



Försvarsmakten

Revisionsrapport – Årsredovisning 2016

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens årsredovisning, daterad 2017-02-21. Syftet har varit att bedöma om:

- årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med gällande regelverk,
- den ger en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet, finansiering och finansiella ställning,
- resultatredovisningen är förenlig med övriga delar, samt om
- ledningen efterlevt de föreskrifter som är tillämpliga för användning av anslag och inkomster, samt
- huruvida det framkommit något som tyder på att ledningen inte följt förordningen om intern styrning och kontroll i sin bedömning av intern styrning och kontroll.

Vi har införskaffat en förståelse av den interna styrningen och kontrollen som bedömts vara relevant för revisionen för att kunna utforma ändamålsenliga revisionsåtgärder. Vår förståelse av den interna kontrollen är därmed begränsad och syftar inte till att uttrycka en åsikt om effektiviteten i myndighetens interna styrning och kontroll. De punkter som framgår i revisionsrapporten är sådana iakttagelser som vi har identifierat under revisionen och som bedömts vara tillräckligt viktiga att rapportera till ledningen.

Dessa iakttagelser har dock inte påverkat revisionsberättelsens utformning.

Riksrevisionen önskar information senast 2017-05-08 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen har vid granskningen identifierat risken för felaktig värdering av beredskapstillgångar samt brister i samband med lönehantering. Riskerna avseende beredskapstillgångarna har inte resulterat i identifierade felaktigheter men kan enligt Riksrevisionen leda till sådana om inte rutinerna ses över.

Vid granskningen av personalkostnader har uppmärksamats att ett antal personer felaktigt erhållit lön under kortare eller längre tid under sin tjänstledighet.

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten hanterat de enskilda fallen olika och

har inte erhållit underlag som visar motivering till varför brottsanmälan har gjorts i vissa fall och underlåtit i andra. De felaktigt utbetalda beloppen är ur ett årsredovisningsperspektiv oväsentliga även om de för individen kan vara väsentliga.

1 Felaktigt utbetalda löner

Försvarmaktens lönekostnader exkl. arbetsgivaravgifter, pensionspremier och andra avgifter enligt lag och avtal uppgick till drygt 8 miljarder kronor för räkenskapsåret 2016. Löneutbetalningar är en väsentlig process hos de flesta myndigheter och har till sin karaktär en viss inneboende risk, men är vanligtvis hårt standardiserad och omgärdad av kontroller. Försvarmakten har en geografiskt utspridd organisation och ett stort antal lönearter i form av tillägg och rörliga ersättningar vilket medför att lönekostnader på så sätt är en mer riskfylld post än hos de flesta andra myndigheter. I detta fall är det dock inte mot de rörliga ersättningarna Riksrevisionen vill rikta fokus, utan mot den fasta lönen. Att personal slutar, beviljas tjänstledighet eller är sjukskrivna är inget unikt för Försvarmakten, inte heller den geografiska spridningen. Det unika är det relativt stora antalet felaktigt utbetalda månadslöner. Under Riksrevisionens granskning har det framkommit att Försvarmaktens HR Centrum (HRC) månatligen hanterar mellan 80 och 120 fordringsärenden på anställda, där fordringarna uppstått till följd av felaktiga löneutbetalningar.

En faktor som sannolikt spelar in är personalens höga rörlighet mellan olika tjänsteställen. Detta ställer högre krav på rapportunderlag över anställda samt på chefer att ha kontroll på vem som verkligen ska vara med på lönelistan.

Det är personalansvarig chef på förbandet som ansvarar för att underlag inkommer till HRC så att ändringar av fast lönedata kan göras korrekt i lönesystemet. Utan korrekt underlag saknar HRC möjlighet att fånga upp felaktiga utbetalningar. Detta gäller exempelvis vid avslutad anställning, tjänstledighet, lönerevision eller om sjukskrivning uppstår.

Riksrevisionen har varje år sedan årsredovisning 2009 rekommenderat Försvarmakten att stärka den interna kontrollen avseende hanteringen av löneutbetalningar. Detta inbegriper bl.a. kontroll av att den personal som får lön från Försvarmakten också arbetar för myndigheten.

Försvarmakten har t.ex. i rapportsvar¹ till Riksrevisionens iakttagelser avseende årsredovisningen 2014 svarat att direktiv skickats ut till personalansvariga chefer, om att månatligen kontrollera att rätt personer erhåller lön. Riksrevisionen bedömer att

¹ FM 2015- 4098:5

kontrollen trots detta inte fungerar tillfredsställande eftersom vi fortfarande ser felaktiga utbetalningar av vilka många också pågått under längre tid.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att fortsätta arbetet med att införa en kontrollstruktur som säkerställer att felaktiga löneutbetalningar inte görs.

Att erhålla felaktigt utbetald lön

Riksrevisionen har i granskningen 2016, liksom under tidigare år, identifierat ett flertal fall där Försvarmaktens fordringar mot den anställda, genom felaktigt utbetalda löner, uppgår till, för den enskilde, icke oväsentliga belopp. I vissa fall har de felaktiga lönerna erhållits under lång tid och fordringarna överstiger 100 tkr. Det handlar inte bara om unga nyanställda utan även om seniora medarbetare som felaktigt fått lön utbetald till sig. De flesta av dessa fordringar har reglerats. Enligt uppgift från Försvarmakten har polisanmälan gjorts i vissa fall, men inte i alla. Riksrevisionen har inte erhållit information som med säkerhet anger hur många fall som polisanmälts och inte heller underlag som visar motivering till varför anmälan har gjorts i vissa fall och underlåtits i andra.

Om en arbetsgivare gör felaktiga utbetalningar till en anställd, kan det under vissa omständigheter utgöra en straffbelagd handling om den anställda förfogar över de utbetalda medlen och samtidigt är medveten om att utbetalningen är felaktig (10 kap 4 § Brottsbalken). Rättsfall visar att det kan finnas olika omständigheter som gjort att arbetstagare kan ha haft befogad anledning att utgå från att utbetalningarna inte var felaktiga, t.ex. tjänstledighet under en period då olika ekonomiska lösningar funnits för att friställa personal eller om arbetstagaren haft flera olika källor av inkomster som försvårat att ha kontroll över inkomsterna. Generellt gäller att ju längre tid och ju större belopp, desto svårare blir det att hävda att man förfogat över medlen i god tro. Enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning har arbetsgivaren i vissa fall en skyldighet att göra en åtalsanmälan om en anställd är skäligen misstänkt för brott.

När det framkommer indikationer på att anställda begått någon typ av regelbrott är det viktigt att arbetsgivaren hanterar sådana indikationer på ett likformigt sätt och säkerställer att alla fall bedöms på samma sätt och att skyldigheten att göra åtalsanmälan beaktas. Likabehandlingsprincip utgör en grundpelare i offentlig förvaltning och framgår av Regeringsformen (1 kap 9 § Regeringsformen). Riksrevisionen har i tidigare

avrapportering² framfört att Försvarsmakten saknar ett systematiskt förhållningssätt som skapar bra förutsättningar för att hantera likartade fall på likartat sätt.

Riksrevisionen gör bedömningen att frånvaron av ett sådant systematiskt förhållningssätt medför risk för att olika bedömningar görs i likartade fall och att hänsyn därmed tas till ovidkommande omständigheter. Ett exempel på en sådan omständighet är att den anställde efter påstötning från Försvarsmakten reglerat skulden och att Försvarsmakten därför inte gör någon åtalsanmälan.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Försvarsmakten inrättar en rutin för juridisk bedömning av samtliga fall av indikationer på oegentligheter och som även inkluderar felaktigt utbetalda belopp. Denna rutin bör dokumenteras och kommuniceras i hela organisationen. Rutinen bör ha sin grund i likabehandlingsprincipen, dvs. att likartade fall ska bedömas lika.

För att säkerställa enhetliga bedömningar bör dessa utföras av en central funktion. Bedömningen bör vara skriftlig och ligga till grund för att avfärda eller lämna över ärendet till rättsvärdande myndighet.

2 Risk för felaktig värdering av beredskapstillgångar

Vid granskningen av beredskapstillgångar har Riksrevisionen identifierat potentiella felkällor som riskerar att leda till felvärderade tillgångar. Posten beredskapstillgångar utgör den enskilt största posten i Försvarsmaktens finansiella redovisning och transaktionerna är i många fall av den storleken att felaktig redovisning kan leda till väsentliga fel i årsredovisningen och därmed påverka revisionsberättelsen.

Försvarsmaktens rutin för att aktivera beredskapstillgångar innebär att aktivering sker först när Försvarsmakten erhållit dokument för materielöverlämning (MÖL) för den aktuella anläggningen. I vissa fall kan ett vapensystem bestå av ett flertal individer, som enskilt utgör egna anläggningar och går att använda individuellt vid t.ex. övningar. Det kan innebära att övervägande delen av ett vapensystem levererats och nyttjats för avsett ändamål i början av en räkenskapsperiod, men aktivering av samtliga individer görs först när MÖL erhålls vid slutleverans. Av 5 kap 4§ i ESV: s allmänna råd till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, framgår att avskrivning bör påbörjas då tillgången kan tas i bruk för avsedd verksamhet. Om tillgången utgörs av delar som

² Revisionsrapport dnr: 32-2013-0443

Revisionsrapport dnr 32-2014-0436

levereras separat bör enligt Riksrevisionen avskrivning påbörjas i samband med delleverans förutsatt att denna del av tillgången då kan brukas i verksamheten.

Ett annat exempel är Försvarmaktens rutin för destruktion och utrangering av ammunition. Nuvarande rutin innebär att utrangering av tillgången i bokföringen görs i samband med att destruktionsintyg erhålls. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att bokslutstidpunkten infaller mellan beslutet att belägga ammunitionspartiet med nyttjandeförbud och att destruktionsintyget, med utrangering som följd, erhålls. I ett sådant fall har en nollvärderad tillgång felaktigt fortfarande ett värde i balansräkningen. Snarlika fall, med annan typ av beredskapstillgångar, har tidigare år identifierats och rapporterats till Försvarmakten varefter Försvarmakten ändrat rutiner och därmed reducerat risken för felaktig värdering i bokslut.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att se över rutinen för när en anläggning aktiveras så att aktivering sker i nära anknytning till när den i sin helhet eller i delar kan användas i verksamheten för avsett ändamål.

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att se över rutinerna för nedskrivning och utrangering av ammunition. Nedskrivning av värdet bör göras redan i anknytning till att ett lägre värde för tillgången har fastställts.

Ansvarig revisor Tomas Janhed har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Marie Pettersson har varit föredragande

Tomas Janhed

Marie Pettersson

Kopia för kännedom:

Regeringen

Försvarsdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen