på nytt bör ta ställning till frågan, samt med regeringen och Ekonomistyrningsverket ta upp frågan om huruvida ett bemyndigande krävs för aktuella åtaganden, i syfte att säkerställa att gällande regelverk på området efterlevs.



#### 4, Redovisning av utlandsverksamheten

Försvarets redovisning av den internationella verksamheten i bilaga 4 omfattar utfallet på anslag 6:1.2 för respektive mission. Utgifter som redovisas på aktuellt anslag omfattar endast vissa direkta utgifter bl.a. direkta löner för försvarsmaktsanställda internationellt samt återställningsutgifter. Utgifter mot anslaget omfattar således inte exempelvis utgifter för inköp av beredskapstillgångar eller indirekta utgifter såsom lednings- och stabsfunktioner nationellt. Riksrevisionens uppfattar att denna redovisning är i enlighet med regleringsbrevets krav, men bedömer samtidigt att informationsvärdet i årsredovisningen hade ökat väsentligt om Försvaretsmakten hade redogjort för att endast de direkta utgifterna redovisas i bilaga 4. Som jämförelse kan nämnas att Försvaretsmakten i årsredovisningens huvuddokument, tabell 3 redovisar *kostnader* för internationella insatser om 4,2 miljarder kr, i tabell 4 redovisar *utgifter* för samma verksamhet om 2,7 miljarder, medan de utgifter som redovisas i bilaga 4 uppgår till ca 1,9 miljarder.

Försvaretsmakten har i regleringsbrevet tilldelats ett antal villkorade högsta belopp för förbrukning av anslaget 6.1.2 avseende berörda missioner. Som framgår av årsredovisningen har Försvaretsmakten för några områden överskridit de högsta belopp som angivits som villkor i regleringsbrevet. Av redovisningen i bilaga 4 framgår att det på flera punkter bedöms funnits svårigheter att på ett korrekt sätt budgetera och prognostisera utfallet för framför allt materielrelaterade utgifter för respektive insats.

#### *Rekommendation*

Försvaretsmakten bör framgent förtydliga årsredovisningen med avseende på vilka principer som tillämpats för kostnads- och utgiftsredovisningen för utlandsverksamheten.

Försvaretsmakten bör förbättra prognoser och kontroller gällande efterlevnaden av regleringsbrevets villkor för utlandsinsatserna.

Ansvarig revisor Bengt Bengtsson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Frank Lantz har varit föredragande.

Bengt Bengtsson

Frank Lantz

Kopia för kännedom:

Försvaretsdepartementet

Finansdepartementet/budgetavdelningen