



Försvarmakten
107 85 STOCKHOLM

Datum 2009-11-23
Dnr 32-2009-0559-2

Intern kontroll i ekonomi- och personaladministration samt Redovisning av utlandsinsatser

Riksrevisionen har under hösten genomfört ett antal granskningar och besök hos enheter vid Försvarmakten. Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Försvarmaktens uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2009-12-23 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1. Sammanfattning

Denna rapport sammanfattar delar av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen noterat vid besök på förband och enheter under hösten 2009. Berörda enheter avseende de frågor som tas upp i denna rapport har främst varit olika enheter inom FMLOG, HR-Centrum, administrativ personal vid Utlandsstyrkan samt handläggare vid två förband.

I rapporten noterar Riksrevisionen att:

- Försvarmakten bör analysera och ta ställning till hur en tillfredsställande kontrollnivå över fakturering och redovisning kan uppnås på ett kostnadseffektivt sätt vid övergång till nytt ekonomisystem
- Försvarmakten bör ta ställning till hur ansvaret för kontroll av en korrekt lönehantering fortsättningsvis skall fördelas, och hur förutsättningar ska skapas för enskilda befattningshavare att uppfylla detta ansvar
- Försvarmakten bör överväga att inför årsredovisningen 2009 ytterligare utveckla beskrivningen av vilka redovisningsprinciper som tillämpas vid redovisning av kostnader och utgifter för de internationella insatserna samt avräkningen av anslaget 1.2 Fredsfrämjande truppinsatser

2. Intern kontroll i redovisningen

Försvarmakten har under 2009 påbörjat införandet av nytt ekonomisystem, SAP, som en del av program PRIO. Flera olika interna och externa intressenter har följt detta projekt, och rapporteringar har gjorts från bl.a.



Statskontoret och Försvarmaktens internrevision. Riksrevisionen har i revisionsrapport daterad 2009-09-23 (dnr 32-2009-0559-1), påtalat vissa brister som uppstått avseende kundfaktureringen hos den organisationsenhet, FMLOG, som hittills gått in i det nya systemet. Under våren 2010 kommer resterande organisationsenheter inom Försvarmakten att införa det nya ekonomisystemet och ytterligare moduler kommer att införas under de närmaste åren.

Den granskning som Riksrevisionen gjort under hösten visar på flera risker rörande den interna kontrollen i redovisningen i samband med övergången till nytt system. Inledningsvis kan Riksrevisionen konstatera att kundfaktureringen mot såväl externa som interna kunder ånyo fått stoppas efter halvårsskiftet och fortfarande inte hade återupptagits fullt ut vid granskningstillfället i slutet av oktober. Enligt det svar Försvarmakten lämnat på ovan nämnd revisionsrapport är ambitionen att kundfaktureringen skall kunna återupptas under november månad. De nu konstaterade bristerna rörande faktureringen medför såväl ökad likviditetspåfrestning för Försvarmakten, som en ökad osäkerhet för de kunder som inte erhåller löpande fakturering. Försvarmaktens externa kundfakturering uppgår årligen till ca 1 miljard kr, varav merparten avser statliga motparter.

Uppgifter som erhållits vid granskningen visar också att omfattningen av för sent betalade leverantörsfakturor ökat kraftigt i samband med bytet av ekonomisystem, vilket fått till följd att kostnader för dröjsmålsräntor enligt uppgift fördubblats jämfört med föregående år. En bidragande orsak till försenade betalningar är såvitt Riksrevisionen förstår att den information som i systemet finns om attesträtter och behörigheter inte fullt ut motsvarar faktiska förhållanden i verksamheten, varför det tar lång tid innan fakturorna når den tjänsteman som ska attestera kostnaden. Vidare har det också i vissa fall funnits betydande eftersläpningar i inregistrering av uppgifter om vilken tjänsteman som ska ha vilka attestbehörigheter mm.

För att uppnå en tillfredsställande nivå av intern kontroll krävs en lämplig uppsättning av förebyggande, upptäckande samt efterkontroller i en process. Den information som Riksrevisionen erhållit vid granskningen indikerar att de resurser som tidigare funnits till förfogande för upptäckande- och efterkontroller ytterligare minskar till följd av organisations- och ansvarsförändringar vid införandet av det nya systemet.

Riksrevisionen har vid flera tillfällen pekat på otydligheten i hur kontrollansvaret är fördelat i organisationen. Den bild Riksrevisionen fått i samband med höstens granskning är att den fördelning av ansvar och roller som fortsättningsvis kommer att gälla ställer ökade krav på dels att den första länken i kedjan (exv. den anställde som skriver en inköpsorder) hanterar denna på rätt sätt avseende huvudbokskontering mm, dels att den attesterande chefen i nästa led faktiskt upptäcker eventuella fel som gjorts i föregående steg. Därefter finns endast i begränsad omfattning ytterligare kontroller för



att säkerställa att redovisningen blir korrekt. Exempel på brister som kan uppstå är att anskaffningar som borde lånefinansieras hos Riksgälden istället anslagsfinansieras, eller att transaktioner hanteras fel ur skattesynpunkt; bedömningar som i vissa fall kan kräva en relativt långtgående kunskap om gällande redovisningsregelverk. För att kontrollmiljön ska fungera anser Riksrevisionen det vara av väsentlig vikt, dels att berörda personer informeras och utbildas om roller, ansvar, redovisningsprinciper och systemfunktionalitet, dels att Försvarsmakten säkerställer att det ges tillräckligt med tid och resurser för att kunna hantera uppgiften på ett adekvat sätt. I sammanhanget kan bl.a. noteras de iakttagelser som Försvarsmaktens internrevision framfört i några revisionsrapporter under året (HKV 2009-06-03 23 800.59184 samt HKV 2009-10-23 23 800.64400), angående fördelning av attestbehörigheter respektive kvalitet i redovisningsunderlag.

Rekommendation

Riksrevisionen anser att Försvarsmakten bör analysera och ta ställning till hur en tillfredsställande kontrollnivå över fakturering och redovisning kan uppnås på ett kostnadseffektivt sätt, och då beakta vilka kontrollmoment som bör företas i olika delar av redovisningskedjan. I detta arbete är det särskilt viktigt att säkerställa kompetens och tid för de personer/enheter som åläggs detta ansvar för att säkerställa att uppgiften kan lösas på önskat sätt.

3. Intern kontroll i lönehantering

Riksrevisionen har i tidigare rapporter framfört synpunkter på oklarheter även i ansvaret för att löner och ersättningar utbetalas i enlighet med gällande regelverk. Försvarsmakten har också själva i årsredovisningen för 2008 noterat detta som ett område där det finns risk för väsentliga brister i den interna kontrollen.

Riksrevisionens bedömning är det finns risk att denna typ av problem ytterligare är på väg att öka. Riksrevisionen har vid intervjuer på förband och enheter inom Försvarsmakten erhållit information om ett antal fall under året där personal inte erhållit berättigad lön, där lön utbetalats till personer som inte borde uppbära ersättning, där dubbla ersättningar utbetalats för samma prestation. I flertalet fall anges problemen relatera dels till kvaliteten i den grundinformation som utgör s.k. ”masterdata” för stora delar av informationsflödet såväl i SAP, som mellan SAP och lönesystemet Palasso, dels till flödet av information mellan det nyskapade HR-centrum, FMLOG:s löneenhet samt de berörda organisationsenheterna. Exempel på problem som noterats är att personal trots påbörjad anställning inte registreras in som anställda i den ovan nämnda centrala databasen, att personal vid byte av tjänstgöringsenhet i stället registreras som anställd vid båda enheterna och då i vissa fall kan uppbära dubbel lön, samt att personal kvarstår i systemet som lönemottagare trots att anställningen avslutats.



I Försvarsmaktens ekonomihandbok för 2009 ligger ett uttalat ansvar på löneenheten att utföra ett antal olika kontrollmoment. Det förefaller dock vara tveksamt om enheten har praktisk möjlighet att utföra de kontroller som efterfrågas, och den bild Riksrevisionen fått under hösten är att de kontroller som utförs snarare sköts hos de enskilda förbanden. Någon samlad styrning av förbanden i detta avseende har dock inte kunnat identifieras, förutom att vissa övergripande kontrollfrågor tillställts förbanden inför årets inrapportering av riskanalyser till högkvarteret. Vissa förband utvecklar däremot egna kontrollmetoder och uppföljningsrapporter. Detta leder enligt Riksrevisionens bedömning till att det sammantaget är svårt att bedöma hur den interna kontrollen i lönehanteringen faktiskt är utformad, ett underlag som Riksrevisionen också bedömer vara nödvändigt inför ledningens intygande i årsredovisningen om den interna kontrollen vid myndigheten. Det bör vidare beaktas att brister även vid mindre beloppsmässiga konsekvenser, kan leda till att allmänhetens förtroende för organisationen skadas, om lön eller ersättning för exempelvis dubbelt boende utbetalas på felaktiga grunder.

Rekommendation

I samband med omorganisation och personalreduceringar vid övergången till SAP, kommer sannolikt förbandens möjlighet till denna typ av kontroller att kraftigt begränsas. Riksrevisionen bedömer det därför som väsentligt att Försvarsmakten tar ställning till hur ansvaret för kontroll av en korrekt lönehantering fortsättningsvis skall fördelas, där även den praktiska möjligheten att utföra begärda kontroller beaktas. De frågeställningar som måste beaktas är i allt väsentligt desamma som berörts avseende den finansiella redovisningen ovan. Dvs hur säkerställs en lämplig balans mellan olika kontrollmetoder och hur säkerställs att alla aktörer har tillräcklig information, utbildning, verksamhetskunskap och behörighet för att kunna hantera sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

4. Redovisning mot anslaget för fredsfrämjande truppinsatser

Riksrevisionen framförde i revisionsrapporter avseende Försvarsmaktens årsredovisning för såväl 2007 som 2008 vissa synpunkter på redovisningen av kostnader och utgifter för de internationella insatserna. Under sommaren och hösten 2009 har förnyade diskussioner förts med företrädare för utlandsstyrkan om de redovisningsprinciper som tillämpas, framför allt för anslaget 1.2 Fredsfrämjande truppinsatser, med avseende på den s.k. särutgiftsmodellen. Denna modell anger i korthet att endast vissa typer av merkostnader som uppstår till följd av de internationella insatserna ska redovisas mot berört anslag, medan övriga kostnader ska belasta ordinarie verksamhetsanslag. Utifrån de diskussioner som förts ser Riksrevisionen inget som indikerar att Försvarsmakten avviker från de regler som beslutats för användningen av anslaget. Däremot anser Riksrevisionen att det finns anledning för Försvarsmakten att i kommande årsredovisning ytterligare förtydliga redovisningsprinciperna avseende vilka kostnader det är som faktiskt belastar berört anslag, respektive vilka typer av kostnader relaterade



till insatserna som belastar andra anslag. Detta rör exempelvis kostnader för personal vid högkvarteret som arbetar med administration av utlandsstyrkan och de internationella insatserna, men som inte avräknas mot anslaget för fredsfrämjande truppinsatser. Ett annat exempel är de principer som tillämpas avseende fördelning av anskaffnings- och avskrivningskostnader mellan anslaget för fredsfrämjande truppinsatser och övriga anslag.

Rekommendation

Försvarsmakten bör överväga att inför årsredovisningen 2009 ytterligare utveckla beskrivningen av vilka redovisningsprinciper som tillämpas vid redovisning av kostnader och utgifter för de internationella insatserna samt avräkningen av anslaget 1.2 Fredsfrämjande truppinsatser.

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

Bengt Bengtsson

Frank Lantz

Kopia för kännedom:

Regeringen