



Försvarmakten
107 85 STOCKHOLM

Datum 2011-03-18
Dnr 32-2010-0637

Löpande granskning av Försvarmakten 2010

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Försvarmakten granskat bl.a. Försvarmaktens rutiner för lönehantering, utbetalningar och skydd mot otillbörlig påverkan.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Försvarmaktens uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2011-04-26 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1. Sammanfattning

I denna revisionsrapport sammanfattar Riksrevisionen iakttagelser från vissa av de granskningar som under hösten och vintern 2010 genomförts avseende Försvarmaktens verksamhet. I rapporten redovisar Riksrevisionen:

- att fortsatta brister noteras i den interna kontrollen av lönerutinerna vid Försvarmakten
- identifierade fall av felaktiga utbetalningar som visar att Försvarmakten snarast bör förstärka kontrollen i myndighetens utbetalningsrutiner
- att Försvarmakten bör vidta ytterligare åtgärder för att förbättra skyddet mot otillbörlig påverkan på myndighetens anställda
- att ytterligare åtgärder kan vidtas för att förbättra enhetlighet och effektivitet i myndighetens arbete med riskbedömningar
- att ansvar för att säkerställa en korrekt hantering av mervärdesskatt bör förtydligas inom Försvarmakten

Ytterligare iakttagelser som gjorts i den löpande granskningen kommer att rapporteras i samband med att Riksrevisionen avrapporterar resultat från granskningen av Försvarmaktens årsredovisning.

2. Lönerutin

Riksrevisionen har vid ett flertal tillfällen de senaste åren (exempelvis i dnr 32-2009-0559 (2010-04-20), 32-2008-0655-3 (2009-04-06) och 32-2007-0835 (2008-03-12)) framfört synpunkter på den interna kontrollen avseende Försvarmaktens rutiner för lönehantering. Riksrevisionen har inte heller vid årets uppföljande granskning identifierat något tydligt direktiv om hur



arbetsfördelningen ska se ut. Ett exempel på otydlig styrning gäller de lönecontrollers som enligt Försvarsmaktens svar på revisionsrapport (dnr 32-2009-0559) skulle vara operativa 1 september 2010. Funktionen hade vid kontakt i början av februari 2011 inte kommit igång med operativt uppföljningsarbete då beslut om faktiska arbetsuppgifter och mandat fortfarande saknas. Riksrevisionen bedömer att det snarast bör fastställas vilka kontrollfunktioner som ska införas för att råda bot på de tidigare identifierade riskområdena.

Vid granskningen har också noteras återkommande brister i det material som kommer in till HRC för registrering. En bidragande orsak till detta synes vara att förbanden inte har tillräckliga förutsättningar i form av utbildning, tydliga direktiv och resurser för att kunna utföra ålagda uppgifter fullt ut. Vidare noteras indikationer på att de olika kontrollstegen som är införda i löneprocessen inte fungerat fullt ut under året, och vid granskningen har noterats flera fall av felaktiga eller uteblivna löneutbetalningar som följd.

Rekommendation

För att säkra den interna kontrollen i lönehanteringen rekommenderas Försvarsmakten att göra en analys av risker och svagheter i den nuvarande hanteringen, tillse att berörda parter ges kompetens- och resursmässiga förutsättningar att lösa sina uppgifter med betryggande kvalitet. Vidare rekommenderas att tydliga ansvarsområden samt rutinbeskrivningar beslutas för att undvika oklarheter som kan medföra risk för felaktiga löneutbetalningar.

3. Utbetalningsrutin

Försvarsmakten utbetalade enligt preliminära uppgifter ca 46 000 mnkr under 2010. Riksrevisionen bedömer att utbetalningsrutinen vid statliga myndigheter, och inte minst vid Försvarsmakten, är en så pass väsentlig process i verksamheten att det bör övervägas att ha en utpekad ansvarig för denna process. Vid Försvarsmakten finns idag ingen tjänsteman som har totalansvar för utbetalningsprocessen, utan ansvaret är i olika delar av processen ålagt olika tjänstemän. Riksrevisionen har vid granskningen inte heller kunnat identifiera att någon separat riskanalys genomförts avseende riskerna för olika typer av fel i betalningsprocessen. Vidare fanns det vid granskningstillfället inte heller några beslutade rutinbeskrivningar över de olika arbetsmomenten i utbetalningsprocessen. Dessa brister gör enligt Riksrevisionens uppfattning att risken för felaktiga utbetalningar i Försvarsmaktens verksamhet ökar betydligt.

Vid granskning har Riksrevisionen noterat exempel på felaktiga utbetalningar, vilka tydliggör brister i processen. Exempelvis har i ett fall utbetalning, pga skanning-fel, gjorts med 86,7 mnkr avseende en faktura som uppgick till 15 tkr och i ett annat fall har godkännande gjorts av en utbetalning på 145 000 euro trots att fakturan uppgår till 145 000 SEK. I det förstnämnda fallet har återbetalning gjorts från mottagaren först sex veckor efter att utbetalningen gjordes. I det sistnämnda fallet medförde ett systemfel



att betalningen aldrig gick ut till mottagaren, men de tänkta kontrollerna i betalningsrutinen fångade inte upp bristen i den godkända betalningen.

Vid granskningstillfället noterades även att dualiteten i betalningsprocessen kan förstärkas ytterligare, då det vid detta tillfälle var möjligt för samma person att såväl upprätta betalningsfil som godkänna betalningsbemyndigande.

Rekommendation

Försvarmakten bör snarast vidta åtgärder för att identifiera och motverka risker och brister i sin utbetalningsprocess.

4. Skydd mot mutor, otillbörlig påverkan m.m.

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen granskat myndighetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Målet har varit att bedöma om Försvarmaktens ledning har säkerställt en god intern styrning och kontroll som upptäcker och motverkar mutor och annan otillbörlig påverkan i verksamheten. Granskningen har genomförts genom intervjuer samt genomgång av styrande dokument.

Ledningens hållning, som även förs ut av juridiska avdelningen då man besvarar frågor från organisationen rörande muta/bestickning, är att toleransen avseende denna typ av påverkan är mycket låg. Information om detta förhållningssätt har även presenterats på möten med samtliga förbandschefer. Försvarmakten har dock inte på central nivå genomfört någon generell dokumenterad riskanalys som inkluderar skydd mot mutor, otillbörlig påverkan och andra korruptiva beteenden. En systematisk och löpande uppdaterad riskanalys utgör en väsentlig grund för att uppnå en god intern styrning och kontroll i verksamheten. Avsaknaden av en samlad riskbedömning minskar möjligheten för att Försvarmakten ska kunna bygga upp ett effektivt skydd mot mutor, otillbörlig påverkan och andra korruptiva beteenden. Vid de förbandsbesök som genomförts under 2010 framkom att det inte heller på förbandsnivå fanns några dokumenterade riskbedömningar avseende risken för muta/bestickning. Riskområden som enligt Riksrevisionen särskilt bör beaktas är Försvarmaktens anskaffning av materiel, samt användningen av Försvarmaktens material för privat bruk, framförallt personbilar.

Idag finns ingen rutin för att upptäcka, utreda och hantera situationer med misstankar om mutor, otillbörlig påverkan och andra korruptiva beteenden. Ledningen utgår idag ifrån att reglerna följs och nuvarande system bygger på att den enskilde tjänstemannen själv anmäler eventuella incidenter.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att:



- Göra en systematisk riskanalys avseende risker för mutor otillbörlig påverkan och andra korruptiva beteenden inom Försvarsmaktens hela verksamhet.
- Införa åtgärder som säkerställer att regelbrott motverkas, uppmärksammas och utreds. Dessa åtgärder bör utformas med hänsyn till risknivån inom olika områden.
- Genom utbildning och information till personalen hålla ledningens värderingar uttryckta i riktlinjer och policys levande.
- Bygga upp rutiner och arbetsformer för en effektiv och i verksamheten integrerad uppföljning och rapportering av att regelsystemet fungerar på avsett vis liksom att de kontroller som används är tillräckliga.

5. Rutiner för riskhantering

Det finns ett antal olika lagar och förordningar som ställer krav på att riskanalyser skall utföras och dokumenteras, bl.a. förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. För Försvarsmaktens del finns dessutom ett antal verksamhetsspecifika områden för vilka riskanalyser regelbundet bör upprättas av säkerhetsskäl. Riksrevisionen har tidigare (revisionsrapport dnr 32-2007-835, daterad 2008-03-12) framfört synpunkter på att riskanalyser vid Försvarsmakten bedrivs i ett antal olika spår vilka inte kommunicerar med varandra, och med delvis olikartade metoder.

Efter dialog med framför allt de förband som besökts under året anser Riksrevisionen ånyo att Försvarsmakten bör pröva möjligheterna att ytterligare samordna de olika processerna för riskbedömning och riskhantering i syfte att bedriva arbetet på ett effektivt och heltäckande sätt. I samband med detta bör Försvarsmakten dels eftersträva en ökad enhetlighet avseende metoder mm då det fortfarande synes finnas olika varianter av bedömningsskalor mm i de olika processerna, dels bedöma om det finns väsentliga delprocesser som idag inte riskbedöms i tillräcklig omfattning. Två sådana delprocesser som Riksrevisionen noterat under löpande granskning 2010 är dels risker kopplade till myndighetens utbetalningsprocess (se ovan), dels myndighetsgemensam analys avseende riskerna förknippade med mutor, bestickning mm (se ovan).

För att säkerställa en effektiv riskhantering är det även väsentligt med en dialog/återkoppling till de olika intressenter som deltar i analysarbetet, avseende bl.a. kvalitet och inriktning på genomförda analyser samt hur resultatet förväntas omhändertas. Att döma av den information Riksrevisionen erhållit under årets granskning finns det anledning för Försvarsmakten att utveckla denna del av riskhanteringsarbetet.



Rekommendation

Försvarsmakten bör överväga kompletterande åtgärder för att effektivisera och uppnå ökad enhetlighet i arbetet med att genomföra riskanalyser i verksamheten.

6. Redovisning av ingående mervärdesskatt

Riksrevisionen har under den löpande granskningen bedömt Försvarsmaktens rutiner för hantering av ingående moms. Ansvaret för delprocessen moms ligger i dag hos LEDS PLAN EK inom Högkvarteret, medan ansvaret för att löpande hantera leverantörsfakturor inkl. hantering av momskoder m.m. ligger på FMLOG:s ekonomiredovisningsenhet (EkredA). Riksrevisionen har vid granskningen inte kunnat notera några dokumenterade avstämningar av att redovisad ingående moms är korrekt. Det görs inte heller några stickprovsvisa efterkontroller av att Försvarsmakten efterlever de bestämmelser som finns för momshantering.

Som ett led i granskningen har Riksrevisionen gjort en bedömning av ett antal ärenden för att stämma av huruvida den ingående momsen hanterats korrekt. Från denna granskning noteras vissa brister av momsredovisning i samband med leasing av fordon; i två av fem granskade ärenden rörande leasing bedömer Riksrevisionen att den ingående momsen har redovisats på felaktigt sätt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Försvarsmakten att ytterligare utveckla ansvarsfrågan för momshantering. Det bör i interna riktlinjer förtydligas om, hur och i vilken omfattning som avstämningar och efterkontroller skall göras av momshantering för att säkerställa regelefterlevnaden. Detta är viktigt ur flera aspekter, bl.a. för att säkerställa att rätt ingående momsbelopp rekvideras i rätt flöde (ränteburet respektive icke-ränteburet), att anslagen blir korrekt avräknade, och att gällande momsbestämmelser efterlevs.

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

Bengt Bengtsson

Frank Lantz

Kopia för kännedom:

Regeringen