



Försvarmakten  
107 85 Stockholm

Datum 2009-03-02  
Dnr 32-2008-0655-2

## GRANSKNING AV LOKALFRÅGOR, ELEKTRONISK FAKTURAHANTERING MM VID FÖRSVARSMAKTEN

Riksrevisionen har under 2008 genomfört ett antal granskningar av Försvarmaktens verksamhet.

Granskningarna har bl.a. resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Försvarmaktens uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2009-04-06 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

### 1. Sammanfattning

Riksrevisionen har under verksamhetsåret 2008 genomfört ett antal löpande granskningsbesök vid olika enheter inom Försvarmakten. Besöken har genomförts vid enheter inom högkvarteret, enheter inom FMLOG samt vid tre utbildningsförband/skolor. I denna rapport redovisas delar av Riksrevisionens iakttagelser från den löpande granskningen. I rapporten framför Riksrevisionen att:

- Försvarmakten bör förbättra styrning och uppföljning av lokalhanteringen vid myndigheten
- Försvarmakten inte fullt ut efterlevt regeringens krav på införande av elektronisk fakturahantering från den 1/7 2008
- Försvarmakten bör förbättra styrning och uppföljning av den avgiftsfinansierade verksamheten
- Försvarmakten bör överväga kompletterande åtgärder för att säkerställa att redovisning och anslagsförbrukning sker i enlighet med gällande regelverk.

Kompletterande rapportering från den löpande granskningen kommer att göras i samband med granskningen av Försvarmaktens årsredovisning 2008.



## 2. Lokalförsörjning

Riksrevisionen har under året fört diskussioner om Försvarmaktens lokalförsörjning, såväl vid ansvarig enhet på högkvarteret (PROD INFRA) som vid förbandsbesök. Vid flera av de verksamheter som besökts indikeras svårigheter att bedöma rimlighet och riktighet i de hyreskostnader som faktureras, både på central nivå och på förband. Detta har fått till följd att relativt stora belopp har belastat fel verksamheter inom Försvarmakten, bl.a. ett fall där ett förband belastats med 9 mnkr som skulle ha belastat FMLOG. Riksrevisionen anser det viktigt att Försvarmakten slår fast vilken typ av kontroll och uppföljning som ska bedrivas för att säkerställa en effektiv lokalhantering.

Totalt finns ca 270 upplåtelseavtal avseende Försvarmaktens hyresobjekt. Uppgifter om antalet hyresobjekt som omfattas av avtalen varierar från 7000 till 10000. Med tanke på omfattningen av antalet avtal, samt de belopp det rör sig om är det enligt Riksrevisionens bedömning viktigt att Försvarmakten har en god överblick över de gällande avtalen. Enligt de uppgifter som erhållits vid granskningen saknar dock Försvarmakten idag resurser och verktyg för genomförande av uppföljning och långsiktig analys av avtal och fastighetsbestånd. Vid begäran om kopia av ett antal hyresavtal noteras att dessa fick inhämtas från hyresvärden, Fortifikationsverket, istället för att erhållas direkt från Försvarmakten.

Förhållandet mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket regleras i en huvudöverenskommelse samt i ett flertal delöverenskommelser. I normalfallet är det Fortifikationsverket som är avtalspart gentemot externa fastighetsägare. Enligt de EU-direktiv som numera är införda i Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), skall vissa typer av hyresgäst Anpassningar av lokaler ses som entreprenadarbeten och omfattas av särskilda regler i LOU. Någon reglering av hur denna typ av frågor ska hanteras tycks inte föreligga i nuvarande samordningsavtal.

Incitamenten att genomföra besparingar på lokalområdet bedöms av de personer som intervjuats vara begränsade, då brukaren oftast inte ser någon effekt av ett minskat lokalutnyttjande, utan ser detta som fast kostnad som inte kan påverkas. Vid granskningen har konstaterats fall där verksamheter inom Försvarmakten har upplåtit lokalutrymmen åt annan myndighet, utan att begära ersättning för detta.

### *Rekommendation*

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att Försvarmakten bör eftersträva en förbättrad styrning och transparens i hanteringen av lokalfrågor. Detta dels genom en förbättrad överblick över nuvarande och framtida lokalbehov, dels genom ökade incitament för verksamhets- och budgetansvariga att styra sin lokalsituation. Försvarmakten bör ta ställning till hur ansvaret ska fördelas för att säkerställa efterlevnad av LOU i de fall hyresanpassningar görs, som bör omfattas av lagstiftningen.



### 3. Elektronisk fakturahantering

Enligt regeringens beslut (§ 21, Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring) skall samtliga myndigheter från den 1/7 2008 tillämpa elektronisk hantering av leverantörs- och kundfakturor. I korthet innebär kravet att all fakturering som sker mellan statliga myndigheter - och där särskild dispens inte föreligger - ska upprättas, överföras, mottas och hanteras för betalning i ett elektroniskt fakturahanteringssystem. Om faktura erhålls i pappersformat från icke statlig leverantör skall denna överföras till elektronisk form av myndigheten. Kundfakturor till icke statliga mottagare skall upprättas elektroniskt, och i vissa fall även överföras till kund elektroniskt. Dispens från regeringens krav ska beslutas av Ekonomistyrningsverket.

Granskning som genomförts under hösten 2008 visar att Försvarsmakten inte efterlevt regeringens krav. Avvikelsen består av följande delar:

- i ett antal fall har Försvarsmakten inte infört möjlighet att ta emot elektroniska fakturor från annan statlig myndighet
- kundfakturor har inte hanterats elektroniskt i någon del av verksamheten
- verksamheten vid redovisningsenheten FMLOG har inte heller omfattats av överföring till elektronisk form av inkommande pappersfakturor från icke-statlig leverantör

Försvarsmakten har inte begärt dispens för ovan nämnda avvikelser hos Ekonomistyrningsverket.

### 4. Styrning och uppföljning av avgiftsfinansierad verksamhet

Avgiftsfinansierad verksamhet som genomförs på förbanden följs upp av såväl högkvarterets ekonomistab (HKV EKS) som av HKV PROD. På EKS kontrolleras att redovisningen av kostnader och intäkter för avgiftsfinansierad verksamhet redovisas korrekt på koncernnivå. I årsredovisningen redovisas en uppföljning av intäkterna mot de mål och finansiella villkor som gäller för den avgiftsbelagda verksamheten enligt regleringsbrevet.

Den redovisningsmodell som FM tillämpar, i enlighet med regleringsbrevets krav för redovisning av den avgiftsbelagda verksamheten, innebär att i de fall FM inte uppfyller målen och kraven på finansiella villkor så täcks förlusten med anslagsmedel det år förlusten uppstår. I de fall resultatet är en vinst så



förs vinsten till FM:s anslag. Denna modell kan försvåra styrningen av den avgiftsfinansierade verksamheten. Vidare kan incitamentet för FM att förbättra kvaliteten i uppföljningen av den avgiftsfinansierade verksamheten motverkas, liksom kraven på att förbättra de underliggande kalkylerna till uppdragen.

Vid granskningstillfället har framförts att FM har svårt att få full kostnadstäckning framförallt för åtaganden inom exportverksamheten. Enligt uppgift är det oftast overhead-kostnader FM inte får täckning för i sina avtal med kunden.

På PROD följer förbandshandläggaren tillsammans med en ekonom upp intäkternas utfall mot budget för varje förband. För viss avgiftsfinansierad verksamhet exempelvis ITÖ, exportfrämjande verksamhet och tjänsteexport sker uppföljning i särskild ordning.

Enligt uppgift följer PROD inte upp förbandens underliggande kalkyler avseende genomförda uppdrag. Man begär inte heller in information från förbanden som visar att förbanden gör egna uppföljningar av sina kalkyler.

Uppföljningen av avgiftsfinansierad verksamhet är inom HKV utspridd på flera handläggare med olika inriktning. Riksrevisionens bedömning är att det saknas ett samlat grepp om den avgiftsfinansierade verksamheten, d.v.s. vilka avtal som finns, vilka kalkyler som ligger bakom och hur FM säkerställer att uppföljning av kalkyler görs för större uppdrag.

Genom den uppdelning av ansvar och uppgifter för uppföljning av avgiftsverksamheten som finns inom HKV finns det en risk för brister i intern styrning och kontroll inom området avgiftsfinansierad verksamhet. Den redovisningsmodell som används för avgifter säkerställer inte heller att redovisningen blir transparent över tiden eftersom över- eller underskott årligen förs till Försvarmaktens anslag.

#### *Rekommendationer*

Försvarmakten bör organisera uppföljningen av den avgiftsfinansierade verksamheten i en gemensam process för att säkerställa en god intern styrning och kontroll. I processen bör ingå att säkerställa en rättvisande redovisning, uppföljning av såväl externa som interna mål och uppföljning av kalkyler m.m.

Försvarmakten bör verka för en ändring av sin redovisning av avgifter, på ett sätt som medger en möjlighet att följa det ackumulerade resultatet av densamma över tiden.



## 5. Kvalitetssäkring av finansiell redovisning

Riksrevisionen har vid flera tillfällen framfört synpunkter på ansvarsfördelningen mellan FMLOG, förbanden och högkvarterets ekonomistab (HKV EKS) vad gäller kvalitetssäkring av den löpande redovisningen och dokumentation inför bokslut. Den granskning som gjorts under hösten 2008 visar att risken för fel i detta avseende kvarstår. Det nuvarande upplägget bygger på att redovisningskontoren vid FMLOG hanterar såväl den löpande redovisningen, som upprättandet av bokslutsdokumentation. Verksamhetskännedomen för att bedöma vissa aspekter av redovisningskvaliteten finns dock på de lokala förbanden.

Från och med budgetåret 2009 övergår staten i väsentliga delar till kostnadsmässig avräkning av anslag. Detta medför att korrekt redovisning av upplupna kostnader i ökad utsträckning blir av intresse, för att säkerställa en korrekt anslagsbelastning. Såväl vid granskning av Försvarmaktens delårsrapport för 2008, som vid löpande granskning 2008 har konstaterats brister i beräkning och redovisning av Försvarmaktens semesterlöneskuld. Med de nya avräkningsprinciperna kommer denna typ av brister framgent att få en direkt påverkan på anslagsbelastningen.

Vi har även vid den löpande granskningen noterat flera fall där fakturor inkommit avseende verksamhet som leverantörer bedrivit under 2006 och 2007; kostnader som borde ha bedömts och tagits upp som upplupen kostnad av Försvarmakten de aktuella åren i stället för 2008. I och med övergången till nya avräkningsprinciper kan även denna typ av brister fortsättningsvis komma att påverka anslagsutfallet.

Vid ett förbandsbesök har noterats att förbandet av praktiska skäl hanterar medel tillhörande en extern stiftelse, och har stiftelsens medel innestående på Försvarmaktens konto, trots att anknytning till myndighetens verksamhet saknas. Även om det i sammanhanget rör sig om små belopp anser Riksrevisionen att hanteringen är tveksam.


### *Rekommendation*


Ansvar för att bedöma såväl behovet av periodisering av upplupna kostnader, som riktigheten i redovisad semesterlöneskuld kan enligt Riksrevisionens bedömning endast tas av förbandet som innehar kunskap om sakfrågorna. Riksrevisionens iakttagelser indikerar att nuvarande rutiner inte fullt ut fungerar och att Försvarmakten bör överväga kompletterande kontroller för att säkerställa en korrekt redovisning och anslagsförbrukning.

Försvarmakten bör ta ställning till lämpligheten i att myndigheten hanterar medel åt externa stiftelser.



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

  
Bengt Bengtsson

  
Frank Lantz

Kopia för kännedom:  
Försvarsdepartementet