Innst. 101 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:9 (2010–2011)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

I forbindelse med behandlingen av lov om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven) påpekte kontroll- og konstitusjonskomiteen at Riksrevisjonen har en viktig rolle i kampen mot misligheter og korrupsjon. I lovens § 9 fjerde ledd står det at Riksrevisjonen gjennom revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Intern kontroll skal gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse, blant annet når det gjelder overholdelse av lover og regler. At en virksomhet har etablert en god intern kontroll, er derfor sentralt for å sikre virksomhetens evne til å forebygge og avdekke misligheter.

For 2011 er det bevilget 39,2 mrd. kroner til forsvarssektoren. Forsvaret har en betydelig anskaffelsesvirksomhet og forvalter store mengder materiell. En god intern kontroll i Forsvaret er derfor vesentlig for effektiv forebygging og avdekking av misligheter innen anskaffelser og materiellforvaltning.

Gjennom tidligere revisjoner av forsvarssektorens regnskap er det avdekket feil og mangler knyttet til både materiellforvaltningen og etterlevelsen av anskaffelsesregelverket, jf. Dokument 1 for årene 2007, 2008 og 2009. Regnskapene for 2004 og 2005 ble ikke godkjent av Riksrevisjonen.

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere om det ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger er iverksatt tilfredsstillende intern kontroll i forsvarssektoren for å forebygge og avdekke misligheter. For å vurdere om den interne kontrollen er tilfredsstillende, er det undersøkt om den interne kontrollen er iverksatt i tilstrekkelig omfang, og om den er av god kvalitet.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i tre hovedproblemstillinger:

- I hvilken grad legger forsvarssektoren gjennom styring og oppfølging til rette for effektiv forebygging og avdekking av misligheter?
- I hvilken grad utarbeider og anvender forsvarssektoren risikovurderinger som omfatter misligheter?
- I hvilken grad sikrer forsvarssektoren gjennom kontrolltiltak at regelverk og rutiner for å forebygge og avdekke misligheter etterleves?

Intern kontroll defineres der som en prosess som er gjennomført av de ansatte i en virksomhet, og som er utformet for å nå fastsatte målsettinger. Intern kontroll skal gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse innen:

- målrettet og kostnadseffektiv drift
- pålitelig ekstern regnskapsrapportering
- overholdelse av gjeldende lover og regler

Til grunn for undersøkelsen ligger videre en forståelse av begrepet «misligheter» som en fellesbetegnelse på handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet. Begrepet omfatter både straffbare forhold og ikke straffbare forhold, så som brudd på etiske normer og regler.

Forsvaret har en intern organisering hvor sjefer på nivået under forsvarssjefen er gitt myndighet og ansvar som sjefer for driftsenheter i Forsvaret (DIF-er). Sjefer på dette nivået er blant annet generalinspektørene og sjef for Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Underlagt disse sjefene er sjefer med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefer). Disse leder avdelinger på BRA-nivå.

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er i hovedsak utledet fra riksrevisjonsloven, lov om offentlige anskaffelser, forvaltningsloven, stortingsdokumenter og økonomireglementet. Også etiske retningslinjer for statstjenesten, etatsspesifikke regler og faglige standarder, slik de er beskrevet i COSOs rammeverk for intern kontroll, er lagt til grunn.

Datainnsamlingen er gjennomført fra februar 2010 til februar 2011. Dokumentet gjør nærmere rede for gjennomføringen av undersøkelsen.

1.3 Oppsummering av funnene

Ifølge reglement for økonomistyring i staten § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll. Dette skal blant annet sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Departementets overordnede ansvar for at underliggende virksomheter har forsvarlig intern kontroll, framgår av bestemmelser om økonomistyring i staten.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert et godt formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygging av misligheter. Både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har etablert et rapporteringssystem, der nøkkelinformasjon om forsvarlig forvaltning innhentes. Videre er forsvarlig forvaltning jevnlig et tema i møter på høyt nivå. Både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har således en tett og aktiv styring og oppfølging for å sikre forsvarlig forvaltning i virksomheten.

Selv om det formelle rammeverket er etablert, viser undersøkelsen imidlertid på flere områder mangelfull implementering av dette i organisasjonen. Undersøkelsen har identifisert følgende svakheter ved implementeringen:

- svakheter ved risikostyring og mangelfull kvalitet på arbeidet med intern kontroll lokalt ved avdelinger i Forsvaret
- svakheter ved intern kontroll og brudd på regelverk og rutiner innen anskaffelser og materiellforvaltning
- mangelfull kjennskap til arbeidet med holdninger, etikk og ledelse

Forsvarsdepartementet framholder at det i de senere årene er lagt ned et betydelig arbeid med å forbedre den interne kontrollen i forsvarssektoren. Forebygging av misligheter er en viktig del av dette. Departementet viser til undersøkelsens funn om at det er etablert et godt formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygging av misligheter, og at Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har en tett og aktiv styring og oppfølging av virksomheten for å sikre forsvarlig forvaltning. Forsvarsdepartementet deler Riksrevisjonens generelle vurdering av disse forholdene.

Forsvarsdepartementet viser for øvrig til flere tiltak som Forsvaret har iverksatt eller er i ferd med å iverksette innen intern kontroll. Departementet påpeker at det gjennom Forsvarssjefens kampanjeplan for forbedret forvaltning 2010 ble gitt oppdrag om å sikre at det er etablert dokumenterbare systemer og rutiner for intern kontroll ved Forsvarets driftsenheter. Videre har Forsvarsstaben i 2010 utviklet veilederen Forsvarets praktisering av intern kontroll. Departementet opplyser at Forsvarsstaben i 2011 vil besøke samtlige driftsenheter i Forsvaret (DIF-er) for å følge opp arbeidet med implementeringen av intern kontroll i organisasjonen.

Forsvarsdepartementet ser det generelt som en sentral del av sin rolle å gi de nødvendige retningslinjer og føringer til etatene. Forsvarsdepartementet forholder seg til forsvarssjefen som etatssjef og virksomhetsleder, og krav og oppdrag stilles til ham og hans stab. Departementet ser det som en forutsetning for effektiv og relevant styring at forsvarssjefen sikrer nødvendig implementering internt i etaten. Forsvarsdepartementet følger opp at oppdragene implementeres. I den grad departementet ikke er tilfreds med Forsvarets måloppnåelse, tas dette opp blant annet i styringsdialogen med forsvarssjefen.

1.3.1 Svakheter ved risikostyring og mangelfull kvalitet på intern kontroll

Økonomireglementet stiller krav om risikostyring. Prinsippet om risikostyring er også nedfelt gjennom Forsvarets direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ). Vurdering av pålitelig regnskapsrapportering, økonomiforvaltning og overholdelse av lover og regler skal ifølge direktivet inngå som en del av risikovurderingene. Undersøkelsen viser vesentlige svakheter knyttet til risikostyring. Det framgår av spørreundersøkelsen at om lag halvparten av avdelingene ikke har utarbeidet skriftlige risikovurderinger. Blant avdelingene som har skriftlige risikovurderinger, sier fire av ti sjefer med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefer) i spørreundersøkelsen at disse ikke omfatter pålitelig regnskapsrapportering, økonomiforvaltning og overholdelse av lover og regler. På bakgrunn av svakhetene knyttet til risiko-

styring er det i undersøkelsen påpekt at det er grunn til å stille spørsmål om de kontrolltiltakene avdelingene iverksetter, er effektive og de mest relevante sett i forhold til risikobildet.

Avdelingenes kontroller tar i stor grad utgangspunkt i en standard sjekkliste for intern kontroll, utgitt av Forsvarsstaben i 2005. Undersøkelsen viser at de fleste avdelinger foretar en månedlig gjennomgang av avdelingens interne kontroll, med utgangspunkt i enten Forsvarsstabens standard sjekkliste eller en tilpasset versjon av denne. Undersøkelsen viser imidlertid at kvaliteten på kontrollen ved den enkelte avdeling har vært mangelfull, blant annet når det gjelder rammeavtaler, materiellforvaltning og kontroll med om regelverk og rutiner for anskaffelser følges.

Undersøkelsen viser også mangler knyttet til dokumentasjon av intern kontroll, slik det er krav om i bestemmelsene om økonomistyring i staten. Halvparten av avdelingene som er besøkt i forbindelse med revisjonen, mangler skriftlige rutinebeskrivelser for hvordan intern kontroll skal utøves eller dokumenteres. En gjennomgang av sjekklister og annen relevant dokumentasjon ved de besøkte avdelingene viser dessuten at det i liten grad framgår hvilke kontrollhandlinger som er foretatt, hvilke funn som er gjort, og hvilke eventuelle tiltak som er iverksatt der avvik og svakheter er avdekket.

1.3.2 Brudd på regelverk og svakheter i intern kontroll med hensyn til anskaffelser

I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten skal virksomheten etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av 98 anskaffelser, og viser brudd på regelverk ved flere av disse. Det er også avdekket svakheter ved systemene for intern kontroll på anskaffelsesområdet.

Brudd på regelverk ved anskaffelser

For en vesentlig del av anskaffelsene som er gjennomgått, mangler nødvendig dokumentasjon. Kravet i regelverket om at det skal foreligge anskaffelsesprotokoll, er ikke fulgt for 39 av de 66 anskaffelsene over kr 100 000 eksklusiv merverdiavgift som er gjennomgått. Anskaffelsesregelverket for Forsvaret legger videre til grunn at anskaffelsesmyndighetene må begrunne unntak fra kravet om konkurranse og angi hvorfor kravet om konkurranse fravikes. Undersøkelsen viser at 60 av 98 av de gjennomgåtte anskaffelsene er foretatt som direktekjøp uten konkurranse, og at det foreligger tilfredsstillende dokumentasjon og begrunnelse for ni av disse. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvaret har etablert tilstrekkelige rutiner for å sikre at regelverkets krav til dokumentasjon etterleves. I undersøkelsen er det videre påpekt at det er grunn til å stille spørsmål om flere av direktekjøpene skulle ha vært konkurranseutsatt.

Ifølge direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret skal anskaffelser over kr 100 000 eksklusiv merverdiavgift foretas gjennom FLO (Forsvarets logistikkorganisasjon). Undersøkelsen viser imidlertid at FLO ikke er benyttet i 21 av de 43 gjennomgåtte anskaffelsene der FLO skulle ha foretatt anskaffelsen. FLO stab bekrefter i intervju at Forsvarets avdelinger i noen tilfeller vil måtte gjennomføre anskaffelser over kr 100 000 selv pga. kapasitetsmangel i FLO. På bakgrunn av at så mange anskaffelser foretas utenfor FLO, er det i undersøkelsen anført at det kan stilles spørsmål om Forsvaret i tilstrekkelig grad sikrer at personell som foretar anskaffelser, har nødvendig merkantil kompetanse.

Forsvarsdepartementet viser i svarbrevet til at kravet om at anskaffelser skal skje gjennom FLO, er fastsatt i forsvarssjefens direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret. Departementet framholder dette kravet som et eksempel på selvpålagte føringer internt i Forsvaret. Forsvarsdepartementet påpeker at det for departementet er avgjørende at anskaffelser utføres på en korrekt måte, ikke hvilken avdeling som er utførende enhet.

Undersøkelsen viser ett brudd på bestemmelsen i anskaffelsesregelverk for Forsvaret om at personell som har vært ansatt i forsvarssektoren de siste to år, ikke skal benyttes i kontakt med forsvarssektoren. Dette gjelder et selskap der en tidligere forsvarsansatt er sentral på både eier- og ledelsessiden. Undersøkelsen omfatter tre anskaffelser fra denne leverandøren. Anskaffelsene er ikke gjennomført etter regelverket, i og med at de er direkte kjøp som ikke er tilfredsstillende dokumentert og begrunnet. Det kan dermed ikke verifiseres at anskaffelsen er basert på at det mest konkurransedyktige tilbudet er valgt.

Svakheter ved fakturakontroll og mottak av varer og tjenester

Undersøkelsen viser eksempler på manglende fakturakontroll, jf. kravene til attestasjonskontroll som følger av bestemmelsene om økonomistyring i staten. Det er innenfor kjøreskoleopplæringen i Forsvaret avdekket bilag med så mangelfulle opplysninger at det ikke er mulig å kontrollere at fakturabeløpet er korrekt. For eksempel mangler opplysninger om hvilke elever det faktureres for, og hvilken opplæring som er gitt. I møte med den aktuelle avdelingen framgår det videre at avdelingen ikke har foretatt kontroll av om fakturaene samsvarer med den kjøreopplæringen som faktisk har funnet sted. Ekstern tjenesteyter har dessuten fakturert for svært lange arbeidsdager (opptil 19 timer) og -uker uten at det er

stilt spørsmål ved dette fra Forsvarets side. Den aktuelle avdelingen kan heller ikke forklare bakgrunnen for at det faktureres for så lange arbeidsdager.

I henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten skal virksomheten ha rutiner for kontroll av at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon, og for hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik. I spørreundersøkelsen svarer seks av ti virksomhetskontrollere at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan varemottak skal foretas, eller at de ikke vet om det er utarbeidet slike rutinebeskrivelser. Blant dem som har rutinebeskrivelser, er det kun to tredeler som svarer at disse i stor grad blir fulgt. Det er i undersøkelsen påpekt at svakheter knyttet til intern kontroll i forbindelse med mottak av varer og tjenester skaper risiko for mangelfulle leveranser, feilfakturering og overfakturering fra leverandørers side. Det er derfor i undersøkelsen anført at det er grunn til å stille spørsmål om den interne kontrollen relatert til fakturakontroll og mottak av varer og tjenester er tilstrekkelig til å forebygge og avdekke feil og misligheter.

Forsvarsdepartementet viser på dette punktet i sitt svarbrev til at det finnes pålagte sentrale rutiner, og departementet framholder at avdelingene som et minimum må være kjent med og forholde seg til disse.

Svakheter knyttet til ansvarsforhold

Bestemmelser om økonomistyring i staten legger til grunn at bestilling av varer og tjenester skal bekreftes av tilsatt som har budsjettdisponeringsmyndighet, og det skal også foretas attestasjonskontroll. Disse kravene er også lagt til grunn i Forsvarets regnskapssystem SAP, der det er definert en hovedprosess som angir prosedyre for blant annet utarbeidelse av innkjøpsordre og anvisning. Gjennom virksomhetsplanen for 2010 satte Forsvaret som mål at hovedprosessen skulle følges i 55 pst. av alle innkjøp ved utgangen av 2010. Hovedprosessen ble for hele 2010 fulgt i 28 pst. av anskaffelsene, og for månedene november og desember 2010 i henholdsvis 35 og 23 pst. av anskaffelsene. Forsvaret ligger dermed vesentlig under fastsatte måltall. Også beløpsmessig er avviket fra hovedprosessen omfattende: Det utgjør i sum ca. 10 mrd. kroner. Avviket fra hovedprosess gjelder først og fremst for driftsanskaffelser, der anskaffelsene hvor hovedprosessen ikke ble fulgt, utgjorde vel 9 mrd. kroner.

Hovedprosessen gir sporbarhet på den måten at en bestilling, som utføres i henhold til prosedyren, må være godkjent før den kan iverksettes. For 66 av de 98 anskaffelsene som er gjennomgått i forbindelse med undersøkelsen, mangler dokumentasjon på beslutningen om at anskaffelsen skal gjennomføres. Dette skyldes at hovedprosess ikke følges, og at beslutning om anskaffelse heller ikke er dokumentert på annen måte. Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten skal den som har budsjettdisponeringsmyndighet, foreta kontroll før bestilling gjennomføres.

I tillegg til svakheter som er knyttet til dokumentasjon, øker manglende bruk av hovedprosessen også risikoen for at personell uten rett myndighet foretar anskaffelser og dermed inngår forpliktelser på vegne av Forsvaret. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvaret i tilstrekkelig grad realiserer det potensialet for god intern kontroll som ligger innebygget i SAP-systemet.

Forsvarsdepartementet gir i sitt svar uttrykk for at avvik fra hovedprosess er et svært viktig forbedringsområde.

Mangler knyttet til forvaltningen av rammeavtaler

Det framgår av St.meld. nr. 10 (2005–2006) Om økonomisk styring i Forsvaret, jf. Innst. S. nr. 176 (2005–2006), at pålegg om bruk av rammeavtaler ved anskaffelser er presisert innenfor Forsvaret og følges opp i organisasjonen. Undersøkelsen viser at lojalitet til rammeavtaler er en vesentlig utfordring.

Det er også svakheter ved egenkontrollen av bruken av rammeavtaler. I spørreundersøkelsen opplyser 25 pst. av virksomhetskontrollerne at kontroller av hvorvidt rammeavtaler benyttes, foretas sjeldnere enn hver måned, og ni prosent vet ikke hvor ofte det foretas kontroller ved egen avdeling. Flere av intervjuene viser også at det enten ikke foretas kontroller av bruk av rammeavtaler, eller at kvaliteten på kontrollen er utilfredsstillende pga. mangelfull oversikt over hvilke rammeavtaler som finnes, og hvilke produkter de omfatter. På bakgrunn av rammeavtalenes økonomiske vesentlighet, utfordringene knyttet til lojalitet til rammeavtalene og de påviste svakhetene ved egenkontrollen, er det i undersøkelsen framholdt at det kan stilles spørsmål om ansvaret for å gjennomføre egenkontroll av bruk av rammeavtalene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

For å sikre effektiv og korrekt bruk av rammeavtalene er mange av rammeavtalene tilgjengelige via Forsvarets innkjøpsportal. Undersøkelsen viser at om lag halvparten av virksomhetskontrollerne og dem som foretar anskaffelser, vurderer innkjøpsportalen som lite brukervennlig, og mange viser til at det er enklere å ta kontakt med leverandøren via telefon eller e-post. Dette øker risikoen for at avdelingene anskaffer produkter som ikke er omfattet av rammeavtalen. Slike anskaffelser vil da i realiteten være direkte anskaffelser uten konkurranse. Undersøkelsen viser videre at det i Forsvaret er etablert en oppfatning om at prisene som framgår av portalen, ikke

er oppdatert. Flere avdelinger uttaler i intervju at de derfor ikke bruker prisene i portalen som et kontrollgrunnlag, men i stedet legger prisen som leverandøren krever, til grunn. Driftsanskaffelsesavdelingen framholder i intervju at dette innebærer risiko for systematisk prisglidning fra leverandørenes side. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om både manglende bruk av innkjøpsportalen og manglende bruk av kontrollgrunnlag innebærer risiko for at rammeavtaleleverandører systematisk kan komme til å overfakturere Forsvaret.

Mangler knyttet til habilitetsvurderinger

Forvaltningsloven § 6-10, etiske retningslinjer for statstjenesten, punkt 4.1, og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7 legger til grunn krav om habilitet. Habilitet blant personell som foretar anskaffelser, er en nødvendig forutsetning for å sikre at det mest konkurransedyktige tilbudet blir valgt. Spørreundersøkelsen viser at om lag 70 prosent av virksomhetskontrollerne og dem som foretar anskaffelser, svarer nei eller vet ikke på spørsmål om det foretas regelmessige habilitetsvurderinger i avdelingen. Intervjuene i avdelinger på BRA-nivå bekrefter at det i liten grad foretas systematiske samtaler eller vurderinger av habilitet. Undersøkelsen viser imidlertid at sentrale anskaffelsesmiljøer i FLO har betydelig oppmerksomhet rundt habilitet. FLO har i tillegg satt i gang en prosess for å utarbeide et frivillig habilitetsregister som skal omfatte hele FLO. På bakgrunn av Forsvarets betydelige anskaffelsesvirksomhet er det i undersøkelsen likevel stilt spørsmål om Forsvaret – utenfor de sentrale anskaffelsesmiljøene i FLO – har etablert systemer og rutiner som sikrer at habilitetsproblematikken ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Svak kontroll av leverandører for driftsanskaffelser

Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) vedlikeholder Forsvarets leverandørregister. FRA gjennomfører kontroll av opplysninger som er nødvendige for å sikre korrekt betaling, men det foretas ikke merkantile vurderinger av leverandørene. Når det gjelder rammeavtaler, viser driftsanskaffelsesavdelingen i FLO i intervju til at avdelingen pga. ressurssituasjonen ikke foretar rutinemessige kontroller av hvordan leverandører oppfyller inngåtte rammeavtaler. Avdelingene som er intervjuet på BRA-nivå, foretar i liten grad kontroller av leverandører utover løpende bilagskontroll og kontroll med hovedbok, og flere avdelinger forklarer dette med at de forventer at nødvendige kontroller foretas av FRA eller FLO. Det økonomiske omfanget av driftsanskaffelsene er betydelig. I undersøkelsen er det derfor påpekt at det kan stilles spørsmål om Forsvaret i større grad – ut fra vurderinger av vesentlighet og risiko knyttet til ulike leverandører – bør foreta kontroller for å kunne avdekke leverandører som det kan være knyttet mislighetsrisiko til.

Innenfor investeringsvirksomheten er kontrollen tettere, gjennom leverandørvurderinger, kostnadskontroll og kontraktsoppfølging foretatt av kontraktsrevisjonskontoret i FLO. Kontraktsrevisjonskontoret skal foreta kostnadskontroll ved alle eneleverandørsituasjoner, og også i andre situasjoner, etter forespørsel fra divisjonene. Kontraktsrevisjonskontoret opplyser imidlertid at det pga. ubesatte stillingshjemler ikke alltid er ressurser til å foreta kontroll av leverandørene som forutsatt. Det foretas i liten grad kontroller når leveransen er under 4–5 mill. kroner. Det er i undersøkelsen anført at det kan være grunn til å stille spørsmål om omfanget av kontrollen er tilstrekkelig til å forebygge og avdekke misligheter.

Svakheter ved egenkontroll av anskaffelsesvirksomheten lokalt

Bestemmelser om økonomistyring i staten slår fast at virksomhetens ledelse skal etablere rutiner for etterkontroll, eksempelvis ved gjennomføring av nødvendig budsjettoppfølging og kontroll basert på stikkprøver. Gjennomførte kontrollaktiviteter skal være dokumentert. Undersøkelsen viser at de fleste avdelingene foretar egenkontroller av anskaffelser, for eksempel ved at virksomhetskontroller gjennomgår hovedbok eller foretar stikkprøver. Undersøkelsen viser imidlertid svakheter ved dokumentasjon av og kvaliteten på kontrollene. Med unntak av én avdeling er det ingen som har dokumentert gjennomførte kontrollhandlinger. Tre av de besøkte avdelingene foretar ikke stikkprøvekontroller av anskaffelser. Undersøkelsen viser videre at bruk av hovedprosess – som har stor betydning for forsvarlig forvaltning i forbindelse med anskaffelser – i varierende grad kontrolleres i avdelingene. Det er i undersøkelsen påpekt at de nevnte forhold samt de funn som er gjort i gjennomgangen av anskaffelser, gir grunn til å stille spørsmål om Forsvarets egenkontroll på anskaffelsesområdet er tilstrekkelig.

1.3.3 Svakheter i intern kontroll med hensyn til materiellforvaltning

I henhold til direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret skal enhver som har materiellansvar, gjennomføre pålagte og nødvendige materiellkontrolltiltak, for blant annet å sikre at beholdninger er i overensstemmelse med fastsatte og regnskapsførte mengder. Forsvaret har innført SAP som materiellregnskapssystem fra 1. juni 2008. Riksrevisjonen har tidligere, i Dokument 1 (2009–2010), konstatert at det oppsto en rekke problemer under og etter innføringen av økonomiprosjektet FIF 2.0, og pekt på usikkerhet

rundt materiellbeholdninger og den kontrollen Forsvaret har på disse.

Undersøkelsen viser at det fremdeles er utfordringer knyttet til materiellforvaltningen. En gjennomgang av rapporter fra FLOs materiellforvaltningskontroller viser at 14 av 16 avdelinger ikke har materiellet registrert på en tilfredsstillende måte i SAP. Som årsak til mangler ved materiellregnskapet, viser flere avdelinger til kapasitetsproblemer i FLO, og både FLO stab og Forsvarsstaben bekrefter at det er mangel på materiellregnskapsførere. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvarsstaben ivaretar sitt overordnede ansvar for at regnskapsføring av materiell blir gitt tilstrekkelig prioritet.

Forsvarsdepartementet ga i 2010 Forsvaret i oppdrag å ferdigstille arbeidet med å etablere et fullstendig materiellregnskap i SAP snarest mulig, og senest innen 31. desember 2010. Forsvarsdepartementet opplyser i sitt svar at Forsvarsstaben i resultat- og kontrollrapport nr. 3 for 2010 rapporterer at Forsvaret ikke har lykkes med å oppnå fullstendig materiellregnskap i SAP innen utgangen av 2010. Departementet er per mars 2011 i dialog med Forsvarsstaben om når fullstendig materiellregnskap i SAP kan forventes oppnådd.

Undersøkelsen viser også svakheter ved avdelingenes egenkontroll av materiellforvaltningen. 11 av 16 avdelinger mangler dekkende egenkontrollplaner og tilfredsstillende egenkontroll av materiell. Videre har flere avdelinger i intervju påpekt at kvaliteten på egenkontrollen som er gjennomført, er varierende pga. mangelfullt tellegrunnlag. 8 av 11 avdelinger som er intervjuet, kan ikke basere tellinger av materiell utelukkende på oversikter fra SAP, men må også bruke lokale lister. På grunnlag av mangler knyttet til gjennomføring av egenkontroll samt svakheter i kvaliteten på tellegrunnlaget ved flere avdelinger, er det i undersøkelsen stilt spørsmål om det er etablert en intern kontroll som er tilstrekkelig for å sikre oversikt og kontroll over materiell, og gjennom dette forebygge misligheter. Undersøkelsen viser også svakheter ved egenkontrollen av lett omsettelig og attraktivt ikke regnskapspliktig materiell. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om risikoen for misligheter i form av tyveri av lett omsettelig materiell er håndtert på en tilfredsstillende måte.

1.3.4 Holdninger, etikk og ledelse

Forsvarsdepartementet har utarbeidet etiske grunnregler for forsvarssektoren, etiske retningslinjer for næringslivskontakt samt handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse. Spørreundersøkelsen viser at det er mangelfull kjennskap til de ovennevnte dokumentene nedover i organisasjonen. På spørsmål om dokumentene er kjent, svarer et klart flertall av sjefene med budsjett- og resultatansvar (BRA-sjefene) at de i stor grad er kjent med dokumentene. Blant virksomhetskontrollere og personell som foretar anskaffelser, er derimot kjennskapen til dokumentene til dels mangelfull. Undersøkelsen viser også at BRA-sjefene svarer at det er et høyere fokus på holdninger, etikk og ledelse, enn det virksomhetskontrollere og de som foretar anskaffelser, opplever. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om innholdet i de styrende dokumentene på dette området i tilstrekkelig grad er implementert i organisasjonen.

1.3.5 Sentrale forhold som kan forklare mangler ved den interne kontrollen

I undersøkelsen er følgende forhold framholdt som sentrale for å forklare de avdekkede manglene ved den interne kontrollen:

LEDELSESINVOLVERING OG OPPFØLGING

Virksomhetens ledelse har ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

Undersøkelsen viser at avdelinger i Forsvaret i varierende grad kontrolleres og følges opp fra overordnet nivå. I spørreundersøkelsen svarer én av tre virksomhetskontrollere at de ikke får noen formell tilbakemelding fra overordnet nivå på hvordan den interne kontrollen utøves. I tillegg svarer elleve prosent av virksomhetskontrollerne «vet ikke» på spørsmål om hvordan tilbakemelding gis. At kontroll og oppfølging varierer, bekreftes også gjennom intervjuene. Mens noen avdelinger jevnlig følges opp gjennom forvaltningskontroller og krav om å sende inn utfylte sjekklister for intern kontroll, legges det overfor andre avdelinger i stor grad opp til delegering av ansvar for at intern kontroll gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen har tidligere, i Dokument 1 (2010–2011), avdekket omfattende svikt i den interne kontrollen ved Forsvarets sanitet (FSAN), uten at dette tidligere var blitt avdekket gjennom oppfølging fra overordnet nivå. Tilsvarende gjelder for en enhet i Luftforsvaret, der det er avdekket vesentlige brudd på anskaffelsesregelverket. På bakgrunn av dette, samt ovennevnte resultater fra intervju- og spørreundersøkelse, er det i undersøkelsen stilt spørsmål om oppfølgingen av underliggende avdelinger i Forsvaret er tilstrekkelig. Det er i undersøkelsen anført at det også kan stilles spørsmål om Forsvarsstaben i større grad bør kommunisere tydeligere forventninger til innholdet i DIF-nivåets oppfølging av underliggende avdelinger på BRA-nivå.

Intervjuene i avdelinger på BRA-nivå viser svakheter ved ledelsesinvolveringen lokalt ved enkelte avdelinger, men også eksempler på at aktiv involvering fra ledelsen virker positivt inn på forsvarlig for-

valtning. To avdelinger kan for eksempel vise til en positiv utvikling i bruk av hovedprosessen i SAP som følge av aktiv oppfølging fra ledelsen på dette området. På denne bakgrunn framholdes det i undersøkelsen at ledelsesoppfølging er en viktig forutsetning for å sikre god kvalitet på den interne kontrollen.

BRUKERNES OPPLEVELSE AV SYSTEMENES HENSIKTSMESSIGHET

Forsvarets forvaltningssystem SAP er et sentralt verktøy for å sikre forsvarlig forvaltning, og systemet har innebygget tiltak som skal sikre god intern kontroll. Undersøkelsen viser imidlertid at mange brukere vurderer flere systemer og rutiner som kompliserte å bruke eller ikke vurderer de som hensiktsmessige og dekkende, sett ut fra egen avdelings behov. Innenfor materiellforvaltningen bruker for eksempel mange avdelinger egne tilleggssystemer fordi SAP ikke oppleves som tilstrekkelig for å sikre oversikt over avdelingens materiell. Videre viser undersøkelsen at mange avdelinger anser hovedprosessen i SAP i forbindelse med anskaffelser som for tidkrevende, og derfor i stor grad etterregistrerer innkjøpsordren når fakturaen er mottatt, da dette oppfattes som enklere. At etablerte prosedyrer fravikes, får imidlertid konsekvenser for målet om å sikre god intern kontroll.

KOMPETANSE

Kompetanse er en nødvendig forutsetning for at etablerte systemer skal kunne brukes riktig. Utfordringer med å sikre tilstrekkelig forvaltningskompetanse generelt var et av hovedfunnene fra generalinspektøren for Hærens forvaltningskontroll for 2010. Å inneha tilstrekkelig kompetanse til å sikre god intern kontroll er også trukket fram som en utfordring i intervjuer, både på DIF-nivå og av Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet.

Undersøkelsen viser svakheter når det gjelder kompetanse på anskaffelsesområdet. Blant annet er det gjennom undersøkelsen påvist at avdelinger i flere tilfeller foretar anskaffelser selv, i stedet for å benytte merkantil kompetanse i FLO. To avdelinger viser i intervju til at avdelingene ikke er forutsatt å være profesjonelle innkjøpere, og at manglende bruk av FLO har ført til brudd på anskaffelsesregelverket. Også innen materiellforvaltning er kompetanse trukket fram som en utfordring, både i intervjuer og i FLOs materiellforvaltningskontroller. Dette gjelder både i den enkelte avdeling og i form av tilstrekkelig tilgang på materiellregnskapsførere i FLO. Også generalinspektøren for Hæren påpeker i forbindelse med forvaltningskontrollen for 2010 at Hæren har vesentlige utfordringer innen materiellforvaltningskompetanse på alle nivå i virksomheten. Dette skaper utfordringer for god materiellkontroll.

TILLITSKULTUR

Undersøkelsen viser at flere avdelinger trekker fram god kjennskap til eget personell og tillit til hverandre som forklaring på at det ikke foretas systematiske vurderinger av habilitet. Også manglende dokumentasjon av interne prosesser knyttet til bestilling og varemottak ved flere avdelinger begrunnes på samme måte. En avdeling sier det slik: «Når personellet er tilsatt, er systemet i stor grad basert på tillit. Tillit internt er en grunnleggende forutsetning [for å] fungere i militære oppdrag. Tillit ligger også til grunn for innretningen på den interne kontroll og rutiner for å sikre forsvarlig forvaltning.» To avdelinger på BRA-nivå har også trukket fram tillit til den enkelte arbeidstaker i organisasjonen som årsak til at avdelingene ikke har sett behov for å foreta risikovurderinger med hensyn til misligheter.

1.3.6 Forsvarsbygg

Riksrevisjonen har i Dokument 1 (2010–2011) påpekt svak intern kontroll i Forsvarsbygg. Forsvarsbygg har etter dette iverksatt flere tiltak for å styrke intern kontroll i etaten. Blant annet har Forsvarsbygg innført en standard sjekkliste for intern kontroll for alle forretningsområder med månedlig rapportering til konsernledelsen. Også ressursmessig er arbeidet med intern kontroll styrket, blant annet gjennom personell som skal foreta kvalitetssikring av alle anskaffelser. Tiltakene har ikke virket tilstrekkelig lenge til at det i denne revisjonen har vært grunnlag for å vurdere om de har hatt ønsket effekt. Riksrevisjonen vil komme tilbake til forhold relatert til intern kontroll i Forsvarsbygg i forbindelse med den årlige revisjon.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert et godt formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygging av misligheter. Selv om det formelle rammeverket er etablert, viser undersøkelsen imidlertid at dette på flere vesentlige områder er mangelfullt implementert i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet framholder i sitt svarbrev at det er forsvarssjefen som skal sikre nødvendig implementering av intern kontroll internt i etaten. Riksrevisjonen sier seg enig i dette, men vil samtidig understreke Forsvarsdepartementets ansvar for at Forsvaret får en bedre intern kontroll slik at misligheter og feil kan forebygges og avdekkes mer effektivt. Riksrevisjonen ber derfor Forsvarsdepartementet redegjøre for hvordan departementet i sin etatsstyring vil følge opp de påviste svakhetene i implementeringen av intern kontroll i Forsvaret.

Riksrevisjonen vil i denne sammenheng blant annet peke på at god intern kontroll skal være risi-

kobasert, og at risikovurderinger derfor vil være nødvendig for å sikre at kontrolltiltakene som avdelingene iverksetter, er effektive.

Riksrevisjonen har videre i sine undersøkelser gjentatte ganger avdekket brudd på lover og regler for anskaffelser. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det også i denne undersøkelsen er avdekket vesentlige brudd, blant annet når det gjelder krav om tilfredsstillende dokumentasjon eller begrunnelse for hvorfor anskaffelser er foretatt som direktekjøp uten konkurranse. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng påpeke at etterlevelse av anskaffelsesregelverket er et viktig tiltak for å forebygge misligheter.

Undersøkelsen viser også svakheter ved systemene for intern kontroll relatert til Forsvarets anskaffelsesvirksomhet. Riksrevisjonen vil peke på at svakhetene skaper risiko for mangelfulle leveranser, feilfakturering og overfakturering fra leverandørers side. Etter Riksrevisjonens syn er det derfor nødvendig å iverksette tiltak for å styrke kontrollen på dette området. Riksrevisjonen vil videre vise til undersøkelsens funn om at hovedprosessen for innkjøp i forvaltningssystemet SAP i 2010 ikke ble fulgt i 72 prosent av innkjøpene. Dette utgjør i sum ca. 10 mrd. kroner. For å sikre forsvarlig intern kontroll i forbindelse med anskaffelser er det etter Riksrevisjonens syn nødvendig å oppnå en vesentlig økning i bruken av hovedprosess.

Habilitet blant personell som foretar anskaffelser, er en nødvendig forutsetning for å sikre at det mest konkurransedyktige tilbudet blir valgt. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at det – utenfor de sentrale anskaffelsesmiljøene i FLO – i liten grad foretas systematiske samtaler eller vurderinger av habilitet.

Undersøkelsen viser svakheter knyttet til forvaltning av rammeavtaler. Lojalitet til rammeavtaler er en erkjent utfordring, men likevel er kontrollen med bruken av rammeavtalene mangelfull. Kontroll av at rammeavtaleleverandører fakturerer riktig pris, er heller ikke tilfredsstillende. Dette innebærer risiko for at rammeavtaleleverandører systematisk kan komme til å overfakturere Forsvaret. På bakgrunn av rammeavtalenes betydelige økonomiske omfang vil Riksrevisjonen understreke betydningen av god kontroll av lojalitet til rammeavtaler og av at rammeavtaleprodukter leveres til riktig pris.

Riksrevisjonen har både tidligere og gjennom denne undersøkelsen påvist svakheter ved materiellforvaltningen i Forsvaret. Mange avdelinger har ikke materiellet registrert på en tilfredsstillende måte i forvaltningssystemet SAP. Riksrevisjonen ber Forsvarsdepartementet i sin redegjørelse også beskrive hvordan svakhetene ved materiellforvaltningen vil bli fulgt opp.

Undersøkelsen viser at det er en utfordring for Forsvaret å inneha tilstrekkelig kompetanse til å sikre forsvarlig forvaltning i virksomheten. Det er gjennom undersøkelsen påvist at avdelinger i flere tilfeller foretar anskaffelser selv, i stedet for å benytte merkantil kompetanse i FLO. En vesentlig årsak til dette er manglende kapasitet i FLO til å bistå med anskaffelser. FLO mangler også tilstrekkelig materiellregnskapsførere til å sikre et oppdatert materiellregnskap. Riksrevisjonen vil peke på at tilstrekkelig tilgang på merkantil kompetanse og materiellforvaltningskompetanse er avgjørende for å sikre forsvarlig forvaltning.

De påviste svakhetene gir samlet sett et bilde av at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad utnytter potensialet som ligger i god intern kontroll. Riksrevisjonen vil påpeke at dette svekker Forsvarets evne til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

1.5 Forsvarsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 6. mai 2011 svart:

«Innledning

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 14. april 2011 vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren, samt tidligere korrespondanse om samme sak.

Riksrevisjonen har foretatt en omfattende undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren, med vekt på forebygging av misligheter. Et godt system for intern kontroll er en avgjørende forutsetning for forsvarlig gjennomføring av virksomheten, og jeg er glad for at undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har lykkes i å etablere et tydelig formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygging av misligheter.

Som det fremgår av Forsvarsdepartementets svar til Riksrevisjonen, datert 25. mars 2011, er departementet kjent med at Forsvaret har betydelige utfordringer når det gjelder den praktiske implementeringen av intern kontroll. Forsvaret er en stor organisasjon, og har de senere år vært preget av omfattende omstilling. Forsvarssjefens fokus på forsvarlig forvaltning og intern kontroll har vært og er derfor viktig for å sikre prioritet og ledelsesforankring for dette viktige arbeidet på alle nivåer i organisasjonen.

Forsvarlig forvaltning – herunder intern kontroll – er et av hovedmålene i forsvarssektorens strategiske målbilde, og er derved et hovedtema i styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Jeg er derfor glad for at Riksrevisjonen konkluderer med at både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har en tett og aktiv styring og oppfølging for å sikre forsvarlig forvaltning i virksomheten.

Implementering av Intern kontroll

Forsvarsdepartementet følger opp implementeringen av internkontrollen gjennom iverksettingsbrev (IVB), presiseringer, endringer og tillegg til IVB, samt gjennom tiltak basert på statusrapporteringer fra etatene. Status for arbeidet rapporteres i resultat- og kontrollrapportene. På særskilt utvalgte områder gjennomføres det hyppigere rapportering. Rapportering på tiltaksliste for økonomistyring og for-

svarlig forvaltning (TØFF) er et eksempel på en slik hyppigere rapportering fra Forsvaret.

Som et tiltak for ytterligere å følge opp implementeringen av intern kontroll besluttet Forsvarsdepartementet i etatsstyringsmøtet 31. mars 2011, og på bakgrunn av dialog med Forsvarsstaben, å innføre styringsparameteren Andel driftsanskaffelser som følger hovedprosess i SAP. Forsvarsdepartementet har også bedt om at fremdriften i arbeidet med intern kontroll tilknyttet forebygging av misligheter innarbeides i TØFF. Forsvarsdepartementet vil påse at nye nødvendige tiltak tilknyttet intern kontroll innarbeides i tiltakslisten, evt. følges opp gjennom egne oppdrag.

Forsvarsdepartementet har innført risikostyring som en integrert del av styringen av forsvarssektoren. Forsvarssjefen er i IVB for 2011 pålagt å sørge for at risikostyring iverksettes og gjennomføres innenfor alle ansvarsområdene til budsjett- og resultatansvarlige sjefer i Forsvaret. I resultat- og kontrollrapportene rapporterer også Forsvaret på risiko og risikoreduserende tiltak. Dette gjøres som en integrert del av rapporteringen på mål, styringsparametere og tiltak.

Forsvarsdepartementet har også utviklet et strategidokument for internrevisjon i forsvarssektoren 2010–2013. Strategien skal bidra til sektorens arbeid med styrket oppfølging av risikostyring og intern kontroll.

Det er iverksatt et omfattende program i 2011 for forbedring av Forsvarets praktisering av intern kontroll, samt mål-, resultat- og risikostyring. Forsvarsstaben besøker samtlige driftsenheter i Forsvaret, for å gi konkret veiledning og støtte til ledelsen av driftsenhetene i arbeidet med å sikre tilfredsstillende styring og kontroll. Forebygging og avdekking av misligheter inngår som et sentralt ledd i dette arbeidet. Det er utarbeidet et praktisk veiledningsmateriale for forebygging og avdekking av misligheter. Forsvarsdepartementet følger opp status og fremdrift i arbeidet gjennom etatsstyringen.

Anskaffelser

Riksrevisjonen har avdekket brudd på lover og regler for anskaffelser. Funnene relaterer seg til manglende dokumentasjon eller begrunnelse for hvorfor anskaffelser er foretatt som direktekjøp uten konkurranse, manglende lojalitet til rammeavtaler og manglende habilitetsvurderinger. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at etterlevelse av anskaffelsesregelverket er et viktig tiltak for å forebygge misligheter, og at dette må ses i lys av det overordnede kravet til intern kontroll.

For å sikre effektiv utnyttelse av forsvarssektorens midler er det viktig at anskaffelser konkurranseutsettes når anskaffelsesregelverket krever dette, at inngåtte rammeavtaler benyttes lojalt og at gjeldende innkjøpsrutiner følges slik disse er definert i foreliggende bestemmelser. Et godt system for intern kontroll er med på å bygge opp under dette.

Videre er det en grunnleggende forutsetning at de som foretar anskaffelsene, er habile i sine avgjørelser når de skal finne frem til det for forsvarssektoren mest fordelaktige tilbudet. Habilitetsreglene knytter seg til saksbehandlingen i forvaltningen, og skal blant annet sikre at allmennheten har tillit til at det blir truffet korrekte avgjørelser. Den enkelte tjenestemann skal selv avgjøre om han er habil til å treffe en avgjørelse. I denne sammenheng vil jeg vise til forsvarssektorens reviderte handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse som blant annet har som sentralt siktemål at samtlige medarbeidere i forsvarssektoren skal være klar over hvilke forventninger som stilles innenfor disse områdene. Jeg er opptatt av at den enkelte tjenestemann kjenner til de krav som stilles og selv vurderer sin habilitet når avgjørelser skal foretas.

Materiellforvaltningen i Forsvaret

Det er i 2010 gjennomført en rekke tiltak knyttet til materiellforvaltningen i Forsvaret. Imidlertid er det fremdeles utfordringer med å få på plass et sentralt og fullstendig materiellregnskap i SAP. Departementet ga Forsvaret i oppdrag å etablere et sentralt materiellregnskap i løpet av 2010. Forsvaret har rapportert at denne målsettingen ikke ble nådd. Denne situasjonen er jeg ikke tilfreds med. Forsvaret har nylig gjennomført en analyse av virksomhetsstyringen med tanke på snarlige forbedringstiltak, et arbeid som også omfattet materiellforvaltningen. Forsvarsdepartementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen med Forsvaret.

Kompetanse

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at tilstrekkelig tilgang på merkantil kompetanse og materiellforvaltningskompetanse er avgjørende for å sikre forsvarlig forvaltning. Det er avgjørende at anskaffelser foretas av personell som har kompetanse på området, for å minimere risikoen for at brudd på anskaffelsesregelverket inntreffer.

Også fagpersonellet som bruker Forsvarets forvaltningssystem som verktøy, må ha riktig og tilstrekkelig kompetanse. For å sikre dette må spesielt nøkkelpersonell beholdes i sine stillinger over tid. Forsvaret har rapportert at det arbeides konkret med tiltak for å få til forbedringer på dette området. Jeg har forhåpninger til at disse tiltakene vil ha effekt, også på kort sikt.

Holdninger, etikk og ledelse

Riksrevisjonen refererer i sine undersøkelser til mangelfull kjennskap til arbeidet med holdninger, etikk og ledelse. Jeg vil understreke at det etiske og holdningsmessige aspektet ved virksomheten har høy prioritet i Forsvaret. I den forbindelse er det verdt å merke seg hvordan Forsvaret har tatt tak i holdningsdimensjonen både lokalt og sentralt, og innenfor de ulike sidene ved virksomheten. Dette synliggjøres blant annet gjennom styrende dokumenter, temasamlinger og i utdanningen. Forsvarsstaben påpeker for øvrig at mange av de som ikke kjenner til betegnelsen 'holdning, etikk og ledelse', vil være kjent med temaet under andre betegnelser. For eksempel har Hæren brukt 'respekt, ansvar, mot' i implementeringen av sitt etikkprogram.

Forsvarssektorens reviderte handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse (HEL) omfatter en rekke satsingsområder og tiltak. Blant disse er et e-læringsprogram innenfor HEL som ble overlevert Forsvaret i 2010. Det er et mål at alle ansatte skal gjennomføre denne e-læringen. Videre fullføres i 2011 et arbeid med å etablere lokale HEL-handlingsplaner for samtlige avdelinger i Forsvaret, og det skal etableres et etisk råd for hele forsvarssektoren.

Utfordringen innenfor HEL-området ligger primært i å holde et kontinuerlig og langsiktig fokus, spesielt fra ledelsesnivået. Videre stilles det krav til

at ledere evner å integrere og etterspørre etiske og holdningsmessige perspektiver i den daglige virksomheten. Riksrevisjonen karakteriserer Forsvaret som preget av en 'tillitskultur' som kan komme i veien for nødvendig intern kontroll. Tillit er helt avgjørende i løsning av mange av forsvarssektorens krevende oppgaver, men tillit må være basert på tydelig regelverk, etisk bevissthet, god ledelse og en arbeidskultur hvor forsvarlig forvaltning står i sentrum for den daglige virksomheten.

Avslutning

Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren bekrefter en rekke av de funn som tidligere er gjort ved gjennomganger internt i sektoren. Jeg har tiltro til at de tiltak som er iverksatt, vil bidra til en forbedret lokal intern kontroll, og Forsvarsdepartementet vil følge opp utviklingen i etatsstyringen. Også oppfølgingen av Strategidokument for internrevisjon i forsvarssektoren 2010–2013 vil kunne bidra til en bedre forankret, lokal intern kontroll.

Det fremgår av departementets tidligere refererte svar til Riksrevisjonen at Forsvaret har lagt ned et betydelig arbeid for å styrke Forsvarets interne kontroll, og at Forsvarsstaben i 2011 vil besøke samtlige driftsenheter i Forsvaret for å følge opp arbeidet med implementeringen av intern kontroll i organisasjonen. Som en del av Forsvarsstabens besøksvirksomhet legges det vekt på intern kontroll knyttet til forebygging og avdekking av misligheter. Jeg anser dette arbeidet å være et vesentlig bidrag for å styrke Forsvarets etterlevelse av det sentrale rammeverket.

Jeg registrerer Riksrevisjonens konklusjon om at forsvarssektoren har lykkes i å etablere et godt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll og forebygge misligheter. Hovedutfordringen er å sikre konsekvent etterlevelse av det etablerte regelverket innenfor alle deler av Forsvarets organisasjon. Forbedret kompetanse fremstår som en nøkkelfaktor for å lykkes med dette. Forsvarsdepartementet vurderer Forsvarets driftsanskaffelser og materiellforvaltning som gjenstående hovedutfordringer når det gjelder forsvarlig forvaltning og intern kontroll. Departementet vil derfor følge opp disse områdene særskilt i tiden som kommer.»

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

En god intern kontroll er en forutsetning for at en virksomhet i tilstrekkelig grad skal ha evne til å forebygge og avdekke misligheter. Selv om Forsvarsdepartementet og Forsvaret har lykkes i å etablere et tydelig formelt rammeverk for å sikre tilstrekkelig intern kontroll, gjenstår betydelige utfordringer når det gjelder den praktiske implementeringen.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svar til at departementet i etatsstyringen har iverksatt flere nye tiltak for å forbedre implementeringen av intern kontroll i Forsvaret. Riksrevisjonen ser positivt på disse tiltakene, og forutsetter at Forsvarsdepartementet gjennom etatsstyringen følger opp status og framdrift i arbeidet.

Forsvarsdepartementet sier seg videre enig i at etterlevelse av anskaffelsesregelverket er et viktig tiltak for å forebygge misligheter. Forsvarsdepartementet framholder Forsvarets driftsanskaffelser og materiellforvaltning som gjenstående hovedutfordringer når det gjelder forsvarlig forvaltning og intern kontroll. Riksrevisjonen slutter seg til dette, og vil i den årlige revisjonen følge opp at et sentralt materiellregnskap blir etablert, og at anskaffelsesregelverket etterleves.

Når det gjelder de påviste svakhetene ved systemene for intern kontroll relatert til Forsvarets anskaffelsesvirksomhet, vil Riksrevisjonen særlig peke på manglende måloppnåelse når det gjelder bruken av hovedprosessen for innkjøp i forvaltningssystemet SAP. Med tanke på de betydelige midlene som er brukt på anskaffelse av forvaltningssystemet SAP, forutsetter Riksrevisjonen at Forsvaret benytter det potensialet for god intern kontroll som ligger i systemet. Dette innebærer at det må oppnås en betydelig økning i bruken av hovedprosessen. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet har innført en styringsparameter om bruken av hovedprosess i SAP.

Undersøkelsen viser for øvrig svakheter når det gjelder ledelsesoppfølging, både fra generalinspektørnivået og fra den enkelte budsjett- og resultatansvarlige sjef. Undersøkelsen viser også at det mangler tilstrekkelig tilgang på blant annet merkantil kompetanse og materiellforvaltningskompetanse. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet trekker fram både ledelsesforankring, holdninger, etikk og tilstrekkelig kompetanse som nøkkelfaktorer for å sikre god intern kontroll. Riksrevisjonen forutsetter at det legges vekt på disse nøkkelfaktorene i arbeidet med å styrke den interne kontrollen i Forsvaret.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Ola Elvestuen, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren, Dokument 3:9 (2010–2011).

Komiteen vil peke på at Forsvaret er en av de statlige sektorene med relativt store innkjøp i form av løpende drift og investeringer. De har en betydelig mengde materiell. Det er av vesentlig samfunnsmessig betydning at Forsvaret med alle sine underliggende etater har et entydig regelverk som følges i praksis. Ifølge reglement for økonomistyring i staten

§ 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner for intern kontroll. Dette skal bidra til å hindre at feil, misligheter og økonomisk kriminalitet forekommer. Komiteen sier seg fornøyd med at Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen har etablert et tydelig rammeverk med formål om å forebygge og avdekke kritikkverdige forhold, og merker seg at Riksrevisjonen ikke framfører kritikk av dette. Det gjenstår imidlertid mye på at dette rammeverket blir anvendt i organisasjonen.

Komiteen merker seg at rapporten avdekker svakheter på disse områdene: risikostyring, intern kontroll lokalt ved avdelinger i Forsvaret, intern kontroll og brudd på regelverk og rutiner innen anskaffelser og materiellforvaltning og i arbeidet med holdninger, etikk og ledelse. Forsvarsdepartementet svarer i sitt brev datert 6. mai 2011 at de er kjent med disse utfordringene, og at de jobber langsiktig med å bøte på mangler og svakheter. Komiteen finner det rimelig at full effekt av tiltakene vil ta noe tid, men vil påpeke at svakhetene umulig kan være av ny dato for forsvarsledelsen.

Komiteen vil understreke at rapporten viser at tilstanden i Forsvaret må forbedres kraftig. Komiteen oppfatter situasjonen slik at det er en reell fare for mislighold, og at dette ikke vil bli fanget opp gjennom dagens praktisering av den interne kontrollen. Komiteen deler Riksrevisjonens syn på behovet for at Forsvarets ledelse – på alle nivåer – viser nødvendig lederansvar og påser at rammeverket blir implementert i sin fulle bredde. I tillegg til lederoppfølging vil komiteen påpeke, i pakt med Riksrevisjonens anbefaling, at det er nødvendig å styrke den merkantile kompetanse og materiellforvaltningskompetanse på alle berørte nivå. Komiteen viser til at rapporten avdekker svakheter ved risiko og intern kontroll og legger til grunn at forsvarsministeren gjennomgår disse rutinene med Forsvarets ledelse.

Komiteen har konkret særlig merket seg at det kostbare IT-forvaltningssystemet SAP i så liten grad blir brukt i anskaffelsesprossesser. 72 prosent av alle anskaffelser følger ikke hovedprosessen i SAP. Et godt og dyrt verktøy som SAP, som i stor grad hindrer mislighold og feil, må brukes. Komiteen trekker særlig fram at virksomhetsplanen for 2010 satte som mål at hovedprosessen med SAP skulle følges i 55 prosent av alle innkjøp ved utgangen av 2010. Hovedprosessen ble for hele 2010 likevel bare fulgt i 28 prosent av anskaffelsene, og for månedene november og desember 2010 i henholdsvis 35 og 23 pst. av anskaffelsene. Forsvaret ligger dermed vesentlig under sine egne måltall. Også beløpsmessig er avviket fra hovedprosessen omfattende: Det utgjør i sum ca. 10 mrd. kroner. Avviket fra hovedprosess gjelder først og fremst for driftsanskaffelser, der anskaffelsene hvor hovedprosessen ikke ble fulgt utgjorde vel 9 mrd. kroner. Komiteen forutsetter at forvaltningssystemet SAP følges de neste tre årene, da ny rapport fra Riksrevisjonen vil foreligge for ny stortingsbehandling.

Det er fra Riksrevisjonen påvist mangler i Forsvarets materialforvaltning i flere år (jf. Dokument 1 for årene 2007, 2008 og 2009). Komiteen forutsetter nå at materiellregnskapet kommer i orden per 1. januar 2012.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:9 (2010–2011) – Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. desember 2011

Anders Anundsen
leder

Per Olaf Lundteigen
ordfører

www.stortinget.no A/S O. Fredr. Arnesen