FORSVARSDEPARTEMENTET

FD Led Internrevisjonen DefenceWay



Vurdering av mislighetsrisiko på utvalgte områder i Forsvaret

Doculive	2015/0004
Prosjektnummer	B16 – 2014
DW-referanse	Kapittel 5.3.3 Sluttrapport
Gradering:	U.off., jf. offl. § 14 ~~FORTROLIG~~ Med vedlegg er rapporten BEGRENSET
Godkjent (dato/signatur)	01.12.2014, Frank Alvern

1 Oppsummering

Tidligere undersøkelser av styring og kontroll med mislighetsrisiko i Forsvaret har vist svakheter på flere områder, blant annet anskaffelser og lønn. Formålet med revisjonen er å gjøre en vurdering av risikoen for misligheter innenfor utvalgte deler av disse områdene, og undersøke om internkontrollen er hensiktsmessig innrettet for å forebygge og avdekke eventuelle tilfeller av misligheter.

Basert på revisjonen som er utført, er det vår vurdering at Forsvarets forebyggende, avdekkende og korrigerende kontroller ikke er tilstrekkelige.

I oppdraget er det identifisert følgende røde flagg på lønns- og anskaffelsesområdet i Forsvaret:

- Ansatte som mottar både lønn som selvstendig næringsdrivende og samtidig ordinær lønn
- Ansatte som innehar aktive roller både som innkjøpere, rekvirenter og anvisere
- Ansatte som fakturerer Forsvaret
- Innkjøpsordre som registreres etter faktura er utstedt fra leverandør for mottatt vare/tjeneste
- Fakturaer som ikke er tilknyttet innkjøpsordre
- Innkjøpsordre som ikke er anvist, men der faktura er betalt
- Innkjøpsordre som gjelder andre leverandører enn de som har fakturert for utført vare/tjeneste
- Betalinger til skatteparadis
- Relativt store utbetalinger som skal dekke husleiekostnader for ansatte, men som ikke er dokumentert med hensyn til hvem utbetalingen gjelder for (hvor mange), og hvilken adresse boligen er på
- Leverandører med forbindelser til ansatte i Forsvaret
- Norske mellomledd (agenter) for utenlandske leverandører
- Uspesifiserte utgifter
- Leverandører som er avhengige av Forsvaret for hele eller betydelige deler av sin inntekt (men som ikke er en del av Forsvarsindustrien som sådan)
- Faktura som spesifiserer allerede utført arbeid, men som i realiteten kan være en forskuddsbetaling for å støtte privat drift
- Konsulenter som behandles på samme måte ansatte når det gjelder overtid og reiseutgifter, men som antagelig ikke er innberettet via lønnsregnskapet
- Fakturaer som ikke oppfyller lovmessige krav til utforming eller innhold
- To leverandørnummer gjelder én leverandør i leverandørregisteret
- Fakturaer som er registrert på leverandører som er merket «ikke i bruk» i SAP

Enkeltsakene som er belyst i rapporten varierer i type risiko, alvorlighetsgrad og økonomisk vesentlighet.

Innhold

1 Oppsummering 2

2 Innledning, bakgrunn 4

3 Formål og problemstillinger 5

3.1 Problemstillinger 6

3.2 Definisjoner 7

3.3 Avgrensning 7

3.4 Koordinering med andre revisjonsfunksjoner 7

3.5 Særskilt om behandling av personopplysninger 8

4 Revisjonskriterier 9

5 Metode 10

6 Observasjoner og anbefalinger 15

6.1 Delproblemstilling 1 - Er det gjort utbetalinger på lønns- og anskaffelsesområdet som er i strid med aktuelt regelverk og/eller gjeldende instruks? 15

6.2 Delproblemstilling 2 – Finnes det uvanlige leverandørtransaksjoner, eller mønstre av leverandørtransaksjoner, som kan indikere risiko for misligheter eller tilfeller av misligheter? 19

6.3 Kvalitetssikring av datagrunnlaget for IDEA-analyser og utvikling av modell 30

7 Konklusjon og anbefalinger 31

Vedlegg 1: Røde flagg-rapport 32

2 Innledning, bakgrunn

Riksrevisjonens undersøkelser av styring og kontroll med mislighetsrisiko i Forsvaret har vist mangler på flere områder. Forvaltningsrevisjonen av internkontroll i forsvarssektoren (Dokument 3-9 (2010-2011)) viste for eksempel at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har etablert et godt formelt internkontrollrammeverk for å forebygge misligheter, men at rammeverket var mangelfullt implementert i organisasjonen. Svakhetene som ble trukket frem var i hovedsak:

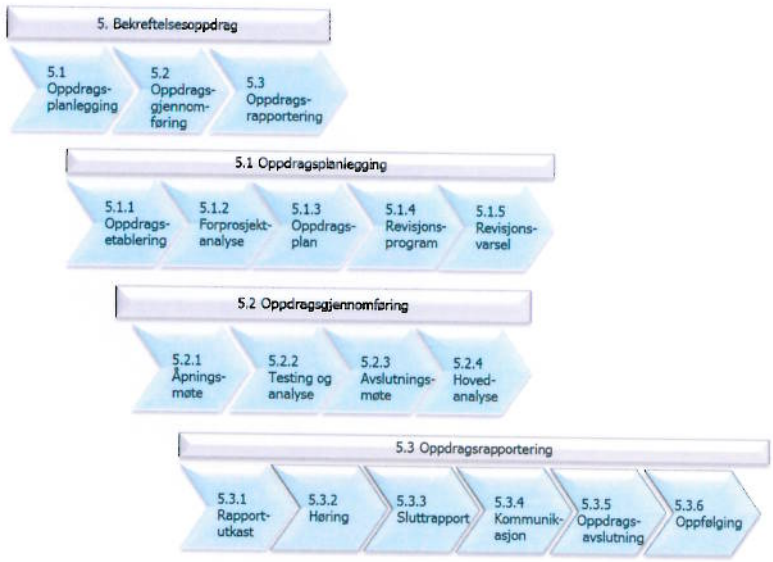
- Svakheter ved risikostyring og mangelfull kvalitet på arbeidet med internkontroll lokalt ved avdelinger i Forsvaret
- Svakheter ved internkontroll og brudd på regelverk og rutiner innen anskaffelser og materiellforvaltning
- Varierende kjennskap til arbeidet med holdninger, etikk og ledelse

Også i regnskapsrevisjonen er det gjennom mange år vist til brudd på anskaffelsesregelverket. I Dokument 1 (2012-2013) konstateres det at regelverkets grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling og forutsigbarhet for leverandørene ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Det vises til mangler knyttet til bruk av rammeavtaler, og til at begrunnelser for unntak av kravet til konkurranse ikke regelmessig gis. Sporbarheten mellom regnskapssystemet og dokumentasjon for anskaffelser vurderes som mangelfull, noe som igjen svekker kontrollmulighetene. Videre presiseres at anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til etterprøvbarhet og gjennomsiktighet ikke er tilfredsstillende ivaretatt.

Lønnsområdet i Forsvaret kjennetegnes av store transaksjonsmengder og en vesentlig totalkostnad. Risikoen for misligheter, uønskede handlinger og feil på lønnsområdet regnes normalt som iboende. Riksrevisjonen har i 2013 gjort en gjennomgående analyse av variabel lønn i Forsvarssektoren, med vekt på overtid. FD Led Internrevisjon (FD Led IR) har i 2014 prioritert en analyse med vekt på utbetalinger av både lønn og honorar til ansatte i Forsvaret i en definert periode. Denne prioriteringen gjøres på bakgrunn av arbeidet som nylig er utført av Riksrevisjonen, samt funn i dataanalyser utørt av FD Led IR i 2013.

Revisjonen er utført i samsvar med FD Led IRs revisjonsledelsesverktøy, DefenceWay.

Prosessen for et bekreftelsesoppdrag er beskrevet i DefenceWay (DW) som illustrert i figur 1 nedenfor.



Figur 1 - Defence Way, bekreftelsesoppdrag

3 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen er å gjøre en vurdering av risikoen for misligheter på utvalgte deler av lønns- og anskaffelsesområdet i Forsvaret, og undersøke om internkontrollen er hensiktsmessig innrettet for å forebygge og avdekke eventuelle tilfeller av misligheter.

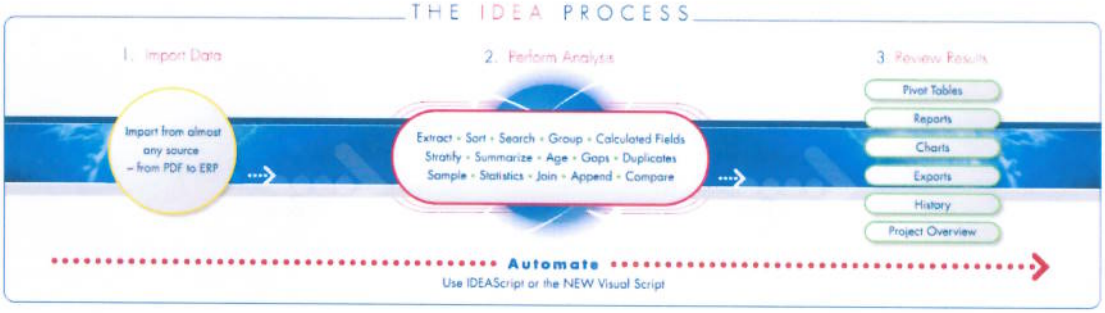
Det todelte formålet beskrives nærmere i punktene a) og b) under:

a) Kartlegge, teste og analysere mislighetsrisiko på lønnsområdet i Forsvaret
Formålet med revisjonen er å bekrefte at ansatte og tidligere ansatte i en valgt periode ikke har fått utbetalt godtgjørelse som er i strid med regelverket på området.

b) Kartlegge, teste og analysere mislighetsrisiko på anskaffelsesområdet i Forsvaret
Formålet med revisjonen er å bekrefte at mislighetsrisikoen på anskaffelsesområdet er tilstrekkelig håndtert med risikoreduserende tiltak.

Kvalitetssikring av datagrunnlaget for IDEA-analyser og utvikling av modell og informasjonsdeling om dataanalyseverktøyet
Undersøkelsene som er skissert i punktene a) og b) over vil i stor grad basere seg på testing og analyse av regnskapsdata fra SAP i IDEA. Innledningsvis er det derfor gjennomført en kvalitetssikring av datagrunnlaget, som beskrevet i punkt 3.4 a) i Forsvaret-planen til FD Led IR. Behovet for kvalitetssikring av datagrunnlaget er knyttet til observasjoner fra gjennomført revisjon av anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret (2013). FD Led IRs konklusjon fra 2013 er at enkelte filrelasjoner mangler, eller at nøkkelbegrep ikke er gjennomgående. For at transaksjonsanalyser skal kunne gjennomføres, må relasjoner og nøkkelbegrep i datasettet verifiseres for eksistens og gyldighet.

I forbindelse med ovenstående aktiviteter har FD Led IR bidratt med informasjon om dataanalyseverktøyet og tilbudt støtte dersom Forsvaret selv ønsker å gjennomføre eller forbedre egne dataanalyser som en del av sine kontrollhandlinger.



Figur 2 - IDEA

3.1 Problemstillinger

Med forankring i Økonomiregelverkets krav til intern kontroll[1] tar revisjonen for seg følgende **hovedproblemstilling:**

Indikerer en analyse av utvalgte transaksjoner at internkontrollen er hensiktsmessig innrettet slik at den forebygger og avdekker misligheter på utvalgte lønns- og anskaffelsesområder?

Delproblemstilling 1:

Er det gjort transaksjoner med ansatte eller tidligere ansatte som er i strid med aktuelt regelverk og/eller gjeldende instruks (jf. a-d)?

a. Finnes det lønnsmottakere i 2013 som urettmessig har mottatt honorar i tillegg til fast lønn?
b. Finnes det fiktive lønnsmottakere i 2013?
c. Finnes det i 2013 anskaffelser der innkjøpsordre og anvisning, eventuelt også mottak, er utført av samme person?
d. Finnes det lønnsmottakere (i 2013) som urettmessig har fakturert Forsvaret i 2013? (Baseres på uttrekk av navn, adresse, bankkonti)

Delproblemstilling 2:

Finnes det uvanlige leverandørtransaksjoner, eller mønstre av leverandørtransaksjoner, som kan indikere risiko for misligheter eller tilfeller av misligheter? Analysen begrenses til utvalgte analysekriterier som er omtalt i kapittel 5.

[1] Reglement for økonomistyring i staten, § 12, og Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 2.4

3.2 *Definisjoner*

Misligheter – bevisste handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel[2].

Honorar – lønn for enkeltstående oppdrag der mottaker ikke er ansatt med alminnelige faste lønnsvilkår[3].

Faktura – salg av varer eller tjenester på kreditt skjer ved bruk av faktura[4]. Fakturaen, eller salgsdokumentet, fungerer som dokumentasjon av kjøperens betalingsforpliktelse og selgerens tilgodehavende. Krav til innholdet i en faktura er gitt i Bokføringsforskriften kapittel 5-1.

Transaksjon – definert i hvitvaskingsloven § 2 og omfatter "enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering i formuesgoder".

Transaksjonsanalyse – En transaksjonsanalyse er en arbeidsmetode som kan benyttes for å vurdere risikoen for misligheter i en virksomhet. I en transaksjonsanalyse med fokus på misligheter systematiseres transaksjoner etter bestemte utvalgskriterier som kan utgjøre «røde flagg». Røde flagg er hendelser, indikasjoner og mønstre som erfaringsmessig kan varsle om misligheter.

3.3 *Avgrensning*

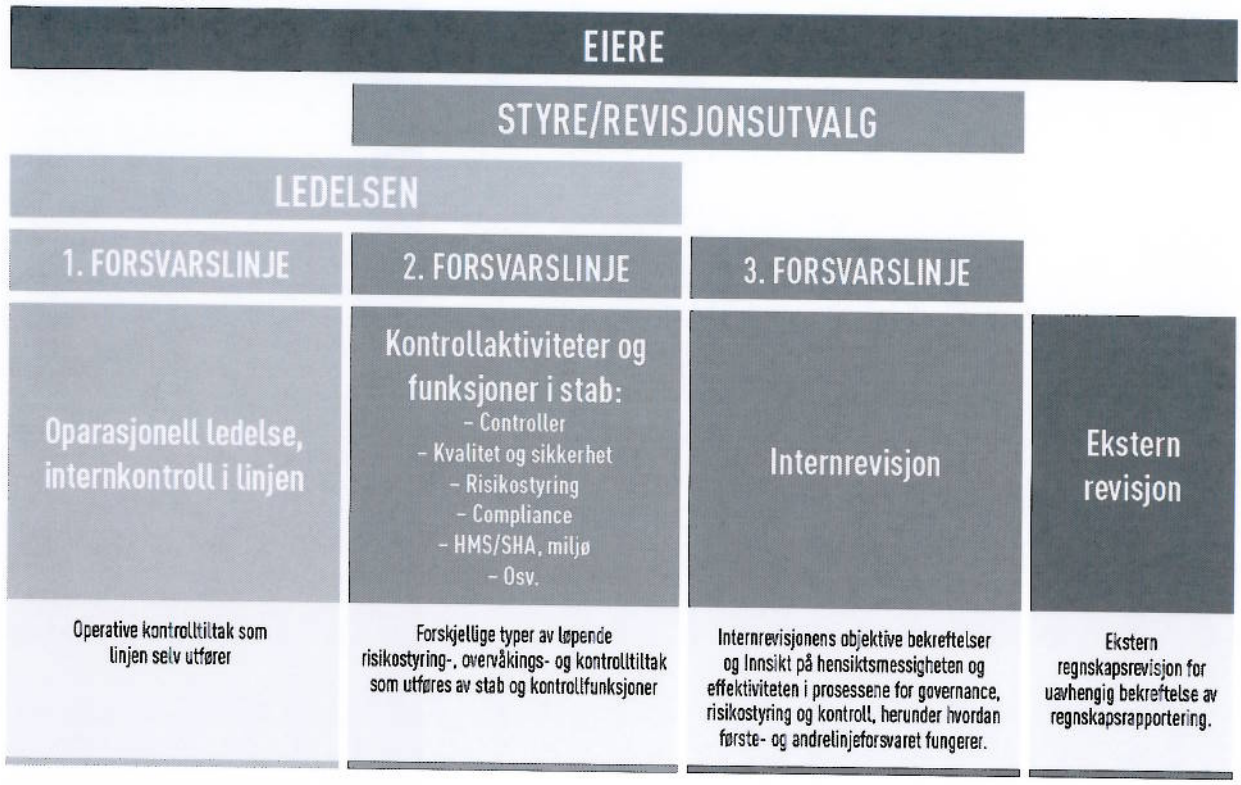
Revisjonsoppdraget konsentrerer seg om en analyse av utvalgte transaksjoner som grunnlag for å si noe om risikoen for misligheter. Analysen er basert på et uttrekk av data fra 2013-regnskapet for Forsvaret.

3.4 *Koordinering med andre revisjonsfunksjoner*

Internrevisjonsprofesjonen benytter seg av den såkalte treforsvarslinjemodellen som del av bekreftelsesarbeidet. Sammenhengen mellom kontrollfunksjonene i en organisasjon kan illustreres som forsvarslinjer som vist i figur 3 nedenfor.

---

[2] Basert på internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1240)
[3] Se for eksempel www.altinn.no
[4] Se for eksempel www.skatteetaten.no



Figur 3 - Organisering av de samlede kontrollfunksjonene illustrert som tre forsvarslinjer, NIRF 2013

Riksrevisjonen er, som forsvarssektorens eksterne revisor, en type 4. linjekontroll i denne modellen. Riksrevisjonen har de siste årene hatt merknader til Forsvarets gjennomføring av anskaffelser, både i Dokument 1 (fra regnskapsrevisjonen) og i Dokument 3 (fra forvaltningsrevisjonen).

Forsvarssjefens internrevisjon (FSJ IR) er Forsvarets 3. linje. FD Led IR benytter seg av deres arbeid som kildegrunnlag hvor det er hensiktsmessig. FSJ IR gjennomførte i 2012 Kartlegging av mislighetsrisiko, risikovurderinger og kontroll (revisjonsrapport 4/2012). I denne revisjonen er blant annet risiko knyttet til innkjøpsprosessen, leverandørregisteret og tilgangs- og rollestyring belyst, noe FD Led IR bygger videre på. FSJ IR har i sin gjeldende årsplan ikke lagt opp til en undersøkelse av mislighetsrisiko i Forsvaret. FSJ IR har imidlertid gjennomført en revisjon av anskaffelser i 2014, og er i ferd med å ferdigstille sluttrapport som omtaler vesentlige avvik.

FD Led IR er i denne revisjonen Forsvarets 4. linje, og har tidligere utført to revisjoner av driftsanskaffelser. Denne revisjonen har fulgt opp noen av svakhetene påvist i disse revisjonene.

Både Riksrevisjonen og FSJ IR er orientert om dette oppdraget.

3.5 Særskilt om behandling av personopplysninger

Revisjonen baserer seg på åpen informasjon om personer og foretak, og det er ikke innhentet eller behandlet sensitive personopplysninger fra eksterne, lukkede kilder. Dersom videre undersøkelser skulle fordre et behov for innhenting av personopplysninger fra lukkede kilder, vil FD Led IR be om samtykke fra den det gjelder, samt oppbevare og slette opplysningene i henhold til gjeldende krav i Personopplysningsloven.

4 Revisjonskriterier

For å belyse oppdragets formål og problemstilling er det utledet revisjonskriterier som beskrevet nedenfor. Revisjonskriteriene er diskutert med revidert enhet/etat.

Revisjonskriteriene for dette oppdraget er hentet fra:

Dokumentstatus/ regelverk	Tittel	Relevant del
Tariffavtaler	Særavtale om økonomiske vilkår for personell i utlandet	Kap. 11 – Bolig under utenlandsoppholdet
Lov og forskrift	Bokføringsforskriften	Kap. 5-1 – Dokumentasjon av salg av varer og tjenester
Retningslinjer	Forsvarsdepartementets retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester i forsvarssektoren	Kap. 6 – Øvrige presiseringer
	Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarsektoren	Kap. 1 - Generelt
Regelverk og interne instrukser	Regelverket for økonomistyring i staten	§ 14 Intern kontroll Kap. 2.4 – Intern kontroll Kap. 2.5 – Kontroll av utgifts- og inntektstransaksjoner Kap. 4.4 – Bokføring, dokumentasjon og oppbevaring Kap. 5.3 - Anskaffelser
	Anskaffelsesregelverk for forsvaret (ARF)	§ 2-5 Varsomhet i forhold til leverandører med tilsatt personell fra forsvarssektoren
	Reglement for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret	Hele (med unntak av det som gjelder salg)
	Reglement for lokal organisering av innkjøpsvirksomhet	Hele

5 Metode

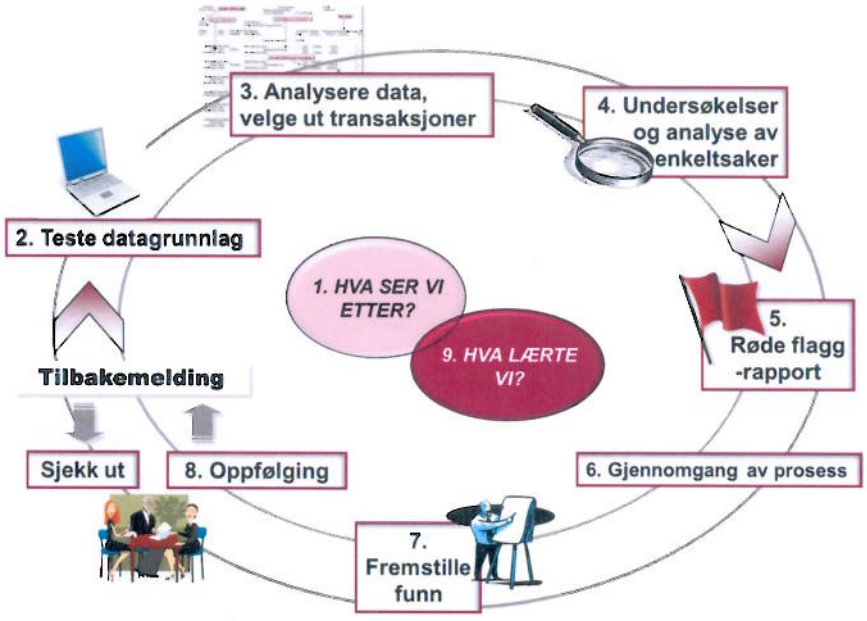
Transaksjonsanalyse – testing, uttrekk og analyse av data knyttet til leverandørfakturaer og lønnsbilag

En transaksjonsanalyse er en arbeidsmetode som kan benyttes for å vurdere risikoen for misligheter i en virksomhet. I en transaksjonsanalyse med fokus på misligheter systematiseres transaksjoner etter bestemte utvalgskriterier som kan utgjøre «røde flagg». Røde flagg er hendelser, indikasjoner og mønstre som erfaringsmessig kan varsle om misligheter. Kunnskap om røde flagg hentes gjerne fra kjente tilfeller av misligheter, og forståelse av hva som utgjør røde flagg øker evnen til forebygging. Transaksjonsanalysen kan bidra til avdekking av misligheter ved å identifisere uvanlige transaksjoner, uvanlige forhold knyttet til transaksjoner, samt uvanlige mønstre i transaksjoner når de ses under ett.

Eksempler på forhold som kan avdekkes i en transaksjonsanalyse inkluderer:

- Overtredelse av kontroller og rutiner
- Privat bruk av virksomhetens ressurser
- Honorarutbetaling til ansatte og tidligere ansatte som er i karantene
- Identifisering av nær tilknytning mellom ansatt og leverandør (rollekonflikt/inhabilitet)
- Overforbruk
- Store betalinger til små foretak drevet av en person eller et fåtall personer
- Betalinger til NUF-selskap og skatteparadiser
- Manglende transparens i leverandørforhold
- Uforholdsmessig gode betingelser for leverandører (leveranser, betalinger, etc.)

Figur 4 under illustrerer transaksjonsanalysen som en prosess:



Figur 4: Prosess i en transaksjonsanalyse

Transaksjonsanalyser på lønns- og anskaffelsesområdet kan benytte mange ulike utvalgskriterier for å velge ut transaksjoner som er potensielt uvanlige, eller som representerer en kjent mislighetsrisiko.

Utvalgte kriterier på lønnsområdet er:

Analyse-/utvalgskriterium	Mulig risiko
Sammenligning av lønnsarter	Ansatte som mottar både lønn som ansatt og honorar som selvstendig næringsdrivende innenfor regnskapsåret 2013
Lønnsbankkonto lik leverandørbankkonto	Ansatte som leverer tjenester eller varer fra eget foretak
Ansattnavn likt leverandørnavn	Ansatte som leverer tjenester eller varer fra eget foretak
Uvanlig eller manglende personnummer i person- og stillingsregisteret	Fiktive ansatte

Utvalgte kriterier på anskaffelsesområdet er:

Analyse-/utvalgskriterium	Mulig risiko
Runde summer	• Uspesifiserte fakturaer • Fakturaer som mangler underlagsdokumentasjon • Fiktive fakturaer • Betalinger til mellommenn, konsulenter, tilretteleggere, agenter og innleide eksperter • Skjulte bestikkelser
Lave, uvanlige eller manglende fakturanummer	• Leverandører som er avhengige av å ha Forsvaret som kunde • Uvanlige leverandører • Nyopprettede leverandører oppsatt for å selge varer eller tjenester til Forsvaret • Innkjøp foretas ikke fra godkjente leverandører • Innkjøp foretas ikke i henhold til godkjent kontrakt
Like/lignende opplysninger om leverandører	• Leverandør som fakturerer for samme vare/tjeneste fra ulike foretak • De samme personene står bak flere tilsynelatende uavhengige leveranser til en større anskaffelse • Behov for kjøp av eksterne tjenester defineres av allerede engasjerte leverandører/konsulenter
Skatteparadis og potensielle postboksselskap	• Skjulte kickbacks/returprovisjon • Skulte bestikkelser • Hvitvasking • Betalinger til kriminelle • Betalinger til ukjente motparter
Store transaksjoner ved årsslutt	• Hastebetalinger • Ikke-kontrollerte betalinger • Betalinger ført innenfor feil periode • Kredittid ikke utnyttet • Fiktive fakturaer • Overfakturering

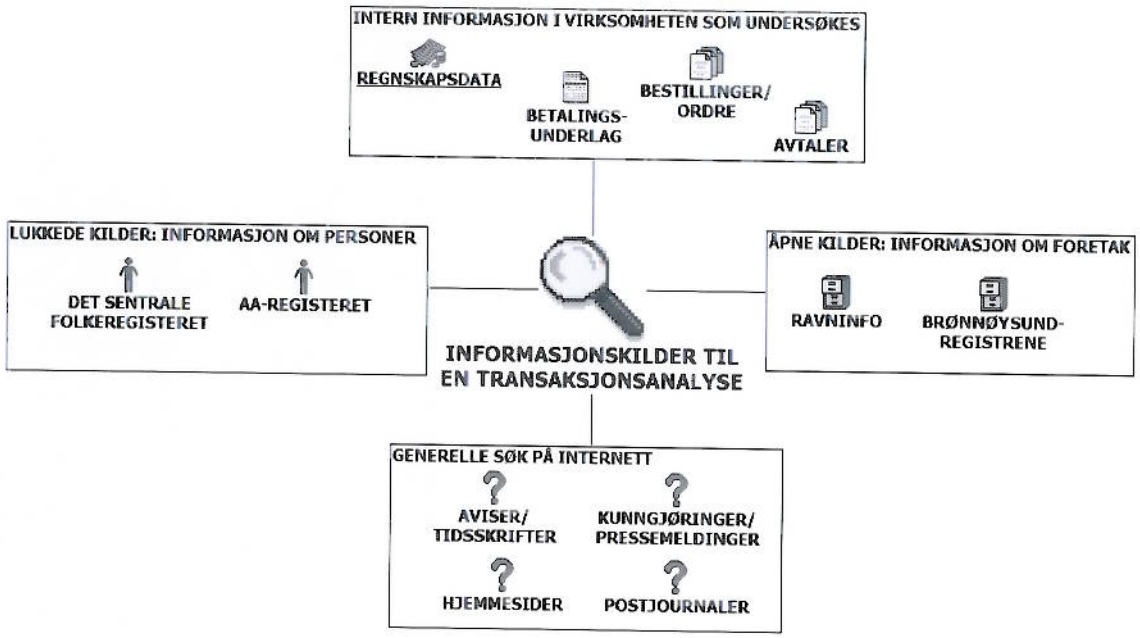
Analyse-/utvalgskriterium	Mulig risiko
Dobbeltbetaling (én faktura er betalt to ganger)	• Bevisst urettmessig utbetaling
Manglende innkjøpsordre	• Ikke-kontrollerte innkjøp og avtaler som er gjort uten konkurranse • Leverandører som fakturerer for varer/tjenester som ikke leveres
Etterregistrerte innkjøpsordre	• Uautoriserte anskaffelser/innkjøp • Anskaffelser uten konkurranse • Varer/tjenester følger ikke rutiner for varemottak • Ansatte foretar private innkjøp som betales av Forsvaret
Innkjøper/rekvirent og anviser er samme person	• Uautoriserte anskaffelser/innkjøp • Anskaffelser uten konkurranse • Ansatte foretar private innkjøp som betales av Forsvaret • Ansatte kjøper fra eget eller nærståendes foretak
Varemottak mangler	• Anskaffelse/innkjøp av vare/tjeneste som ikke er mottatt av Forsvaret
Innkjøp, anviser og varemottak er utført av samme person	• Uautoriserte anskaffelser/innkjøp • Anskaffelser uten konkurranse • Ansatte foretar private innkjøp som betales av Forsvaret • Ansatte kjøper fra eget eller nærståendes foretak

Informasjonskilder

Basert på gjennomgang og analyse av uttrekk av transaksjoner velges det ut noen betalingsmottakere for videre undersøkelser. I undersøkelsene innhentes både intern dokumentasjon fra Forsvaret, og informasjon fra offentlig tilgjengelige registre og andre informasjonskilder på internett. For å unngå at det oppstår grunnlag for uberettiget mistanke eller udokumenterte beskyldninger om misligheter, er alle undersøkelser utført med diskresjon, og uten å involvere andre enn dedikerte kontaktpersoner i Forsvaret.

Kilder som er benyttet i undersøkelsene er:

- Regnskapsdata fra SAP (om lønnsmottakere, betalingsmottakere og transaksjoner)
- Kopi av faktura/lønnsbilag
- Ordreinformasjon fra SAP
- Korrespondanse vedlagt i SAP
- Forsvarets intranett
- FOBID
- Offentlig tilgjengelig selskapsinformasjon fra Bisnode/Brønnøysund
- Telefonkatalog og andre opplysningstjenester
- Generell informasjon på internett (bransjetidsskrifter, hjemmesider, m.m.)



Figur 5

Som vist i punktlisten og i figur 5 over, kan undersøkelsene i en transaksjonsanalyse potensielt omfatte en rekke informasjonskilder som det kan være tidkrevende å innhente og gjennomgå informasjon fra. Ved bruk av noen av disse kildene kan det dessuten oppstå behov for å involvere personer utenfor revisjonen, og for å innhente samtykke fra personen det gjelder. **De innledende undersøkelsene er derfor avgrenset til å omfatte følgende punkter:**

- Grunnlaget for transaksjonen
- Roller og eierskap i foretak
- Arbeidsforhold
- Relasjon til Forsvaret

Basert på informasjonen som identifiseres i de innledende undersøkelsene, har FD Led IR supplert undersøkelsene der dette er nødvendig for å få et informativt bilde av problemstillingen(e) som avdekkes.

Utvalg

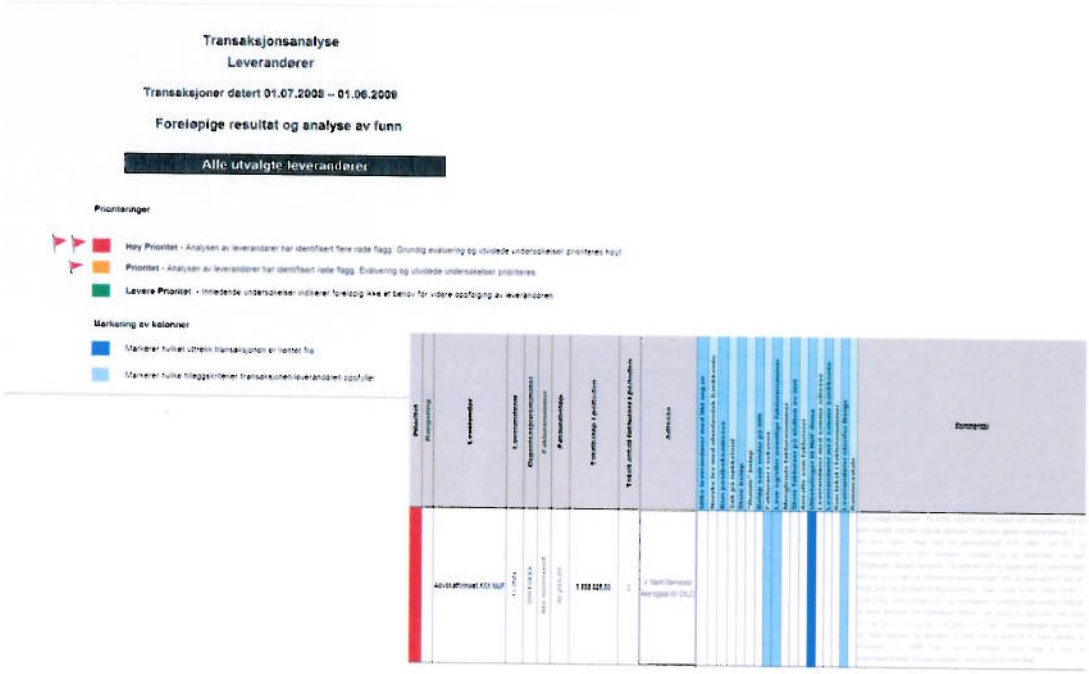
Det er gjort målrettede uttrekk og analyse av data i IDEA for å identifisere eventuelle røde flagg som kan varsle om misligheter eller andre uønskede handlinger og feil. Det **totale antallet fakturaer i 2013 var 269 899**, og disse er registrert på **13 611 leverandører**. Basert på analysen er det **valgt ut 68 transaksjoner** på anskaffelsesområdet for nærmere undersøkelse. 34 av disse transaksjonene er også relatert til lønnsområdet.

Utvalget av transaksjoner er ikke representativt for datagrunnlaget på områdene som undersøkes, men heller risikobasert og avviksorientert. Fokus for undersøkelsene har vært allerede besluttede anskaffelser og gjennomførte lønns- og honorarutbetalinger. Arbeid som gjøres i tidligfasen av en anskaffelse, eller i beslutningen om ansettelse eller engasjement, vil i mindre grad være i fokus for transaksjonene som velges ut for nærmere undersøkelse.

Eventuell mistanke om, eller avdekking av misligheter, følges opp med en særskilt undersøkelse som begrunnes i egen plan og godkjennes på rett nivå.

Røde flagg-rapport

Resultater fra analysearbeidet og undersøkelsene er samlet i en **røde flagg-rapport** (vedlagt) som inneholder informasjon om transaksjonene og betalingsmottakerne som er valgt ut. Røde flagg-rapporten er først og fremst et verktøy som brukes for å holde oversikt over potensielle risikoområder, røde flagg og resultater fra søk. Rapporten inkluderer en vurdering av hvilken prioritet videre undersøkelser eventuelt skal få, og hvilke risikoelementer og problemstillinger som ser ut til å være fremtredende.



Figur 6 - Røde flagg-rapport

Kontaktpersoner i revidert enhet

FST ØS er orientert om revisjonsoppdraget, og det er gjennomført åpningsmøter med Forsvarets Lønnsadministrasjon (FLA) og Forsvarets Regnskapsadministrasjon (FRA).

I dette oppdraget er det i tillegg gjennomført en dags opplæring i bruk av IDEA for nøkkelpersonell i FLA.

6 Observasjoner og anbefalinger

6.1 *Delproblemstilling 1 - Er det gjort utbetalinger på lønns- og anskaffelsesområdet som er i strid med aktuelt regelverk og/eller gjeldende instruks?*

a. *Finnes det lønnsmottakere i 2013 som urettmessig har mottatt honorar i tillegg til fast lønn?*

Løpende dialog med Forsvarets Lønnsadministrasjon (FLA), viser at det finnes to hovedlønnarter for honorar; én med, og én uten feriepenger, og at det er opp til den enkelte budsjett- og regnskapsansvarlige avdeling (BRA) å velge hvilken lønnart en utgift skal allokeres til. Utvalget som er gjennomgått består i stor grad av innleide leger og helsepersonell, men det forekommer også andre typer næringsdrivende i utvalget. For at en utbetaling som angitt i problemstilling a) skal være urettmessig, legges det til grunn at én person har mottatt honorar over lønnart 3110, og regulativlønn over lønnart 1000 og/eller 5000 i samme periode, her 2013.

Valget av lønnart styres av oppdragsavtaler som er inngått med den enkelte mottaker, for det enkelte oppdraget. Grunnregelen for utbetaling av honorarer til selvstendig næringsdrivende er at slik utbetaling skal skje ved bruk av lønnart 3110. FLA opplyser at det imidlertid er etablert en praksis i Forsvaret, hvor den enkelte avdeling kan inngå avtaler som ikke medfører utbetaling over lønnart 3110, men på andre honorarkoder. Det er også kjent at enkelte honorarmottakere kan ha ulike avtaler med ulike avdelinger i Forsvaret. FLA er i dialog med FST om dette, med sikte på å etablere en felles praksis.

Innenfor denne problemstillingen er det en risiko for feilaktige beregninger av eksempelvis feriepenger og skatt. Dokumentanalyse og dialog med FLA ved analyse av utvalget antyder at det gjøres feil ved håndtering av honorarutbetalinger til selvstendig næringsdrivende. Dette gjelder både ved fakturakontroll, økonomirapportering og skatte- og avgiftsmessig innberetning. I denne sammenheng er FD Led IR kjent med at FLA nå ber om all dokumentasjon fra FRA når det gjelder utbetalinger over lønnart 3110.

Enkelte lønnarter [5] skal ikke forekomme i samme periode, knyttet til samme person. Dette gjelder lønnarter på serie 1 og 5 (ulike typer regulativlønn) og serie 3 (spesielt serie 31 - honorar til selvstendige næringsdrivende). Ved analyse av datauttak fra SAP er det observert i alt 4 tilfeller av utbetaling av lønnart 3110 (honorar til selvstendig næringsdrivende) og lønnarter i serie 1 (regulativlønn innenlands).

[5] En lønnart er en dynamisk kode i som brukes i forbindelse med automatiske lønnsberegninger i SAP. Lønnarten identifiserer og kategoriserer det enkelte tillegg og trekk og sørger for korrekt, regnskapsmessig behandling av de beløp som registreres. Slik behandling kan eksempelvis være skattetrekk, oppgaveplikt og ulike typer gyldighets- og rimelighetskontroll.

Ref. nr. i røde flagg-rapport	Ansatt	Totalt fast lønn i 2013	Totalt honorar i 2013
64	[redacted]	73 337	50 000
65	[redacted]	112 277	4 000
66	[redacted]	262 484	47 790
67	[redacted]	144 861	1 848

b. Finnes det fiktive lønnsmottakere i 2013?

For å besvare spørsmål b) er det gjort uttrekk fra lønnsdata (lønnstransaksjonsregisteret 2013) for å finne eventuelle ugyldige personnumre. I tillegg er det gjort uttrekk som identifiserer personer som enten var under 18 eller over 80 år i 2013, og som mottok lønn og/eller godtgjørelser i 2013.

Et personnummer er bygget opp med 11 tall. Nummeret har syntaksen ddmmyy i de seks første posisjonene og ulike kombinasjoner av løpenummer (personens plassering i rekken av nyfødte på en aktuell dato), kode for kjønn (oddetall = menn og partall = kvinner) og syntaktisk kontrollsiffer.

Utførte tester med grunnlag i ovennevnte beskrivelse av personnummer viser ingen forekomster av ugyldige personnumre for personer med registrert adresse i Norge. Undersøkelsene viser at det finnes personer som var under 18 eller over 80 år i 2013 og som var registrert med transaksjoner i lønnsregnskapet samme år, men ingen av disse er innenfor 1000-, 3000- eller 5000-serien.

For å kunne svare på problemstilling b) med betryggende sikkerhet, bør det vurderes å utføre ytterligere kontroller i 2015/2016.

c. Finnes det i 2013 anskaffelser der innkjøpsordre og anvisning, eventuelt også mottak, er utført av samme person?

I henhold til Økonomiregelverkets punkt 2.5.2.2 om attestasjonskontroll heter det at «Attestasjonskontrollen skal utføres av en annen person enn den som benytter sin budsjettdisponeringsmyndighet».

I Forsvaret er det i hovedsak tre roller som knytter seg til anskaffelsesprosessen i SAP: lokal innkjøper, rekvirent og anviser. I Reglement for lokal organisering av innkjøpsvirksomhet, defineres rollene slik:

- **Lokal innkjøper** – stillingsinnehaver som er bemyndiget til å utføre anskaffelser for DIF eller BRA
- **Rekvirent** – stillingsinnehaver som er bemyndiget til å initiere anskaffelser og gjøre avrop på rammeavtaler gjennom Forsvarets forsyningsportal
- **Anviser** – den som innehar budsjettdisponeringsmyndighet og som godkjenner bruk av tildelte budsjettmidler

Én av lokal innkjøpers hovedoppgaver er å saksbehandle rekvisisjoner opprettet av rekvirenter innenfor ansvarsområdet. FD Led IR legger derfor til grunn av det er denne rollen som tilsvarer attestantrollen som omtales i Økonomiregelverket.

Analyse av uttrekk fra SAP viser at 459 personer har mere enn én rolle i SAP. I summeringen er det kun tatt med roller som er gyldige også etter 31.12.2014. Fordelingen av roller ser slik ut:

- 68 personer har aktive roller som anviser, innkjøper og rekvirent
- 83 personer har aktive roller som anviser og innkjøper
- 376 personer har aktive roller som anviser og rekvirent

Mens det vil være knyttet størst risiko til rollekombinasjonene i første og andre kulepunkt, stiller FD Led IR spørsmål ved om innkjøper vil kunne ha en reell påvirkningsmulighet i saksbehandlingen i de tilfellene der rekvirent også er anviser.

På grunn av begrensninger i SAP har det ikke vært mulig å besvare problemstilling c) uten å gjøre spesialtilpassede uttrekk av data fra SAP. FD Led IR har, via Forsvarsstaben, bedt om bistand fra FLO Forsyning til et slikt uttrekk, og resultatet fra analysen som er planlagt utført vil innarbeides i denne rapporten når det eventuelt er klart.

d. *Finnes det lønnsmottakere (i 2013) som urettmessig har fakturert Forsvaret i 2013?*
Baseres på uttrekk av navn, adresse, bankkonti.

I revisjonsrapport nr. 4/2012 fra Forsvarssjefens internrevisjon henvises det til at FLA gjennomfører «både systematiske kontroller på det som blir lagt inn i systemene ved hver lønns-/reisekjøring, samt stedlige forvaltningskontroller». Videre refereres det til habilitetskontroller som utføres ved inngåelse av rammeavtaler med leverandører, og som et ledd i skrivingen av anskaffelsesprotokoller. Rapporten viser videre til at det skal være etablert en kontroll der FLA og FRA i samarbeid kontrollerer at ansatte ikke samtidig er leverandører til Forsvaret.

For å bekrefte ovenstående, har FD Led IR gjennomført analyser med utgangspunkt i ansatte og leverandører som er registrert med samme bankkonto i Forsvarets regnskap, og ansatte og leverandører med samme navn. En mer detaljert beskrivelse av resultatene er gjengitt i ***røde flagg-rapporten*** (vedlagt).

Ansatte og leverandører med samme bankkonto

Analyser av data har identifisert i alt 24 tilfeller der ansatte og leverandører er registrert med samme bankkonto. Av disse var det fem personer som både mottok ordinær lønn inkludert feriepenger i 2013, *og* som fakturerte Forsvaret samme år. Disse fem vises i tabellen under:

Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/ansatt	Totalt fakturert i 2013	Total lønn i 2013
41	[redacted]	41 000	374 750
43	[redacted]	11 553	149 168
46	[redacted]	20 000	145 047
52	[redacted]	4 000	17 368
61	[redacted]	6 000	548 747

I utvalget av ansatte og leverandører med samme bankkonto, ble det identifisert ett tilfelle der innkjøpsordren (4700016699) er merket «ikke anvist», og der utbetaling av honorar (lønnart 3001) likevel ser ut til å være gjennomført. Videre er innkjøpsordren datert nesten 1 måned etter fakturaen. I Reglement for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret, punkt 2.3.2, står det at «anvisning i SAP som hovedregel skal skje før bestillingen sendes til leverandør». FD Led IR har ikke funnet dokumentasjon i SAP som forklarer hvorfor innkjøpsordren ikke er anvist. Honorarutbetalingen gjelder legetjenester ved sesjon, og er bestilt av FSA. Ref. nr. i røde flagg-rapporten er 51.

Ansattnavn likt leverandørnavn

Ved gjennomføring av dette oppdraget er det benyttet flere av dataanalyseverktøyet IDEA sine sammenligningsfunksjoner. Likhetsanalyser er en utfordrende innfallsvinkel til dataanalyser da disse sammenligner tekststrenger både med hensyn på fullt samsvar og tilsynelatende samsvar (likhet). Utfordringene er knyttet til de tekniske (logiske og syntaktiske) betingelsene som er gitt IDEA ved gjennomføring av analysene. I dette oppdraget har likhetsanalysene vært basert på samsvar og likhet i tekststrenger der filoppsettet forutsetter at det kun skal forekomme navn på person eller firma. Analysene har videre vært basert på at de utvalgte tekststrengene er sammenlignbare i utgangspunktet, og selve sammenligningene har vært utført ved bruk av/konvertering til små bokstaver, fjerning av spesialtegn og fjerning av mellomrom i begge datakilder.

Analysen gav svært mange treff, og en første grovsiling av treffene indikerer at mange var irrelevante for problemstillingen som undersøkes. Med utgangspunkt i ovenstående forutsetninger, er det valgt ut 6 eksempler der ansattnavn og leverandørnavn er likt. Disse vises i tabellen under:

Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/ansatt	Totalt fakturert i 2013	Total lønn/honorar i 2013
35	[redacted]	117 000	0
36	[redacted]	31 886	151 119[6]
37	[redacted]	6 700	506 383
38	[redacted]	180 257	706 890[7]
39	[redacted]	39 380	0

[6] Den ansatte er registrert under personalområdet «avgangsstimulerende tiltak, SAP ORG» og mottok lønnsutbetaling under lønnart 1106 (redusert lønn).

[7] Honorarutbetaling under lønnart 3001.

6.2 *Delproblemstilling 2 – Finnes det uvanlige leverandørtransaksjoner, eller mønstre av leverandørtransaksjoner, som kan indikere risiko for misligheter eller tilfeller av misligheter?*

For å belyse delproblemstilling 2 er det utført en analyse av alle fakturaer postert i 2013 (transaksjonsanalyse). Det totale antallet fakturaer i 2013 var 269 899, og disse er registrert på 13 611 leverandører. FD Led IR har valgt ut 64 fakturaer fra 63 leverandører/betalingsmottakere for nærmere undersøkelse, og resultatet fra undersøkelsene er oppsummert i ***røde flagg-rapporten*** som er vedlagt denne rapporten. Se kapittel 5 for en mer detaljert beskrivelse av transaksjonsanalyse som arbeidsmetode.

Gjennom undersøkelsene i transaksjonsanalysen er det identifisert områder med mislighetsrisiko, og disse er nærmere beskrevet i avsnittene under.

Etterregistrerte innkjøpsordre

I henhold til Reglement for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret, skal anvisning i hovedsak skje via arbeidsflyten i SAP før bestillingen sendes til leverandør.

Av utvalget på 64 fakturaer er

- 14 fakturaer tilknyttet innkjøpsordre som er «etterregistrerte uten melding»[8]
- 2 fakturaer ikke tilknyttet en innkjøpsordre
- 2 fakturaer tilknyttet innkjøpsordre som er merket «ikke anvist» (disse to har følgelig ingen dato for godkjenning i SAP)
- 2 fakturaer tilknyttet innkjøpsordre som gjelder andre leverandører enn de som har fakturert

I utvalget er det kun 16 fakturaer som er opprettet *og* godkjent[9] før faktura er utstedt fra leverandør. Det vil si at 30 av innkjøpsordrene er godkjent etter at faktura er utstedt. Undersøkelsene indikerer at en betydelig andel er godkjent flere måneder etter faktura er utstedt fra leverandør. Her tas det forbehold om at anvisning kan ha skjedd utenfor SAP.

Resultatet av analysene harmonerer med funn vedrørende bruk av Forsvarets forsyningsprosess beskrevet i Rapport etter kontroll av forsvarlig forvaltning på regnskapsområdet (punkt 2.1.2.1). Rapporten er utgitt av FRA og har Doculivereferanse 2012/035299-006/FORSVARET/132.

Generelt kan mangel på og/eller etterregistrering av gyldige innkjøpsordre knyttes til følgende mislighetsrisikoer:

- Ikke-kontrollerte innkjøp/anskaffelser
- Leverandører som fakturerer for varer/tjenester som ikke leveres
- Anskaffelser uten konkurranse

[8] Betegnelse i SAP

[9] Her tas det utgangspunkt i datoen for godkjenning som gis på utskriftsversjonen av innkjøpsordrene i SAP.

- Varer/tjenester følger ikke rutiner for varemottak
- Ansatte foretar private innkjøp som betales av Forsvaret

Betalinger til foretak i skatteparadis

Gjennom transaksjonsanalysen er det identifisert flere utbetalinger til såkalte skatteparadis. Den vanligste definisjonen av et skatteparadis er at det er jurisdiksjon med lav eller ingen skatt, men det er også flere andre viktige kjennetegn[10]:

1. Det er land med null, eller nær null skatt for personer og selskaper som ikke er hjemmehørende i landet (ikke-residente).
2. Det er lett og billig for enheter utenfra å etablere seg i skatteparadis, og lett å sikre seg anonymitet.
3. Skatteparadiser er preget av strengt hemmelighold og lite transparens, og utleverer som regel ikke finansiell og kommersiell informasjon.

Som det fremgår av punktene over, er skatteparadisproblematikk relatert til mer enn kun muligheten for nullskatteytelse. Tax Justice Network Norge sier for eksempel at: «skatteparadisene gjør det mulig å skjule eierskap, lage komplekse ugjennomsiktige selskapsstrukturer, utføre spekulative transaksjoner med stor risiko og omgå finansielle regler som behov for egenkapital.» Gjennom sitt arbeid, har Skatteetaten bidratt til å sette søkelyset på virkningene av skatteunndragelse og beskriver problemstillingen slik: "Skatte- og avgiftsunndragelser fører til tapte inntekter for det offentlige. Når store verdier unndras, berøres hver og en av oss av disse lovbruddene. Svart økonomi skaper også uheldig konkurransevridning i næringslivet og svekker tilliten både til offentlig forvaltning og aktører i næringslivet."

Eksempler på betalinger til foretak med adresse i skatteparadis er:

Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/betalingsmottaker	Totalt utbetalt i 2013
2	[redacted] (Belize)	157 243
7	[redacted] (Dubai)	161 992
10	[redacted] (Dubai)	502 426
13	[redacted] (Sveits)	35 751

Utbetalinger for husleiekostnader for ansatte i Forsvaret

Undersøkelser i transaksjonsanalysen har vist at noen utbetalinger fra Forsvaret til skatteparadis gjøres i forbindelse med betaling for husleiekostnader for ansatte. Dette gjelder for eksempel utbetalingene til [redacted] i Dubai, som gjelder husleie i Sudan, og til [redacted] i Panama der adressen synes å tilhøre en «offshore services provider». For sistnevnte er det uklart

[10] Hentet fra FN-sambandets nettsider: http://www.fn.no/Tema/Fattigdom/Handel-gjeld-og-kapitalflukt/Kapitalflukt-og-skatteparadis

hvilken adresse det betales leie for. De utbetalingene for husleie som er undersøkt preges av å være svakt dokumentert, med lite eller ingen informasjon om mottaker, eller hvor mange og hvilke personer husleien skal gjelde for. Noen av utbetalingene virker også å være uvanlig store for å gjelde husleie for enkeltpersoner.

I følge Særavtale om økonomiske vilkår for personell i utlandet skal leie av bolig i utlandet gjøres «innenfor rammen av en nøktern boligstandard» og utgiftene skal dekkes «etter det vanlige prisnivå/-leieareal på stedet». Videre stadfestes at det skal tas hensyn til medfølgende families sammensetning og/eller særlige behov. Tariffavtalen tar opp leie av bolig, og sier ingenting om langvarige hotellopphold som alternativ til leie av bolig. Undersøkelsene av utbetalingen til [redacted] indikerer at det er påløpt kr 4 142 *per natt* for husleie for én person i ett kvartal, og utbetalingen spesifiseres å gjelde et rom på Hilton hotell i Hanoi. Det forklares ikke hvem [redacted] er, eller hvilken tilknytning personen/foretaket har til hotellet. Det vites heller ikke hvor mange netter den ansatte faktisk har oppholdt seg på hotellet, eller om familiemedlemmer også har oppholdt seg der.

Videre er det også funnet et eksempel innenfor husleieutbetalinger der de samme utgiftene ser ut til å være betalt to ganger (se [redacted] og [redacted] i tabellen under). Utbetalingene gjelder samme ansatt og samme periode, og er gjort av samme innkjøper med adresse i Ungarn. Utbetalingene gjøres imidlertid til ulike betalingsmottakere.

Eksempler på utbetalinger for husleiekostnader er:

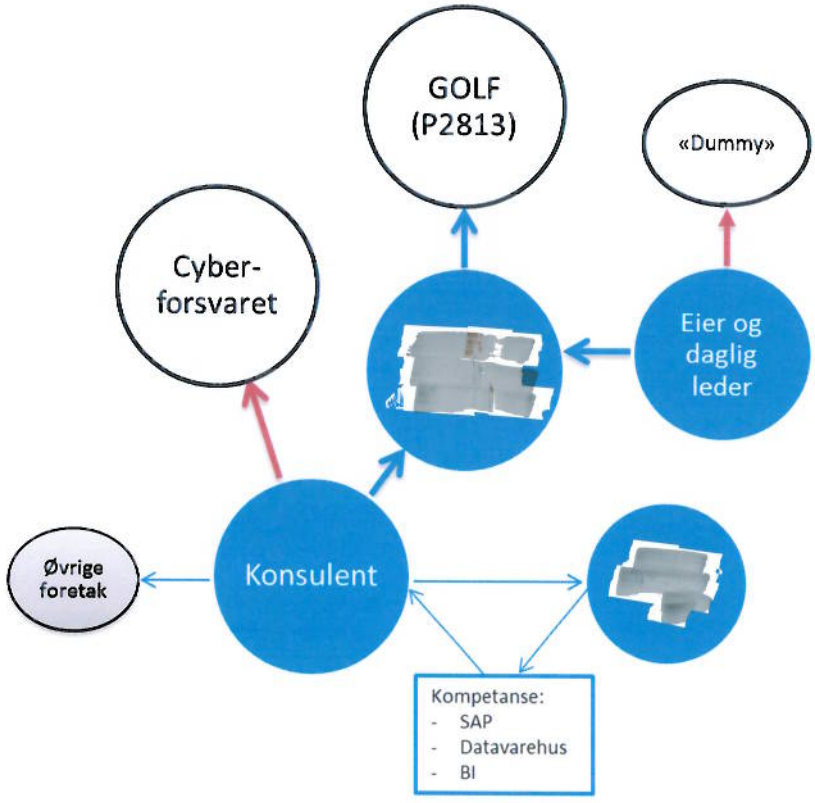
Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/betalingsmottaker	Totalt utbetalt i 2013
9	[redacted] (Panama)	243 173
11	[redacted] (Vietnam)	505 297
22	[redacted] (Dubai)	1 503 617
23	[redacted] (Italia)	524 326
24	[redacted] (Italia)	524 326

Leverandører med forbindelser til ansatte i Forsvaret

Gjennom undersøkelser i transaksjonsanalysen er det avdekket tre tilfeller der leverandøren har en eller flere forbindelser til ansatte i Forsvaret. I ett av tilfellene er forbindelsen direkte ved at en konsulent fra leverandøren [redacted] også er registrert med et ansettelsesforhold i Forsvaret. Videre er eier og daglig leder registrert som ansatt med betegnelsen «Dummy», en betegnelse som ser ut til å bety at vedkommende er ansatt, eller har et ansattnummer i en etat i forsvarssektoren, eller i departementet. FD Led IR har imidlertid ikke fått svar på nøyaktig hva som ligger i denne betegnelsen, og når den kan/skal brukes. Leverandøren ble valgt ut da den oppfylte flere av utvalgskriteriene i transaksjonsanalysen som kan forbindes med mislighetsrisiko: lave og sekvensielle fakturanummer, og store transaksjoner ved årsslutt. Førstnevnte kriterium/risiko er beskrevet i egne avsnitt i dette kapittelet. Videre ser innkjøpsordren ut til å være godkjent ca. 10 måneder etter fakturadato (jf. utskrift av innkjøpsordre fra SAP), noe som vi mener øker mislighetsrisikoen. Det er imidlertid litt usikkert når innkjøpsordren faktisk ble godkjent, eller om

godkjenning alltid er synlig i SAP, siden dokumentet ser ut til å være opprettet i SAP ca. 5 måneder før fakturadato.

Figuren under viser forbindelsene mellom leverandøren og Forsvaret. De røde pilene angir et ansettelsesforhold i 2013, mens de blå angir informasjon knyttet til leverandøren. Hvite figurer gjelder Forsvaret.



Figur 7 - Forbindelser mellom ansatte og leverandører

For den andre leverandøren i denne kategorien, [redacted]., er forbindelsen mindre konkret, men forholdet er likevel signifikant dersom det viser seg at undersøkelseshypotesen kan verifiseres. Gjennom søk på leverandøren har FD Led IR funnet en person med [redacted]navn blant de ansatte (som « [redacted]). Det samme navnet deles av fem personer som er ansatt i Forsvaret, hvorav én som i henhold til SAP skal være [redacted] i FLO. På Forsvarets intranett navngis de ulike programsjefene, og vedkommende var ikke blant dem, noe som kan tyde på at vedkommende er i permisjon, eller nylig har sluttet i Forsvaret. Det var for øvrig mulig å gjenfinne de øvrige fire på Forsvarets intranett, noe som styrker hypotesen om permisjon/oppsigelse.

Fakturaen som gjelder leveransen fra [redacted] er for øvrig fra en norsk leverandør som heter [redacted] Innkjøpsordren gjelder også [redacted] Denne problemstillingen vil diskuteres under neste punkt, utenlandsk leverandør, norsk mellomledd.

Det tredje og siste tilfellet i denne kategorien, gjelder leverandøren [redacted] med adresse i Dubai. Innkjøpsordren beskriver innkjøpt vare/tjeneste med teksten « [redacted], og leveransen er bestilt av Sambandsbataljonen. Fakturaen oppgir to gmailadresser, men det er uklart

om dette skal være kontaktinformasjon som skal gjelde for Forsvaret eller for leverandøren. I den ene gmailadressen oppgis et norsk navn, og det er kun én person ansatt i Forsvaret (Cyberforsvaret) som har dette navnet. Det er uklart hvorfor det oppgis en gmailadresse, da disse vanligvis benyttes privat.

Eksemplene som er undersøkt og som belyser problemstillingen er:

Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/betalingsmottaker	Totalt utbetalt i 2013
31	[redacted]	35 550 478
12	[redacted]	23 465 777
10	[redacted]	502 426

Utenlandsk leverandør, norsk mellomledd

Gjennom transaksjonsanalysen er det funnet to tilfeller der utenlandske leverandører til Forsvaret samarbeider med norske foretak som utgjør et mellomledd i leveransen. Det er uklart hvilken rolle de norske foretakene skal ha i leveransen, og hvorfor de skal involveres som mellomledd. I de anskaffelsene der mellomledd, eller såkalte agenter, benyttes, er det en risiko for at Forsvaret betaler unødvendige påslag. Videre kan det være vanskelig å plassere ansvar dersom leveransen uteblir eller er mangelfull/beheftet med feil, og/eller beslutte hvem honoraret skal betales til, jf. Reglement for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret, kapittel 3.2.2.

Fakturaen som er undersøkt fra [redacted] spesifiserer at leveranse av vare ([redacted]) skal gjøres til [redacted], på Vestlandet i Norge (postkode 5179 Godvik). Verken innkjøpsordre eller faktura spesifiserer videre leveranse til Forsvaret, men leverandøren har vedlagt en garanti som utpeker det norske foretaket som agent for [redacted] nettsider lister imidlertid ikke [redacted] blant distributører i Norden. Her kan det være en risiko for at varemottaket ikke er gjort på forsvarlig måte, og i henhold til Økonomiregelverkets kapittel 5.3.4 om varemottak.

I det andre tilfellet som belyser denne problemstillingen, er det avdekket en viktig risiko med hensyn til holdninger til å endre stamdata om leverandører for å få gjennomført fakturabehandling i Forsvaret. Leveransen fra [redacted] (også diskutert i avsnittet over) er fakturert av [redacted] som innkjøpsordren også retter seg mot. I SAP er det vedlagt korrespondanse som viser en diskusjon rundt hvordan FRA skal håndtere en faktura der betalingen skal gjøres til en annen enn fakturautsteder. En [redacted] fra FRA ser ut til å mene at det er forsvarlig å endre bankdata (en del av stamdata) for gjeldende transaksjon, for så å endre tilbake etter at transaksjonen er gjennomført.

Eksempler i røde flagg-rapporten er:

Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/betalingsmottaker	Totalt utbetalt i 2013
5	[redacted]	827 408
12	[redacted]	23 465 777

Fakturaer som er postert i leverandørregnskapet uten tilknytning til et leverandørnummer

I henhold til Økonomiregelverkets punkt 4.4.3 skal bokføring og registrering være tilrettelagt slik at krav til blant annet obligatorisk leverandørspesifikasjon ivaretas. Under punkt 4.4.3 e) heter det at: «Alle transaksjoner med leverandører per periode, der leverandørens kode, navn og organisasjonsnummer, alle poster i ordnet rekkefølge med dokumentasjonsdato og dokumentasjonshenvisning og inn- og utgående saldo skal fremgå.»

I datasettet som benyttes til analyse av leverandørfakturaer, er det identifisert 509 fakturaer som totalt beløper seg til ca. kr. 83,1 mill. som ikke er knyttet til en leverandør. Dette forstyrrer utregninger av totalt beløp fakturert per leverandør, og gjør det vanskelig å holde oversikt over hvor mye hver leverandør faktisk har fakturert.

FD Led IR har ikke funnet en forklaring på hvorfor regnskapet fremstår på denne måten, og vet foreløpig ikke nøyaktig hvilke konsekvenser det har. Vi har imidlertid observert at de to fakturaene som undersøkt i denne kategorien ikke er tilknyttet en innkjøpsordre i SAP (ref.nr 4 og 6 i røde flagg-rapporten).

Uspesifiserte fakturaer

I henhold til Bokføringsforskriften § 5-1-1 om salgsdokumentets innhold skal dokumentasjon av salg av varer og tjenester blant annet inneholde angivelse av partene, ytelsens art og omfang, tidspunkt og sted for levering av ytelsen. Som nevnt tidligere, er utvalgte betalinger til foretak i skatteparadis, og utvalgte betalinger for husleiekostnader, basert på mangelfull dokumentasjon om tjeneste og/eller betalingsmottaker.

I tillegg er det identifisert en faktura fra et hotell i Stockholm ([redacted]) som er basert på en etterregistrert innkjøpsordre uten melding. Bevilgningsstedet som er belastet er Afghanistan. Fakturaen har en verdi på kr. 754 275, og Forsvaret har betalt tre fakturaer for til sammen ca. kr. 2,1 mill. til hotellet i 2013. Én av de andre to fakturaene har samme dato som utvalgt faktura.

Den eneste informasjonen som oppgis i innkjøpsordren er «mellomlanding». Verken faktura eller innkjøpsordre inneholder informasjon om, eller dokumentasjon på, deltakere og anledning. Fakturaen gjelder mat, drikke, konferanserom, hotellrom og konferanseutstyr (se ref. nr. 14 i røde flagg-rapporten). Ifølge Reglement for regnskapsprosessen for Forsvaret, punkt 5.2.2.2, skal utgifter til bevertning understøttes av følgende informasjon:

- Hensikt og begrunnelse
- Kopi av godkjenning eller fullmaktskriv
- Deltakerliste. Hvis navnelisten av sikkerhetsmessige årsaker er gradert, skal referanse til gradert skriv anføres bilaget
- Spesifiserte originalkvitteringer

Videre stadfestes i reglementet, punkt 5.2.2, at «Bevertning i form av godtgjøring til mat ved møter, konferanser mv skal holdes på et nøkternt nivå og det skal vurderes kritisk når, overfor hvem, hvordan og i hvilket omfang servering skal gis.»

Leverandører som er avhengige av Forsvaret

I Forsvarsdepartementets retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester i forsvarssektoren, punkt 6, presiseres det at samme konsulent og/eller firma ikke skal leies inn over flere år til tilnærmet samme oppdrag. Videre skal det utvises særskilt aktsomhet ved kjøp av flere leveranser fra den samme leverandøren, herunder konsulenttjenester. I transaksjonsanalysen er det gjort et utvalg av åtte leverandører som ser ut til å ha Forsvaret som eneste, eller klart største kunde. Det vil si at leverandørens inntekt hovedsakelig stammer fra salg av varer/tjenester til Forsvaret. Dette kommer til syne gjennom uttrekk av leverandørfakturanummer i sekvens (101, 102, 103, 105, 106, 108, etc.), og ved å innhente informasjon om inntekt fra foretaksregisteret. Leverandørene er ikke medlemsbedrifter i Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening (FSI).

I et mislighetsperspektiv er den viktigste risikoen ved avhengige leverandører at forholdet til kunden er tettere sammenlignet med øvrige leverandør-kundeforhold. I noen tilfeller senker dette terskelen for å gå utenom relevant regelverk, og for å tillate adferd som ellers ikke ville blitt ansett akseptabel. Erfaringsmessig har det dessuten vist seg at grunnlaget for valget av leverandøren kan bygge på bekjentskap og nære relasjoner fremfor faglig kompetanse og konkurransedyktige tilbud på varer og tjenester.

Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren setter søkelyset på hva som kjennetegner akseptabel og uakseptabel atferd (punkt 1.6). Det refereres til at offentlige ansatte ikke skal la seg påvirke av personlige sympatier eller antipatier, eller opptre på en slik måte at det oppstår mistanke om slik påvirkning. Det oppfordres blant annet til å stille spørsmål ved om en eventuell forbindelse til næringslivet tåler «dagens lys» som omtale i mediene, eller som åpen kunnskap internt i organisasjonen. Videre oppfordres det til å stille spørsmål ved om valg og handlinger er godt begrunnet.

Avhengige leverandører kan i denne sammenhengen skape risiko for:

- Valg av leverandører som bygger på nære relasjoner fremfor faglig dyktighet og konkurransedyktige tilbud
- Kunstige høye priser sett i forhold til markedet
- Lavere kvalitet på leveransene
- Brudd på anskaffelsesregelverket
- Sårbarhet ved at kjernekompetanse ligger utenfor Forsvaret
- Mindre oppfølging og kontroll av leveranser (timebruk, oppgaver, behovsdekning)
- Leverandøren skaper et behov for varer/tjenester som tilbys, og legger i større eller mindre grad premissene for leveransene

Av de åtte leverandørene som er valgt ut, er fire av dem koblet til ansatte i Forsvaret ved at de er registrert med samme bankkonto (se også avsnitt om bankkonto til ansatt lik bankkonto til leverandør og ref. nr. 47, 48 og 57 i røde flagg-rapporten), eller ved at en konsulent hos leverandøren samtidig er ansatt/har et ansattnummer i Forsvaret (se beskrivelsen av [redacted] over, og ref. nr. 31 i røde flagg-rapporten). Tre av disse mottok imidlertid verken lønn eller honorarer i 2013, mens den fjerde mottok et honorar på ca. 10 000.

Det er imidlertid grunn til å tro at i alle fall tre av disse anskaffelsene ikke er konkurranseutsatt, da tilknyttet innkjøpsordre er etterregistrert uten melding (ref. nr. 47, 48 og 57 i røde flagg-rapporten), eller opprettet[11] noen dager før undersøkt faktura er utstedt fra leverandør. Den siste fakturaen er tilknyttet en innkjøpsordre som ble opprettet i juli 2012, men som ser ut til å ha blitt godkjent[12] 10,5 måneder etter undersøkt faktura.

En femte leverandør som faller innenfor denne kategorien er [redacted] som totalt har fakturert 37,2 mill. i 2013. Denne summen tilsvarer foretakets registrerte inntekt for samme år. I tillegg har enkeltmannsforetaket [redacted] fakturert 254 000 i 2013. Fakturaen som er undersøkt gjelder materiell. I følge innkjøpsordren, som ser ut til å ha blitt godkjent etter fakturaen ble utstedt, skal anskaffelsen være gjort på «spesielle kontraktsvilkår», og følger av «tidligere kontrakts utløsninger av opsjoner». Innkjøpsordren gjelder enkeltmannsforetaket, mens fakturaen er utstedt fra AS'et. En «Certificate of Conformity» er lagt ved fakturaen og er datert samme dag som fakturaen, men henviser til en kontrakt signert i september 2012. Ut fra dokumentasjonen som er innhentet så langt, er det ikke mulig å fastslå om anskaffelsen er gjort direkte eller gjennom konkurranse.

I forvaltningsrevisjonen av internkontroll i forsvarssektoren (Dokument 3-9 (2010-2011)) ble Forsvaret kritisert for bruken av [redacted] som foregikk uten konkurranse. På grunnlag av Riksrevisjonens rapport, ble [redacted] klaget inn for KOFA. Forholdet er også omtalt i Aftenposten, blant annet i oktober 2011. Følgende uthevet tekst er utdrag fra artikkelen som heter «Forsvaret får hjelp til å lære å skyte»:

Da forsvarsbudsjettet for 2011 ble lagt frem het det at «Regjeringen legger opp til å videreføre det styrkede nivået på øving og en ytterligere styrking av bemanningen tilknyttet brigaden i Nord-Norge».

Riksrevisjonen mener at Forsvarets operative evne samlet sett ikke har økt siden 2005. Til tross for økte rammer har Hæren ikke hatt den planlagte progresjon i 2009. Viktig personell, viktige avdelinger og viktig materiell mangler. Riksrevisjonen ber Forsvarsdepartementet vurdere konsekvensene av dette over tid.

Riksrevisjonen mener at Forsvaret selv må kunne stille kompetanse til å lære soldatene å skyte. Til dette er det hentet inn betydelige med hjelp – fra én leverandør. Firmaet det dreier seg om er [redacted]

Men nå lover Forsvarsdepartementet at Forsvaret skal klare skytetreningen selv.

FD Led IR har kun tatt ut én faktura for 2013, så det er ikke mulig på nåværende tidspunkt å gjøre rede for hva alle fakturaene fra denne leverandøren gjelder. Vi har imidlertid observert at fakturaen fra enkeltmannsforetaket [redacted] gjelder skytetrening (ref.nr 17 i røde flagg-rapporten).

Eksempler på avhengige leverandører som er vist i røde flagg-rapporten er:

Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/betalingsmottaker	Totalt utbetalt i 2013
15	[redacted]	665 085
16	[redacted]	37 153 520

[11] Basert på dokument dato i SAP

[12] Basert på dato for godkjenning i utskriftsversjonen av innkjøpsordren i SAP

Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/betalingsmottaker	Totalt utbetalt i 2013
18	[redacted]	637 724
26	[redacted]	1 164 375
31	[redacted]	35 550 478
47	[redacted]	166 186
48	[redacted]	273 120
57	[redacted]	564 806

Potensiell forskuddsbetaling

I henhold til Økonomiregelverkets punkt 5.3.4 om Varemottak 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 henhold til Reglement for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret er Forsvarets standard betalingsbetingelser «netto per 30 dager etter leveranse av godkjent materiell, faktura og kontrasignert innkjøpsordre. I de tilfeller leveransen avviker fra betingelsene skal fakturabilaget gjenspeile dette».

Gjennom undersøkelser i transaksjonsanalysen er det identifisert én potensiell forskuddsbetaling på kr. 550 000 til enkeltpersonforetaket [redacted] (ref.nr. 25 i røde flagg-rapporten). Fakturaen spesifiserer utført arbeid (vedlikehold og transport), men i kommentarene til fakturaen står det at «dette er en delfakturering for et større arbeid [redacted] utfører for GSV. Han driver et enkeltmannsforetak og har kjøpt inn materialer for 100-200 000 kr. Det er ønskelig at han får oppgjør før forfall for ikke å vanskeliggjøra drifta hans». Vurderingen er gjort av en [redacted] i Divisjon for Forsyning.

Det gis ikke ytterligere informasjon om grunnlaget for vurderingen av avviket fra standard betalingsbetingelser. Totalt har leverandøren fakturert ca. kr. 1,1 mill. i 2013.

Konsulenter som fakturerer overtid og legger ved reisekvitteringer

NHOs alminnelige kontraktbestemmelser om leie av arbeidskraft spesifiserer at «Reisetid og reiseutgifter belastes bare i spesielle tilfelle og kun etter avtale mellom innleier og utleier».

Gjennom undersøkelser i transaksjonsanalysen er det funnet to tilfeller der konsulenter fakturerer overtid og reiseutgifter med reisekvitteringer som vedlegg (se ref. nr. 18 og 27 i røde flagg-rapporten). FD Led IR har ikke innhentet informasjon om hvilke avtaler som er gjort med konsulentene om bruk av overtid og fakturering av reiseutgifter.

Den ene konsulenten ([redacted]) fakturerer jevnt i hele 2013, og det er uklart hvorfor konsulenten ikke er honorert over lønnart 3110 som gjelder selvstendig næringsdrivende (se også avsnittet om avhengige leverandører). I henhold til Reglement for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret, punkt 3.2 skal denne avklaringen gjøres før kontrakt inngås, og

skjema for vurdering av selvstendig næringsdrivende skal benyttes. Eventuelt skjema er ikke funnet i SAP, eller forsøkt innhentet av FD Led IR.

Uvanlige fakturanummer

I transaksjonsanalysen er det gjort uttrekk for å identifisere lave og uvanlige fakturanummer. Videre er det gjort uttrekk for å finne fakturaer som er unummererte. Kapittel 5-1 i Bokføringsforskriften spesifiserer krav til dokumentasjon av salg og varer. Her oppgis blant annet krav til nummerering av salgsdokumenter. I § 5-1-3 spesifiseres at «Salgsdokument skal være forhåndsnummerert på trykte blanketter eller ved maskinelt tildelte nummer med en kontrollerbar sekvens, eller være merket på annen måte slik at fullstendig registrering av utfakturerte salg kan etterprøves på en enkel måte». Et viktig krav til en faktura er med andre ord at utsteder ikke skal kunne bestemme fakturanummer selv.[13]

Uvanlige fakturanummer består hovedsakelig av ord, bokstaver, datoer og/eller forkortelser. I noen tilfeller kan uvanlige fakturanummer vise hva betalingen er for, for eksempel gjennom betegnelser som «sponsormidler» eller «avdrag». Dersom en faktura ikke er nummerert i henhold til bokføringsforskriften, skal den avvises av mottaker.

I tilfeller der betaling ikke er basert på en ordinær faktura (men en betalingsinstruks, et brev, et notat, etc.) er det en risiko for at betalingen er foretatt uten at gjeldene regelverk og retningslinjer er fulgt, og uten at ordinære kontroller er gjennomført. Eksempler er hastekjøp, varer/tjenester levert uten ordre/kontrakt, bruk av leverandører som ikke er registrert i leverandørregisteret, med mer.

Eksempler på manglende/uvanlige fakturanummer er:

Ref.nr. i røde flagg-rapport	Leverandør/betalingsmottaker	Fakturanummer	Totalt utbetalt i 2013
20	[redacted]	(blankt)	71 500
34	[redacted]	Sesjon	42 975
46	[redacted]	Workshop 7-9 May	20 000
51	[redacted]	Honorar	242 620
61	[redacted]	Underholdning	6 000

Lave fakturanummer (under 150) kan indikere at leverandørforetaket er nyopprettet og at det er et lite foretak (her definert til å involvere tre eller færre personer), eller et enkeltpersonforetak. Denne informasjonen sees i sammenheng med informasjon i foretaksregisteret om dato for etablering av leverandørforetaket. Dersom foretaket ble opprettet kort tid før (evt. etter) første faktura betales, kan det være risiko for at anskaffelsen ikke er basert på en gyldig kontrakt og/eller reelle behov. Lave fakturanummer er erfaringsmessig et kjennetegn ved fakturaer som er betalt på urettmessig grunnlag, ofte på grunn av habilitetsproblematikk (nær relasjon mellom selger og kjøper), interessekonflikter og manglende ansvarsdeling.

[13] Se eventuelt Skatteetatens nettsider for mer informasjon om fakturering (http://www.skatteetaten.no/no/Bedrift-og-organisasjon/Drive-bedrift/Bokforing-og-regnskap/Inntekter/Fakturering/)

I tilfeller der det finnes lite eller ingen tilgjengelig offentlig informasjon om leverandørforetaket, kan grunnlaget for valget av leverandøren virke uklart med mindre det er dokumentert i en anbudsprosess. Det vil da være sannsynlig at eventuell kunnskap om foretaket kommer fra uformelle kilder og/eller nettverk, og/eller at leverandøren nylig har vært ansatt i Forsvaret.

Av de 64 fakturaene som er valgt ut i transaksjonsanalysen, er det 28 som har fakturanummer lavere enn 150, og 14 som fakturanummer mellom 0 og 10. Flertallet av de lave fakturanumrene finnes på fakturaer fra foretak/personer som også har et ansattnummer i Forsvaret (identifisert gjennom uttrekk av ansattbankkonto lik leverandørbankkonto, og ansattnavn likt leverandørnavn).

Eksempler der det foreløpig ikke er påvist noen tilknytning til ansatte i Forsvaret, men der fakturaene har nummer «1», er leverandørene [redacted] (ref. nr. i røde flagg-rapport: 28) og [redacted] (ref. nr. i røde flagg-rapport: 30).

[redacted] ble opprettet i mai 2013, og fakturaen til Forsvaret på kr. 112 500 (kr. 90 000 eks. mva) utgjør hele den registrerte inntekten for foretaket i 2013. Fakturaen gjelder en «kopterpakke» bestående av treningskopter, deteksjonskopter, kontrollstasjon og teknisk support. Ifølge innkjøpsordre skal leveranse gjøres til [redacted] avd. [redacted]. En nettside som antagelig er opprettet av foretaket er identifisert, men denne er for tiden under konstruksjon og inneholder ingen informasjon. Utover en registrering av foretaket i Brønnøysundregistrene, er det foreløpig ikke identifisert informasjon om foretakets virksomhet, medarbeidere eller kompetanse. Kartsøk på leverandøradressen indikerer at dette er et område med private leiligheter.

Fakturaen registrert på leverandøren [redacted] er utstedt fra [redacted] i Karasjok (org.nr. [redacted]. Innkjøpsordren gjelder imidlertid leverandør [redacted] med en annen adresse og et annet postnummer i Karasjok. Søk på adressen oppgitt i innkjøpsordren gir kun treff for én person, og det er ikke [redacted]. Fakturaen er på kr. 50 000 og er spesifisert «ekstrautgifter til samling av rein fra skytefelt i uke 36 2010 før øvelsen [redacted] jf. avtale.» Foretaket har ikke levert regnskap til Brønnøysund siden 2010.

Bruk av leverandører som er registrert «IKKE I BRUK» i SAP

Gjennom transaksjonsanalysen er det identifisert 4 218 fakturaer fra leverandører som er registrert med betegnelsen «IKKE I BRUK» i SAP. Fakturaene har en verdi på kr. 68,5 mill., og er registrert på 281 leverandører.

6.3 *Kvalitetssikring av datagrunnlaget for IDEA-analyser og utvikling av modell*

Behovet for kvalitetssikring av datagrunnlaget for IDEA-analyser i Forsvaret er utløst av observasjoner i forbindelse med gjennomført oppdrag vedrørende revisjon av anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret (2013-2014) og løpende kommunikasjon med Riksrevisjonen.

Hoveddatagrunnlaget som ble innhentet til bruk i dette oppdraget, var en kopi av det datasettet Riksrevisjonen regelmessig mottar fra Forsvaret. Datasettet er basert på Riksrevisjonens tekniske spesifikasjon gitt til FST ØS i 2013, og sammensatt av informasjon fra mange, separate registre i SAP. Ansvarlig for programmeringene har vært DVU i Forsvaret.

Sammen med datasettet har FD Led IR også denne gangen mottatt en grafisk relasjonsmodell, som beskriver sammenhengen mellom de ulike databasene i filsettet. Denne modellen er identisk med modellen mottatt i 2013.

FD Led IRs konklusjon fra oppdraget i 2013, var at enkelte av de beskrevne relasjonene mangler, eller at nøkkelbegrepene det vises til i relasjonsarket ikke inneholder den informasjonen relasjonsarket forutsetter. Observasjonen i 2013 på dette punktet ble formidlet til FST ØS som element i rapporten fra vedkommende oppdrag og gjorde at FD Led IR innhentet et nytt datasett fra tilsvarende datagenereringsprosess, for analyse i oppdraget som denne rapporten gjelder.

FD Led IR har fortsatt observert at det ikke er samsvar mellom de relasjonene som er gjengitt i den mottatte relasjonsmodellen og det faktiske innholdet i filsettet. Dette understøttes også av Riksrevisjonen, gjennom løpende uformell kommunikasjon. Konsekvensen av manglende samsvar som angitt, er at databasene ikke kan kobles som forutsatt. For at transaksjonsanalyser skal kunne gjennomføres på en faglig forsvarlig måte på dette datasettet, med utgangspunkt i de definerte problemstillingene, må innholdet, herunder filrelasjonene, kvalitetssikres og eventuelt oppdateres av den genereringsansvarlige. Det er naturlig at denne kvalitetssikringen skjer i FST ØS, evt. i samarbeid med FRA og FLA.

FD Led IR vil understreke at innholdet i de enkelte databasene i det mottatte datasettet, fremstår som komplett og samsvarende med Forsvarets totale regnskapsrapportering, både i 2013 og 2014, men at det er ***sammenhengen*** mellom databasene som fremstår som feilaktig.

For å kunne gjennomføre dette revisjonsoppdraget, har FD Led IR i hovedsak basert sine dataanalyser på informasjon som FRA har trukket ut direkte fra SAP. Analysene er supplert med data fra FLA og ved bruk av FD Led IRs egen SAP-brukerprofil. Enkelte analyser som ikke forutsetter koblinger er imidlertid gjort ved bruk av det innhentede, standard datasettet.

7 Konklusjon og anbefalinger

I dette revisjonsoppdraget er det identifisert mange røde flagg som kan varsle om risiko for misligheter. Basert på undersøkelsene som er utført, er det vår vurdering at Forsvarets forebyggende, avdekkende og korrigerende kontroller ikke er tilstrekkelige.

I oppdraget er det identifisert følgende røde flagg på lønns- og anskaffelsesområdet i Forsvaret:

- Ansatte som mottar både lønn som selvstendig næringsdrivende og samtidig ordinær lønn
- Ansatte som innehar aktive roller både som innkjøpere, rekvirenter og anvisere
- Ansatte som fakturerer Forsvaret
- Innkjøpsordre som registreres etter faktura er utstedt fra leverandør for mottatt vare/tjeneste
- Fakturaer som ikke er tilknyttet innkjøpsordre
- Innkjøpsordre som ikke er anvist, men der faktura er betalt
- Innkjøpsordre som gjelder andre leverandører enn de som har fakturert for utført vare/tjeneste
- Betalinger til skatteparadis
- Relativt store utbetalinger som skal dekke husleiekostnader for ansatte, men som ikke er dokumentert med hensyn til hvem utbetalingen gjelder for (hvor mange), og hvilken adresse boligen er på
- Leverandører med forbindelser til ansatte i Forsvaret
- Norske mellomledd (agenter) for utenlandske leverandører
- Uspesifiserte utgifter
- Leverandører som er avhengige av Forsvaret for hele eller betydelige deler av sin inntekt (men som ikke er en del av Forsvarsindustrien som sådan)
- Faktura som spesifiserer allerede utført arbeid, men som i realiteten kan være en forskuddsbetaling for å støtte privat drift
- Konsulenter som behandles på samme måte ansatte når det gjelder overtid og reiseutgifter, men som antagelig ikke er innberettet via lønnsregnskapet
- Fakturaer som ikke oppfyller lovmessige krav til utforming eller innhold
- To leverandørnummer gjelder én leverandør i leverandørregisteret
- Fakturaer som er registrert på leverandører som er merket «ikke i bruk» i SAP

Enkeltsakene som er belyst varierer i type risiko, alvorlighetsgrad og økonomisk vesentlighet. For å kunne fastslå om det faktisk foreligger tilfeller av misligheter, vil det være nødvendig å gjøre oppfølgende undersøkelser av enkeltsakene som er illustrert i kapittel 6 i denne rapporten, og i røde flagg-rapporten som er vedlagt. FD Led IR anbefaler at utvidede undersøkelser gjennomføres for enkeltsakene som har fått høy prioritet (merket med rød og oransje farge i røde flagg-rapporten), og at mer begrensede undersøkelser gjennomføres for enkeltsakene markert med lavere prioritet (merket med gul farge i røde flagg-rapporten). Det vil imidlertid være viktig å huske på at selv om en sak har fått lavere prioritet i denne sammenhengen (mislighetsrisiko), kan den illustrere mer generelle utfordringer knyttet til internkontroll.

Alle undersøkelser utført så langt av FD Led IR er utført med diskresjon, og uten å involvere andre enn de dedikerte kontaktpersonene i FRA og FLA. I eventuelle oppfølgende undersøkelser av enkeltsaker som er identifisert i denne rapporten, vil det være viktig å unngå at det oppstår grunnlag for uberettiget mistanke eller udokumenterte beskyldninger om misligheter.

I tillegg til den generelle anbefalingen om undersøkelser av enkeltsaker, anbefaler FD Led IR at:

1. Terskelen for å benytte seg av leverandører med adresser i skatteparadis settes høyere, og at organisasjonen generelt, og anskaffende personell spesielt, bevisstgjøres om tilknyttet risiko og etiske utfordringer ved bruk av skatteparadis

2. Det stilles strengere krav til dokumentasjon av betalinger som gjelder husleie for ansatte i Forsvaret i utlandet, slik at det fremgår tydelig hvem utbetalingen gjelder for, og hvilken adresse boligen er på

3. Det utføres jevnlig kontroll av at leie av bolig gjøres «innenfor rammen av en nøktern boligstandard», jf. Særavtale om økonomiske vilkår for personell i utlandet

4. Det utføres jevnlig kontroll av:
    a. Eiere av leverandørforetak opp mot ansattregisteret i Forsvaret
    b. Leverandørbankkonto opp mot ansattbankkonto i Forsvaret

5. Status på registrerte roller i SAP gjennomgås, og rollekombinasjoner som er i strid med bestemmelsene i Økonomiregelverket opphører

6. Det gjøres tiltak som sikrer at praksisen med utbetaling av fakturaer uten tilknytning til gyldig innkjøpsordre opphører

7. Det gjennomføres en undersøkelse for å verifisere om det finnes fakturaer postert i leverandørregnskapet uten tilknytning til et leverandørnummer. Det relevante uttrekket som viser hvilke fakturaer dette ser ut til å gjelde kan evt. deles med Forsvaret ved behov

8. Praksisen med registrering av fakturaer til utbetaling på leverandører som er merket «ikke i bruk» opphører

9. Samarbeidet mellom FRA og FLA blir tettere, og det etableres rutiner som sikrer en ensartet praksis som ivaretar håndtering av lønn og honorar på en tilfredsstillende måte, jf. spesielt Reglement for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret.

Vedlegg 1: Røde flagg-rapport

FORTROLIG