



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Januar 2023
– 10/2022**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023

10/2022

Beretning om

Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2023

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Forsvarsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i maj 2023.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
http://www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-793-4
ISBN online 978-87-7434-794-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Forsvarsministeriets økonomi- styring af forligsmidler i perioden 2018-2023

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, i hvilket omfang Forsvarsministeriets økonomistyring giver gennemsigtighed i anvendelsen af forligsmidlerne i perioden 2018-2023.

Forsvarsområdet er kendetegnet ved, at der indgås flerårige forsvarsforlig, som sætter rammerne for Forsvarsministeriets økonomi, mål og opgaver. Forsvarsforliget for perioden 2018-2023 giver et samlet bevillingsløft til Forsvarsministeriet på 12,8 mia. kr. Det forudsatte effektiviseringsprovenu i forliget udgør i alt ca. 3,6 mia. kr.

Statsrevisorerne bemærker, at Forsvarsministeriet på flere områder er undtaget statens generelle bevillingsregler for at sikre en fleksibel opgaveløsning. Statsrevisorerne bemærker også, at der ikke er stillet juridiske eller politiske krav om, at ministeriet gennemfører en særskilt økonomisk opfølgning på forligsinitiativerne. Det er Statsrevisorernes vurdering, at selv om disse krav ikke er stillet, må det forventes, at ministeriet har et overblik over, om forligsmidlerne bliver anvendt til de opgaver og formål, som er forudsat i forsvarsforliget.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriet ikke har tilrettelagt en økonomistyring, der gør ministeriet i stand til at redegøre for, om forligsmidlerne er anvendt til at løse de opgaver og nå de mål og effektiviseringer, som er forudsat i forsvarsforliget 2018-2023.

Statsrevisorerne finder det bekymrende, at forsinkelser i materielinvesteringer kan have negative konsekvenser for Forsvarets operative kapaciteter og for Danmarks mål om at øge forsvarsudgifternes andel til 2 % af BNP i 2033.

Statsrevisorerne påtaler, at Forsvarsministeriet ikke har levet op til grundlæggende og almindeligt udbredte principper for godstatslig økonomistyring, der sikrer gennemsigtighed mellem bevillinger, resurseforbrug og faglig fremdrift i opgaveløsningen. Konsekvensen af den mangelfulde økonomistyring er, at Folketingets og Forsvarsministeriets muligheder for at vurdere bevillingsbehovet og prioritere på et oplyst grundlag begrænses.

Statsrevisorerne

16. januar 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

Set i lyset af at forsvarsområdet fremadrettet står over for store bevillingsløft, indskærper Statsrevisorerne, at Forsvarsministeriet snarest muligt bør styrke økonomistyringen. Det er i den forbindelse en skærpene omstændighed, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen i en årrække har rejst kritik af økonomistyringen på forsvarsområdet, ligesom forligskredsen i flere forlig har anført, at ministeriets økonomistyring skulle styrkes.

Dette er bekræftet i del 1 af et ”kasseeftersyn” af ministerområdet, som Forsvarsministeriet foretog i september 2022. Kasseeftersynet viste bl.a., at der er opbygget væsentlige økonomiske udfordringer på materiel-, it- og ejendomsområdet, og at der fremadrettet er behov for at styrke ministeriets styring, planlægning og implementering.

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Forsvarsministeriets bevillinger på finansloven er som udgangspunkt ikke øremærkede specifikke formål, herunder forligsrelaterede formål og opgaver.
- Bevillingsreglerne på forsvarsområdet giver Forsvarsministeriet vide muligheder for løbende at kunne omprioritere driftsbevillinger på tværs af hele ministerområdet samt foretage forudbetalinger og flerårige dispositioner.
- Forsvarsministeriet har udmøntet forligsmidlerne og effektiviseringerne som et generelt løft eller som reduktioner af styrelsernes økonomiske rammer. Forligsmidlerne er ikke adskilt fra styrelsernes øvrige økonomi, og der er ikke fulgt særskilt op på disse midler, bortset fra de større materielinvesteringer og bygge- og anlægsarbejder, der er omfattet af aktstykker.
- Implementeringen af en række af initiativerne i forsvarsforliget 2018-2023, der udgør mere end halvdelen af de samlede forligsmidler, er forsinket og udskudt til næste forligsperiode, fx opbygning af en ny 1. brigade og anskaffelse af missiler til fregatterne.
- Forsvarsministeriet har i 2021 ikke anvendt den akkumulerede videreførelse af anlægsbevillinger til materielinvesteringer, som det var forventet i Danmarks indberetning til NATO for perioden 2019-2023. Forsinkelserne i materielinvesteringer har haft betydning for opfyldelsen af NATO's målsætning om, at 20 % af forsvarsudgifterne bruges på materielinvesteringer i de enkelte år.
- Det har på grund af for sen fremsendelse af dokumentation ikke været muligt for Rigsrevisionen at undersøge, på hvilket grundlag Forsvarsministeriet har opgjort merbevillingsbehovet for 2022 og 2023.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	9
2. Gennemsigtigheden i Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler	11
2.1. Forsvarsministeriets bevillingsregler sammenlignet med andre ministerier	11
2.2. Forsvarsministeriets overblik over anvendelsen af forligsmidler	16
2.3. Konsekvenser af forsinkelser i materielinvesteringer	21
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	25
Bilag 2. Metodisk tilgang	26
Bilag 3. Ordliste	30

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Claus Hjort Frederiksen: november 2016 - juni 2019

Trine Bramsen: juni 2019 - februar 2022

Morten Bødskov: februar 2022 - december 2022

Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler fra "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023" (herefter forsvarsforliget).

2. Forsvarsministeriets område fik med forsvarsforliget et bevillingsløft på 12,8 mia. kr. (2018-priser) i perioden 2018-2023. Målsætningerne i forliget er bl.a. at styrke Forsvarets bidrag til NATO's kollektive afskrækkelse og forsvar samt at styrke Forsvarets bidrag til den nationale sikkerhed. Forligsmidlerne skal bidrage til, at Forsvaret bl.a. kan stille med flere operative enheder og soldater ved udgangen af forligsperioden. Forligsinitiativerne omfatter fx opbygning af en brigade, kapaciteter til antiubådskrigsførelse og styrkelse af cyberområdet. Derudover omfatter forligsinitiativerne en række effektiviseringer. Som supplement til forsvarsforliget indgik forligskredsen i 2019 en tillægsaftale om en merbevilling på 1,5 mia. kr. (2019-priser) i 2023, som skal bruges til at udvide Forsvarets kapaciteter i Arktis.

3. Efter Ruslands invasion af Ukraine i 2022 har en række partier (Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti) indgået en aftale om at tilføre yderligere midler til forsvarsområdet i 2022 og 2023 samt i den efterfølgende forligsperiode. Aftalens målsætning er, at Danmarks udgifter til forsvar og sikkerhed varigt skal løftes til 2 % af BNP frem mod udgangen af 2033.

4. Beretningen er udarbejdet på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne i januar 2022. Baggrunden for anmodningen var, at Forsvarsministeriet i november 2021 meddelte forligskredsen og offentligheden, at Forsvaret var nødt til at udskyde flere initiativer til næste forligsperiode. Statsrevisorernes spørgsmål er gengivet i bilag 1.

5. Forsvarsministeriet foretog i september 2022 del 1 af et "kaseeftersyn" af ministerområdet. Kaseeftersynet viste, at der var identificeret yderligere forligsinitiativer, som var blevet forsinket siden november 2021. Kaseeftersynet viste også, at der er opbygget væsentlige økonomiske udfordringer, som påvirker Forsvarets økonomiske fundament. De økonomiske udfordringer er relateret til ministeriets grundlæggende drift på materiel-, it- og ejendomsområdet. Ministeriet har i den forbindelse bl.a. konstateret, at der er behov for at styrke ministeriets koncern og særligt planlægning og implementering, tværgående styring og finansiel kontrol. Dette bekræftes af resultaterne i denne undersøgelse.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriets økonomistyring giver gennemsigtighed i anvendelsen af forligsmidler i perioden 2018-2023.

Denne beretning er afgivet til Statsrevisorerne samtidig med beretningen om Forsvarsministeriets opbygning af en indsættelsesbar brigade.

Forsvarsforliget 2018-2023

Forsvarsforliget er indgået som en politisk aftale, der løber over flere år for at skabe sikkerhed om økonomi og politiske mål for en længere periode. Aftalen er indgået mellem Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre. I marts 2022 blev forligskredsen udvidet med Socialistisk Folkeparti, Nye Borgerlige og Kristendemokraterne.

Kaseeftersyn

I september 2022 foretog Forsvarsministeriet et såkaldt kaseeftersyn. Kaseeftersynet er del 1 i et kritisk eftersyn af Forsvaret for at identificere de største udfordringer på Forsvarsministeriets område, som skal løses i det kommende forsvarsforlig.



Hovedkonklusion

Forsvarsministeriets økonomistyring giver ikke gennemsigthed i anvendelsen af forligsmidler i perioden 2018-2023. Ministeriet har således ikke overblik over sammenhængen mellem fremdrift og økonomi i implementeringen af forsvarsforliget. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Konsekvensen er, at ministeriet ikke fuldt ud kan redegøre for, hvordan forligsmidlerne er anvendt, og i hvilket omfang de forudsatte effektiviseringer i forliget på nuværende tidspunkt er opnået. Ministeriet har i sit kasseeftersyn selv oplyst, at der er behov for at styrke styringen, planlægningen og implementeringen fremadrettet.

Det fremgår af forsvarsforliget, at det er et rammeforlig. Det betyder ifølge Forsvarsministeriet, at implementeringen af forliget skal ske inden for de samlede økonomiske rammer på finansloven, og at der hverken er stillet juridiske eller politiske krav om, at ministeriet gennemfører en særskilt økonomisk opfølgning på forligsinitiativerne eller på den samlede forligsøkonomi.

Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarsministeriet bør følge grundlæggende og almindeligt udbredte principper for god statslig økonomistyring. Principperne bør følges, selv om ministeriets økonomistyring af forligsmidlerne ikke er i strid med bevillingsreglerne på forsvarsområdet, og selv om ministeriet ikke ud fra forligsteksten er forpligtet til at gennemføre særskilt økonomisk opfølgning på forsvarsforligets initiativer. Da ministeriet ikke følger principperne, svækker det ministeriets muligheder for at styre fremdriften i implementeringen af forsvarsforliget og foretage prioriteringer på et oplyst grundlag.

Bevillingsreglerne på Forsvarsministeriets område giver ministeriet videre rammer til selv at kunne prioritere, hvordan de tildelte bevillinger skal forvaltes, sammenlignet med andre ministerier

Forsvarsministeriets bevillinger på finansloven er som udgangspunkt ikke afsat til specifikke formål, herunder formål, som specifikt er relateret til forsvarsforliget. Bevillingsreglerne på forsvarsområdet giver samtidig ministeriet mulighed for løbende at kunne omprioritere driftsbevillinger på tværs af hele ministerområdet. Ministeriet bruger fleksibiliteten til løbende at gennemføre økonomiske omprioriteringer og omfordelinger mellem styrelsernes bevillinger. De 3 ministerier, som Rigsrevisionen har sammenlignet Forsvarsministeriet med, har samlet set ikke lige så vide rammer.

Forsvarsministeriet kan – bortset fra de midler, der er omfattet af aktstykker – ikke redegøre for, hvordan ministeriet har anvendt forligsmidlerne til at løse de opgaver og nå de mål, som er indeholdt i forsvarsforliget

Forligsmidlerne er udmøntet som et generelt løft af Forsvarsministeriets økonomiske rammer, og effektiviseringerne er udmøntet som rammereduktioner. Økonomistyringen understøtter ikke, at der er gennemsigtighed i sammenhængen mellem faglig fremdrift og forbrug af resurser i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget. Økonomistyringen understøtter heller ikke, at der er gennemsigtighed i, om de forventede effektiviseringer indtil videre er opnået. Ministeriet kan derfor ikke fuldt ud redegøre for, hvad det koster at gennemføre forligets initiativer i den nuværende og kommende forligsperiode. Ministeriet kan derudover ikke redegøre for, hvordan forligsmidlerne er anvendt, og i hvilket omfang effektiviseringerne på nuværende tidspunkt er realiseret, eller om de har påvirket Forsvarets operative kapaciteter. Ministeriet ved dog, at flere forligsinitiativer er blevet forsinket og derfor må udskydes til næste forligsperiode.

Forsvarsministeriets forsinkelser i materielinvesteringer kan have konsekvenser i forhold til målet om at øge forsvarsudgifternes andel af BNP

Forsvarsministeriet vurderer ikke, at forsinkelser i materielinvesteringer isoleret set har indvirkning på ministeriets økonomi, men at forsinkelserne har konsekvenser for de operative kapaciteter. Forsinkelserne påvirker forsvarsudgifternes andel af BNP og materielinvesteringernes andel af forsvarsudgifterne, medmindre forsinkelserne bliver indhentet, eller der afholdes tilsvarende udgifter til andre materielinvesteringer.

Gældende politiske aftaler i perioden 2018-2023

Ud over "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023" er der følgende relevante igangværende aftaler:

- Aftale om anskaffelse af nye kampfly, juni 2016
- Tillægsaftale til aftale på forsvarsområdet 2018-2023, januar 2019
- Aftale om en Arktis-kapacitetspakke, februar 2021
- Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik, marts 2022.

1.2. Baggrund

7. Forsvarsområdet er kendetegnet ved, at der indgås flerårige forsvarsforlig, som sætter rammerne for Forsvarsministeriets økonomi, mål og opgaver. Det nuværende forsvarsforlig dækker en 6-årig periode fra 2018 til 2023.

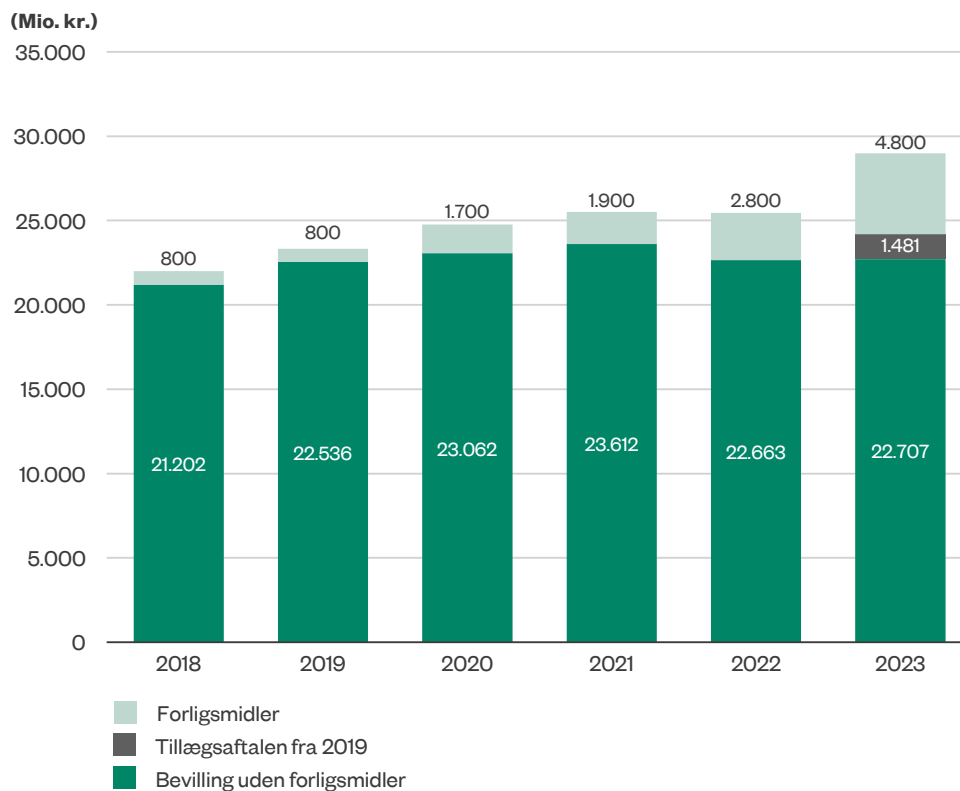
8. Forsvarsforliget indeholder nogle overordnede målsætninger og en række konkrete tiltag, som skal gennemføres i forligsperioden. Blandt tiltagene er fx opbygning af en brigade, kapaciteter til antiubådskrigsførelse og styrkelse af cyberområdet. Samtidig skal Forsvarsministeriet gennemføre en række effektiviseringer, som bl.a. skal bidrage til finansieringen af Forsvarsministeriets anskaffelser af nye kampfly. Effektiviseringerne skal bl.a. opnås gennem omorganiseringer i Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet.

9. Forsvarsministeriet har omsat forsvarsforliget til 113 forligsinitiativer, heraf 79 udviklingsinitiativer og 34 effektiviseringsinitiativer.

Forsvarsministeriets bevillinger

10. Forsvarsforliget giver et samlet bevillingsløft til Forsvarsministeriet på 12,8 mia. kr. i perioden 2018-2023. Det forudsatte effektiviseringsprovenu i forliget udgør i alt ca. 3,6 mia. kr. fordelt over forligsperioden, hvor målet er et varigt årligt provenu på næsten 1 mia. kr. ved fuld indfasning i 2023. Figur 1 viser Forsvarsministeriets samlede bevillinger i perioden 2018-2023.

Figur 1
Forsvarsministeriets bevillinger i forligsperioden 2018-2023



Note: Alle beløb er i 2018-priser og er beregnet ud fra Økonomistyrelsens generelle pris- og lønstigningsindeks. Reserven fra "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik" er ikke med i bevillingerne i figuren.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af finanslovene for 2018-2022 (ekskl. tillægsbevillinger), forslag til finansloven for 2023, "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023" og tillægsaftalen fra 2019.

Det fremgår af figur 1, at bevillingsløftet fra forsvarsforliget 2018-2023 blev tildelt i større og større rater over årene. I 2023 gives den største rate på 4,8 mia. kr. I 2018 udgjorde forligsmidlerne 3,6 % af Forsvarsministeriets samlede årlige bevilling stignede til 16,6 % i 2023. Ud over bevillingsløftet fra forsvarsforliget er Forsvarsministeriet blevet bevilget 1,5 mia. kr. i 2023 (1.481 mio. kr. i 2018-priser) på baggrund af tillægsaftalen fra 2019, som i 2021 blev udmøntet i en politisk aftale om en Arktis-kapacitetspakke.

11. Forsvarsministeriet har udmøntet forligsmidlerne som et løft af ministeriets og styrelsernes økonomiske rammer i de enkelte år i forligsperioden. Forsvarsforligets effektiviseringer er omvendt udmøntet som reduktioner af styrelsernes økonomiske rammer i starten af forligsperioden.

Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik

Der er i marts 2022 indgået en politisk aftale – ”Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik” – mellem Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti.

12. Forsvarsministeriet oplyste i slutningen af 2021 forligskredsen om, at der var opstået et merbevillingsbehov til materieldrift og it-opgaver i 2022 og 2023 på i alt 1 mia. kr. Ministeriet har oplyst, at behovet blev håndteret i forbindelse med den politiske aftale ”Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik” i foråret 2022, og at behovet finansieres fra reserven på i alt 7 mia. kr., der blev afsat med aftalen.

13. Rigsrevisionen oplyste i sit notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af undersøgelsen, at vi ville undersøge, på hvilket grundlag Forsvarsministeriet opgjorde merbevillingsbehovet for 2022 og 2023. Dette er ikke medtaget i undersøgelsen, fordi ministeriet først i slutningen af november 2022 efter flere forespørgsler har fremsendt dokumentation, der kan belyse sagen. På grund af den sene fremsendelse har det ikke været muligt for Rigsrevisionen at gennemgå det omfattende materiale.

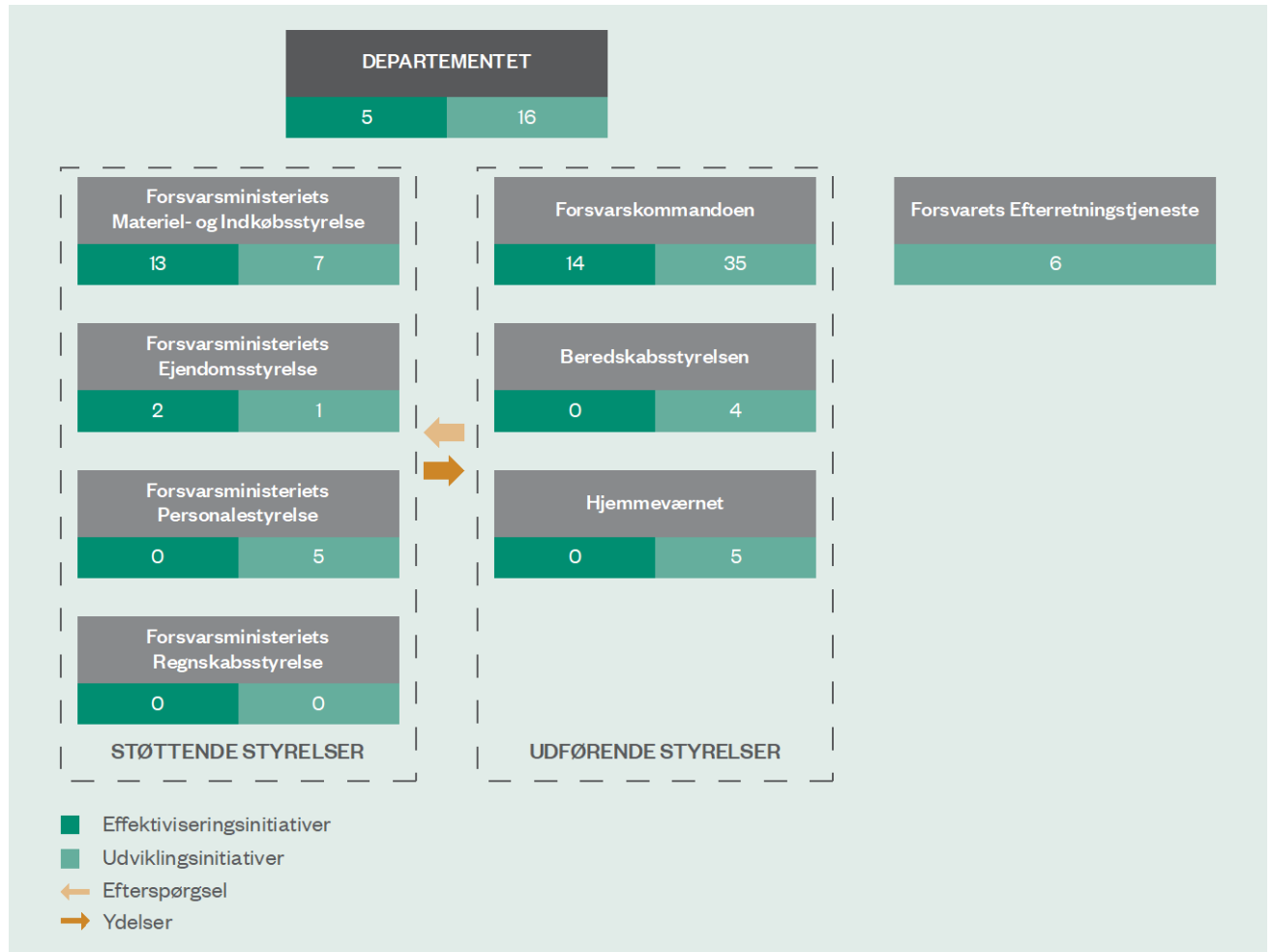
Forsvarsministeriets organisering og forankring af forligsinitiativer

14. Forsvarsministeriets implementering af forligsinitiativerne sker inden for ministeriets eksisterende organisationsstruktur. Ministeriet er organiseret med et departement og 8 styrelser, som formelt er sideordnede og ligestillede med hver deres faglige og økonomiske opgave- og ansvarsområde.

Forsvarsministeriets organisering bygger samtidig på en koncernstyringsmodel, hvor styrelserne er opdelt i støttende styrelser og udførende styrelser i forhold til at løse ministeriets kerneopgaver. De udførende styrelser, fx Forsvarskommandoen, efterspørger varer og ydelser hos de støttende styrelser, fx Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Opgaveløsningen har således en tværgående karakter på flere områder inden for Forsvarsministeriet. For at Forsvaret kan opretholde en enhed, fx en kampvogneskadron, kræver det både funktionsdygtigt materiel, personale og etableringer og involverer derfor koordinering og bidrag fra flere styrelser og myndigheder.

Figur 2 viser Forsvarsministeriets organisering og forankring af forligsinitiativer.

Figur 2
Forsvarsministeriets organisering og forankring af forligsiniciativer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets virksomhedsmodel og initiativgrundlag for implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023.

Det fremgår af figur 2, at departementet er øverst ansvarlig for opfølgningen på implementeringen af forsvarsforliget inden for Forsvarsministeriets koncern. Ansvar for implementeringen af de fleste forligsiniciativer er forankret hos Forsvarskommandoen.

Ansvar for implementeringen af hver af de enkelte forligsiniciativer er forankret hos én styrelse – også når opgaveløsningen går på tværs af flere styrelser. Forligsmidlerne er samtidig fordelt mellem de styrelser, der skal bidrage til at gennemføre initiativet, og indgår i de økonomiske rammer hos de involverede styrelser. Ansvar for et initiativ, der involverer flere styrelser, er således placeret hos én styrelse, men uden at styrelsen samtidig kan prioritere og råde over de midler, der samlet er afsat til initiativet.

Styrelserne har et væsentligt råderum til at disponere og prioritere inden for deres økonomiske rammer. Det er dog som udgangspunkt departementet, der kan træffe beslutninger og omprioritere på tværs af styrelserne. Det sker som led i departementets generelle styring af styrelsernes økonomiske rammer og af Forsvarsministeriets samlede opgaveløsning.

Tidligere revisionsbemærkninger om økonomistyringen på forsvarsområdet

15. Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har over årene ad flere omgange rejst kritik af økonomistyringen på forsvarsområdet. Forsvarsministeriets økonomistyring har således været genstand for flere større undersøgelser og har indgået i de årlige revisioner siden 1990'erne. Forligskredsen har også i flere forsvarsforlig haft fokus på, at ministeriet skulle styrke økonomistyringen.

16. I 2011 konkluderede Rigsrevisionen i beretningen om Forsvarets økonomistyring, at Forsvarets indkøb af et nyt økonomistyringsystem (DeMars) kun i mindre grad havde medført en styrkelse af økonomistyringen. Statsrevisorerne så med stor alvor på manglerne i Forsvarets økonomistyring. Statsrevisorerne påtalte, at Forsvarsministeriets departement ikke havde udfyldt sin rolle som overordnet ansvarlig for kvalitets sikring og kontrol i forhold til den økonomiske styring i Forsvaret. Statsrevisorerne gjorde Folketinget opmærksom på, at der var så væsentlige problemer i Forsvarets økonomistyring, at det kunne svække grundlaget for Folketingets prioriteringer og beslutninger om opgaver, aktiviteter og resurser i Forsvaret. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsvarsministeriet fremadrettet ville fokusere på at forbedre sammenhængen mellem den faglige styring og den økonomiske styring.

Rigsrevisionen afsluttede sagen i 2014, efter at Forsvarskommandoen i perioden 2011-2013 havde udviklet og implementeret en ny økonomistyringsstrategi. Rigsrevisionen vurderede på den baggrund, at Forsvarskommandoens og Forsvarsministeriets initiativer var tilfredsstillende. Rigsrevisionen ville som en del af den løbende revision følge den fortsatte udvikling i Forsvarets økonomistyring, anvendelsen af DeMars og Forsvarsministeriets tilsyn. Rigsrevisionen har ikke i en større undersøgelse undersøgt økonomistyringen i Forsvarsministeriet efter implementeringen af den nye økonomistyringsstrategi.

17. I 2016 konkluderede Rigsrevisionen i beretningen om Forsvarsministeriets effektiviseringer, at ministeriet havde en mangelfuld styringsramme, og at ministeriet ikke vidste, om effektiviseringerne i "Aftale på forsvarsområdet 2013-2017" blev gennemført, uden at de operative kapaciteter blev reduceret. Det fremgik af forsvarsforliget 2013-2017, at effektiviseringerne skulle gennemføres, uden at der blev reduceret i de operative kapaciteter, som Forsvaret kan stille til rådighed i national eller international sammenhæng.

Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsvarsministeriet havde som ambition i højere grad at synliggøre sammenhængen mellem opgaveløsningen og den økonomiske ramme, der stilles til rådighed. Statsrevisorerne bemærkede bl.a. dertil, at de fandt det særdeles relevant, at Forsvarsministeriet fremadrettet ville styrke sammenhængen mellem mål, aktiviteter og bevillinger.

Rigsrevisionen afsluttede sagen i 2019. Rigsrevisionen tog i den forbindelse til efterretning, at det på grund af den mangelfulde styring af effektiviseringerne ikke var muligt at foretage en opgørelse af, om effektiviseringerne var gennemført, uden at de operative kapaciteter blev reduceret, herunder det nødvendige kvalificerede personel og støttefunktionerne.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

18. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriets økonomistyring giver gennemsigtighed i anvendelsen af forligsmidler i perioden 2018-2023.

19. Det fremgår af forsvarsforliget, at det er et rammeforlig. Det betyder ifølge Forsvarsministeriet, at implementeringen af forliget skal ske inden for de samlede økonomiske rammer på finansloven, og at der hverken er stillet juridiske eller politiske krav om, at ministeriet gennemfører en særskilt økonomisk opfølgning på forligsinitiativerne eller på den samlede forligsøkonomi.

20. Rigsrevisionen lægger til grund, at Forsvarsministeriet bør følge grundlæggende og almindeligt udbredte principper for god statslig økonomistyring. Det indebærer, at ministeriet bør sikre gennemsigtighed i sammenhængen mellem bevillinger, forbrug af resurser og faglig fremdrift i opgaveløsningen. Rigsrevisionen finder, at de grundlæggende principper for økonomistyring bør følges, selv om ministeriet ikke ud fra finansloven eller forligsteksten er forpligtet til at gennemføre særskilt økonomisk opfølgning på forligets initiativer. Gennemsigtigheden i økonomistyringen er en forudsætning for, at ministeriet har overblik over sammenhængen mellem økonomi og opgaver og kan redegøre for, hvordan de midler, der tilføres forsvarsområdet, bliver anvendt til at nå de aftalte resultater.

21. I denne beretning undersøger vi følgende med henblik på at besvare Statsrevisorerens spørgsmål:

- bevillingsreglerne på Forsvarsministeriets område sammenlignet med andre ministerier
- Forsvarsministeriets anvendelse af forligsmidlerne i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget
- Forsvarsministeriets vurderinger af konsekvenserne af forsinkelser i materielinvesteringer.

22. Undersøgelsens revisionskriterier er uddybet i bilag 2.

Budgetvejledningens principper for økonomistyring, pkt. 1.4

Inden for de givne udgiftsmæssige og bevillingsmæssige rammer skal økonomistyring sikre sammenhæng og gennemsigtighed i styringen. Det gælder styringen af faglige og økonomiske mål og resultater samt styringen af aktiviteter og resurser.

Metode

23. Undersøgelsen bygger på en dokumentgennemgang, herunder en gennemgang af redegørelser, som Forsvarsministeriet har udarbejdet til brug for undersøgelsen. Vi har holdt møder med Forsvarsministeriets departement og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse for at understøtte revisionen og vores forståelse af ministeriets overordnede økonomistyring. Vi har også holdt møde med Finansministeriet om bevillingsreglerne på forsvarsområdet.

24. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

25. Undersøgelsen omhandler perioden februar 2018 - september 2022.

26. Vi har i undersøgelsen fokus på departementets rolle i forhold til at tilrettelægge en gennemsigtig økonomistyring af implementeringen af forsvarsforliget i perioden 2018-2023. Vi afgrænser os fra at undersøge den økonomistyring, der foregår i de enkelte styrelser, hvor forligsinitiativerne implementeres i praksis.

27. Rigsrevisionen er opmærksom på, at styringen af de enkelte forligsinitiativer foregår i de enkelte styrelser, som disponerer over store dele af forligsmidlerne. Vores afgrænsning skyldes, at departementet er ansvarlig for at tilrettelægge den overordnede økonomistyring på ministerområdet. Det er kun departementet, som kan stille fælles krav til Forsvarsministeriets organisering, økonomistyring og rapportering i forhold til gennemførelsen af forligsinitiativerne.

28. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Gennemsigtigheden i Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler

29. Dette kapitel handler om, hvorvidt Forsvarsministeriets økonomistyring giver gennemsigtighed i anvendelsen af forligsmidler i perioden 2018-2023.

2.1. Forsvarsministeriets bevillingsregler sammenlignet med andre ministerier

30. I dette afsnit redegør vi for bevillingsreglerne på Forsvarsministeriets område og sammenligner disse med de generelle bevillingsregler i staten og reglerne på 3 andre ministerområder. Vi har valgt at sammenligne med Justitsministeriet og Transportministeriet, fordi der ligesom på Forsvarsministeriets område er indgået flerårige politiske forlig eller aftaler på deres områder, og med Skatteministeriet, som har en organisering, der på nogle områder kan minde om Forsvarsministeriets organisering i støttende styrelser og udførende styrelser.

Vi har fokuseret på 4 områder, hvor vi overordnet vurderer, at bevillingsreglerne kan have særlig betydning for gennemsigtigheden i økonomistyringen. Vi har undersøgt:

- om bevillinger er afsat til specifikke formål
- om der er adgang til at overføre driftsbevillinger på tværs af ministerområdet
- om der er særlige adgange til at foretage forudbetalinger og flerårige dispositioner
- om der er særlige undtagelser fra bevillings- og regnskabsreformen i staten.

31. Vores gennemgang af bevillingsreglerne viser, at Forsvarsministeriets bevillinger på finansloven som udgangspunkt ikke er afsat til specifikke formål, herunder formål, som er relateret til forsvarsforliget. Ministeriet har adgang til at overføre driftsbevillinger på tværs af hele ministerområdet og adgang til, at der inden for ministerområdet kan foretages forudbetalinger og flerårige dispositioner. Ministeriet er på flere områder også undtaget fra den gældende bevillings- og regnskabsreform i staten. De 3 ministerier, som Rigsrevisionen har sammenlignet Forsvarsministeriet med, har samlet set ikke lige så vide rammer.

32. Forsvarsministeriet har oplyst, at bevillingsreglerne skal ses i relation til ministeriets formål og opgaveløsning, bl.a. ændrede prioriteringer i løbet af et finansår på grund af fx internationale operationer. Ministeriet har desuden oplyst, at det derfor er centralt for ministeriets opgaveløsning, at der fx kan foretages omprioriteringer inden for den samlede driftsbevilling. Endelig har ministeriet oplyst, at ministeriets aktiviteter finder sted inden for en forligsmæssig ramme, hvor der bl.a. løbende sker en orientering af forligskredsen og forelægges aktstykker for Folketingets Finansudvalg.

33. Forsvarsministeriet har mulighed for løbende at kunne omprioritere driftsbevillinger på tværs af hele ministerområdet. Ministeriet har valgt at tilrettelægge økonomistyringen på en måde, så fleksibiliteten bruges til løbende at gennemføre økonomiske omprioriteringer og omfordelinger mellem styrelsernes bevillinger. Det betyder i grove træk, at ministeriets driftsbevillinger i højere grad end hos andre ministerier betragtes som én fælles bevilling til ministeriets samlede opgaveløsning. Derfor beror det i høj grad på ministeriets interne økonomistyring at sikre, at der sker en kobling mellem den faglige fremdrift og forbruget af resurser i opgaveløsningen, så der er gennemsigtighed i, hvordan bevillingerne anvendes.

34. Tabel 1 viser sammenligningen af bevillingsregler for Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet og Skatteministeriet.

Tabel 1
Sammenligning af ministeriernes bevillingsregler

	Forsvarsministeriet	Justitsministeriet	Transportministeriet	Skatteministeriet
Er bevillinger afsat til specifikke formål?	●	●	●	●
Er der adgang til at overføre driftsbevillinger på tværs af ministerområdet?	●	●	●	●
Er der særlige adgange til at foretage forudbetalinger og flerårige dispositioner?	●	●	●	● ¹⁾
Er der særlige undtagelser fra bevillings- og regnskabsreformen i staten?	●	●	●	●

● Ja ● Delvist ● Nej

¹⁾ Der er på finanslovsforslaget for 2023 givet adgang til flerårige dispositioner i forbindelse med levering af it-ydelser på hovedkonti inden for Skatteforvaltningen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund Budgetvejledning 2016 og Budgetvejledning 2021 samt anmærkningerne til finansloven for 2021 vedrørende § 12. Forsvarsministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 28. Transportministeriet og § 9. Skatteministeriet.

Vi uddyber nedenfor sammenligningerne af de 4 ministeriers bevillingsregler på de 4 områder.

Bevillinger til specifikke formål

35. En bevilling er en bemyndigelse til en minister til at afholde udgifter til et formål. Formålet fremgår af en hovedkonto på finansloven. Det betyder, at bevillingen kun må bruges til det formål, der er angivet på finansloven. Formålet kan være mere eller mindre specifikt. Et specifikt formål inden for en hovedkonto kunne fx være indkøb af et særligt våbensystem eller henvisning til en specifik opgave, der er nævnt i et forlig.

36. På Forsvarsministeriets område er bevillingerne generelt givet til overordnede formål. Det betyder, at ministeriet i høj grad selv kan disponere over bevillingerne, så længe det sker inden for de overordnede formål, fx materieldrift eller bygningsvedligeholdelse. Ministeriets bevillinger er derfor som udgangspunkt ikke øremærket til specifikke formål, herunder forligsrelaterede initiativer. Dog er større investeringsprojekter, herunder materielanskaffelser og bygge- og anlægsarbejder, som ifølge de generelle bevillingsregler skal forelægges Finansudvalget, specificeret til konkrete projekter.

37. Der er henvist til forsvarsforliget på finansloven, men det er ikke nærmere beskrevet, hvordan det forventes, at forligsmidlerne skal anvendes. Forligsmidlerne er i stedet blevet tildelt som et generelt bevillingsløft. Forsvarsministeriet er ikke over for Folketinget juridisk forpligtet til at følge særskilt op på, om forligsmidlerne anvendes til de formål og opgaver, der er beskrevet i forliget, fx opbygningen af en brigade, opbygning af kapaciteter til antiubådskrigsførelse og styrkelse af cyberområdet.

38. Bevillingernes formål på Justitsministeriets og Skatteministeriets områder er overordnet beskrevet og minder dermed om formålsbeskrivelserne for Forsvarsministeriets bevillinger. Hovedparten af bevillingerne på disse 3 ministerområder er givet som rammebevillinger til styrelsernes almindelige drift. På Justitsministeriets og Forsvarsministeriets områder bliver forligsmidler givet som generelle bevillingsløft på finansloven. Forskellen er dog, at der på Justitsministeriets område indgås forlig for dele af og ikke for hele ministerområdet.

På Transportministeriets område er der givet flere bevillinger på finansloven til specifikke formål. Projekter og initiativer fra politiske forlig er således i højere grad end på Forsvarsministeriets og Justitsministeriets områder opført på særskilte konti eller på anden vis specificeret i anmærkningerne til finansloven. Dette hænger delvist sammen med, at de politiske forlig omhandler anlægsinvesteringer samt drift og vedligeholdelse af anlæg, der ifølge bevillingsreglerne skal gives til konkrete anlægsprojekter og rådighedspuljer.

Budgetvejledningen om materielanskaffelser, pkt. 2.8.5

Anskaffelser af materiel (anlægsaktiver) forelægges Folketingets Finansudvalg, hvis anskaffelsesudgiften udgør 70 mio. kr. eller derover. Dette gælder endvidere anskaffelser, hvis formål er at forbedre eller levetidsforlænge eksisterende materielle anlægsaktiver. Væsentlige ændringer i tidligere forelagte anskaffelsesprojekter skal forelægges Finansudvalget.

Indgår i Budgetvejledning 2021.

Budgetvejledningen om bygge- og anlægsarbejder, pkt. 2.8.3

Bygge- og anlægsarbejder kan igangsættes, når der er givet bevilling hertil, og der forligger en godkendelse af projektet og dets totaludgift. Godkendelse kan ske i forbindelse med en ny finanslov. For nye projekter i årets løb skal der ske forelæggelse for Finansudvalget forinden igangsættelse, hvis projektets totaludgift udgør 70 mio. kr. eller derover.

Budgetvejledningen om overførsel mellem hovedkonti, pkt. 2.2.9

Der er som hovedregel ikke adgang til at overføre bevillingsbeløb fra én hovedkonto til en anden. Der kan dog ved en særlig bevillingsbestemmelse være givet hjemmel til at overføre bevillingsbeløb mellem hovedkonti. En overførselsadgang anført i de særlige bevillingsbestemmelser i anmærkningerne omfatter ikke bevillinger vedrørende særskilt forudsatte aktiviteter, der i finansårets løb er givet ved aktstykke. Overførsler mellem hovedkonti skal optages på forslag til lov om tillægsbevilling.

Adgange til at overføre driftsbevillinger på tværs af ministerområdet

39. Det fremgår af budgetvejledningen, at der som hovedregel ikke er adgang til at overføre bevillinger fra én hovedkonto til en anden hovedkonto på finansloven.

Driftsbevillinger og anlægsbevillinger er 2 af de mest anvendte bevillingstyper i staten og også på Forsvarsministeriets område. Driftsbevillinger gives til den basale drift, herunder husleje og lønninger, og til drift og vedligeholdelse af materiel mv., mens anlægsbevillinger gives til større investeringsprojekter, herunder materielanskaffelser og bygge- og anlægsarbejder.

40. Forsvarsministeriet har adgang til at overføre driftsbevillinger mellem alle hovedkonti på tværs af ministerområdet. Det svarer til en generel undtagelse i forhold til budgetvejledningens hovedregel. Justitsministeriet og Skatteministeriet har også forholdsvis brede adgange til at overføre driftsbevillinger mellem hovedkonti på store dele af deres ministerområde. Transportministeriets adgang til at overføre driftsbevillinger er mere afgrænsede. Boks 1 viser de begrænsninger, som Forsvarsministeriet har i forhold til kunne overføre driftsbevillinger.

Boks 1

Forsvarsministeriets begrænsninger i adgangen til at overføre bevillinger

Forsvarsministeriet har som udgangspunkt kun 2 begrænsninger i adgangen til at overføre bevillinger inden for ministeriets område på finansloven. For det første er der ikke adgang til at overføre mellem anlægsbevillinger og driftsbevillinger. Det betyder, at anlægsbevillinger ikke kan anvendes til at finansiere driftsudgifter og omvendt. For det andet kan der ikke overføres anlægsbevillinger mellem hovedkontoen til materielanskaffelser og øvrige hovedkonti.

Kilde: Finansloven for 2022.

41. Forsvarsministeriet har oplyst, at departementet i vidt omfang anvender sine adgange til at overføre driftsbevillinger mellem hovedkonti på tværs af ministerområdet for at kunne sikre opgaveløsningen på ministerområdet.

42. Rigsrevisionen konstaterer, at overførslerne mellem hovedkonti betyder, at Forsvarsministeriet løbende tilpasser bevillingerne. I grove træk betyder det, at ministeriets bevillinger i forbindelse med udarbejdelsen af tillægsbevillingsloven sidst på året i højere grad afspejler forbruget i løbet af året i stedet for, at forbruget afspejler bevillingerne, som ministeriet har fået på finansloven i starten af året.

Særlige adgange til at foretage forudbetalinger og flerårige dispositioner

43. Der skal ifølge budgetvejledningen foreligge hjemmel til at foretage dispositioner, der indebærer økonomiske forpligtelser, som medfører udgifter eller indtægter i et senere år. Ved anlægsbevillinger og driftsbevillinger, som specifikt er givet til at gennemføre investeringsprojekter, er der dog generelt adgang til flerårige dispositioner. Derudover må der som udgangspunkt ikke foretages forudbetalinger, dvs. at ministerier ikke må betale for varer eller ydelser, før de har modtaget dem. Som udgangspunkt kræver flerårige dispositioner og adgang til forudbetalinger derfor en særskilt hjemmel. For ministerier, der har en sådan hjemmel, betyder det, at en stor del af den fremtidige økonomi allerede kan være disponeret, og at der kan være afholdt udgifter til varer og ydelser, som først bliver leveret senere og derfor også først kan anvendes senere i opgaveløsningen.

44. Bevillingsreglerne på forsvarsområdet giver generelt adgang til at indgå aftaler, der forpligter økonomisk i senere finansår. Der er dermed en bred adgang for Forsvarsministeriet til fx at indgå kontrakter, som indebærer, at ministeriet kan disponere over dele af ministeriets fremtidige økonomi.

45. Ved større materielanskaffelser eller større bygge- og anlægsarbejder på 70 mio. kr. eller derover er Forsvarsministeriet omfattet af de generelle bevillingsregler, som betyder, at der skal indhentes bevillingsmæssig hjemmel ved et aktstykke til Finansudvalget. Ofte indebærer større materielanskaffelser og større bygge- og anlægsarbejder flerårige kontrakter og dermed økonomiske forpligtelser over flere finansår. Forsvarsministeriet har oplyst, at de økonomiske forpligtelser i sådanne tilfælde fremgår af de enkelte aktstykker, som efterfølgende medtages på de årlige finanslove.

46. Finansloven på forsvarsområdet omfatter også, at Forsvarsministeriet på tværs af ministerområdet har adgang til at forudbetale og afholde udgiften, før ministeriet modtager varen eller tjenesteydelsen. Adgangen bliver bl.a. anvendt, når ministeriet køber materiel, fx nye kampfly, eller serviceydelser gennem det amerikanske forsvar.

De andre ministerier har ikke på samme måde en særlig adgang til, at der generelt kan foretages forudbetalinger og flerårige dispositioner – på nær den nævnte generelle undtagelse, som giver adgang til flerårige dispositioner i forbindelse med bygge-, anlægs- og it-udviklingsprojekter mv.

Bevillings- og regnskabsreformen

Reformen indebar, at der i 2004-2007 blev indført omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper inden for driftsvirksomhed i staten. Det svarer til principper, der anvendes i private virksomheder.

Særlige undtagelser fra bevillings- og regnskabsreformen

47. Staten gennemførte i perioden 2004-2007 en bevillings- og regnskabsreform, der skulle give større gennemsigtighed i omkostningerne og dermed i det resurseforbrug, der er knyttet til de enkelte driftsaktiviteter. Formålet med reformen var også at skabe et bedre grundlag for Folketingets prioritering og for resultatstyring og ledelse. På tværs af staten er infrastruktur og nationalejendom (fx slotte og ruiner) undtaget fra reformen.

48. Forsvarsministeriet er det eneste ministerområde i staten, hvor størstedelen af bevillingerne til både anlæg og drift er undtaget fra bevillings- og regnskabsreformen. Departementet, Beredskabsstyrelsen og Forsvarets Efterretningstjeneste følger som de eneste på ministerområdet de omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper. Forsvarsministeriet blev undtaget reformen, da ministeriet siden slutningen af 1990'erne havde været i gang med at omlægge den interne økonomistyring og således allerede havde indført et internt omkostningsstyringssystem, jf. Akt 163 17/5 2004 ("Budget- og regnskabsreform – indførelse af omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper i staten").

49. Forsvarsministeriet har oplyst, at der i dag indgår elementer af de omkostningsbaserede principper i ministeriets økonomiske styring.

50. Ingen af de andre ministerområder har på samme måde som Forsvarsministeriet generelle undtagelser fra bevillings- og regnskabsreformen.

2.2. Forsvarsministeriets overblik over anvendelsen af forligsmidler

51. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet kan redegøre for anvendelsen af forligsmidlerne i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget. Vi har først undersøgt, om ministeriet kan redegøre for, hvordan de 12,8 mia. kr. er anvendt, herunder om budgetoverskridelser på andre dele af ministerområdet har haft indvirkning på implementeringen af forliget. Vi har dernæst undersøgt, om ministeriet kan redegøre for, i hvilket omfang der opnås effektiviseringer som forventet i forliget.

52. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet har udmøntet forligsmidlerne som et generelt løft af styrelsernes økonomiske rammer, og at ministeriet har udmøntet effektiviseringerne som reduktioner i de økonomiske rammer. Forligsmidlerne er ikke adskilt fra styrelsernes øvrige økonomi, og der er ikke fulgt særskilt op på disse midler, bortset fra de midler, der er omfattet af aktstykker. Den økonomiske opfølgning på implementeringen af forsvarsforliget er i stedet sket som led i departementets samlede opfølgning på styrelsernes økonomiske rammer. Ministeriets styring af implementeringen af forliget understøtter derfor ikke, at der er gennemsigtighed i sammenhængen mellem den faglige fremdrift og forbruget af resurser i forbindelse med implementeringen, herunder at der er gennemsigtighed i, om de forventede effektiviseringer indtil videre er opnået.

Forsvarsministeriets styring betyder for det første, at ministeriet ikke fuldt ud kan redegøre for, hvordan forligsmidlerne er blevet anvendt. For det andet kan ministeriet ikke redegøre for, hvad det koster at gennemføre forligsinitiativerne i den nuværende i forligsperiode og i kommende forligsperioder. For det tredje kan ministeriet ikke redegøre for, om der har været budgetoverskridelser inden for ministeriets økonomiske rammer, som har haft eller vil få indvirkning på implementeringen af forsvarsforliget. For det fjerde har ministeriet ikke overblik over, i hvilket omfang effektiviseringsprovet indtil videre er opnået i forligsperioden, eller om de har påvirket Forsvarets operative kapaciteter. Ministeriet ved dog, at flere forligsinitiativer er blevet forsinket og derfor må udskydes til næste forligsperiode.

Forsvarsministeriets styring af implementeringen af forsvarsforliget

53. Forsvarsministeriets departement fastlagde ved forligsperiodens begyndelse i 2018 en styringsmodel for implementeringen af forsvarsforliget. Modellen indebærer, at implementeringsopgaverne placeres decentralt hos styrelserne, mens departementet skal sikre et centralt overblik over den samlede implementering.

Departementets styringsmodel for implementeringen af forsvarsforliget tager afsæt i, at forsvarsforliget er et rammeforlig. Det betyder ifølge Forsvarsministeriet, at ministeriet skal følge op på den faglige fremdrift i implementeringen og følge op på, at ministeriets samlede økonomiske rammer bliver overholdt. Modellen indebærer således, at der ikke foretages en særskilt økonomisk opfølgning på forligsinitiativerne. Departementet stiller derfor ikke særlige krav om budgetlægning og budgetopfølgning og følger heller ikke op på sammenhængen mellem faglig fremdrift og forbrug af resurser i gennemførelsen af forligsinitiativerne. Styringsmodellen betyder, at økonomiske omprioriteringer mellem forligsrelaterede opgaver og andre opgaver foretages af de enkelte styrelser inden for deres egne økonomiske rammer. Styrelserne skal kun rapportere om problemer, hvis der opstår økonomiske udfordringer, som styrelserne ikke kan håndtere inden for deres egne økonomiske rammer.

54. Der gælder særlige krav til økonomistyringen af større materielanskaffelser og bygge- og anlægsarbejder. Dette følger af budgetvejledningens regler, der er nævnt i afsnit 2.1. Økonomien for større investeringsprojekter, herunder de projekter, som er relateret til forligsinitiativer, følger dermed en anden styringsmodel end resten af implementeringen af forsvarsforliget.

Forsvarsministeriets anvendelse af forligsmidlerne

55. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke følger særskilt op på forligsmidlerne og dermed ikke kan redegøre for, hvordan midlerne er anvendt, bortset fra de midler, der er omfattet af aktstykker.

56. Forsvarsministeriet har oplyst, at departementet har overblik over, hvordan forligsmidlerne til en start er blevet fordelt ud på styrelsernes økonomiske rammer. Der kan dog være sket forsinkelser, fremrykninger, fordyrelser eller prisfald i forligsinitiativerne, som medfører, at styrelsernes budgetter afviger fra de oprindelige beløb.

Departementet skal imidlertid ikke orienteres ved ændringer i budgetter eller orienteres om forbruget hos de enkelte styrelser, medmindre ændringerne ikke kan håndteres inden for styrelsens egen økonomiske ramme. Departementet har derfor ikke overblik over budgetændringer eller årsager til ændringer i forhold til det, der oprindeligt blev planlagt for de enkelte forligsinitiativer eller for den samlede forligsøkonomi. Departementet har ligeledes ikke overblik over de økonomiske omfordelinger mellem forligsinitiativer eller overblik over, om budgetoverskridelser på andre dele af ministerområdet har haft indvirkning på implementeringen af forligsinitiativerne. For større materielanskaffelser til fx brigaden modtager departementet dog faglige indstillinger, hvor projektøkonomien for anskaffelsen indgår som grundlag for udarbejdelsen af aktstykker og den efterfølgende opfølgning.

57. Departementet har oplyst, at der i forbindelse med den generelle styring af styrelsernes økonomiske rammer løbende i forligningsperioden er foretaget en række prioriteringer og tilpasninger af styrelsernes økonomiske rammer for at sikre, at de samlede driftsmidler bliver prioriteret og anvendt i forhold til Forsvarsministeriets samlede opgaveløsning, herunder til forligsinitiativerne.

58. Rigsrevisionen bemærker hertil, at departementets omprioriteringer og tilpasninger sker i forhold til Forsvarsministeriets samlede økonomiske rammer, men ikke giver departementet overblik over anvendelsen af forligsmidlerne.

59. Forsvarsministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at der i 2022 er konstateret forsinkelser inden for en række forligsinitiativer, herunder opbygningen af en brigade, som er det største forligsinitiativ. Boks 2 viser de forsinkelser, der er sket i implementeringen af forsvarsforliget.

Boks 2

Forsinkelser i implementeringen af forsvarsforliget

Forsvarsministeriet har oplyst om følgende forsinkelser:

- forsinket opbygning af en ny 1. brigade
- forsinket opbygning af en let infanteribataljon i Haderslev
- forsinket anskaffelse af SM-2-missiler til fregatterne
- forsinket etablering af antiubådskrigsførelse
- udskudt forøgelse af flyvetiden for C-130 Hercules-transportfly
- forsinket etablering af helikopterberedskabet på Svanemøllens Kaserne
- forsinkelser i rekrutteringen til reserven, som også påvirker opbygningen af totalforsvaret
- forsinket udflytning fra og frasalg af Nyholm.

Forsinkelserne berører 18 af de 79 forligsinitiativer, der udgør udviklingsinitiativer.

Kilde: Forsvarsministeriets redegørelse til brug for Rigsrevisionens undersøgelse.

Forligsinitiativerne i boks 2 er alle udskudt til næste forligningsperiode. De 18 initiativer udgør mere end halvdelen af de samlede forligsmidler på 12,8 mia. kr.

60. På grund af den manglende opfølgning på de enkelte forligsiniciativer kan Forsvarsministeriet ikke fuldt ud redegøre for de udgifter, som ministeriet indtil videre har haft i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget. Ministeriet kan heller ikke redegøre for, hvad det samlet set må forventes at koste at gennemføre initiativerne. Ministeriet ved således ikke, om der er initiativer, der er blevet dyrere at gennemføre end forventet, og har ikke overblik over omfanget af udgifter, der må forventes at blive udskudt til den kommende forligsperiode. Rigsrevisionen bemærker, at dette er en konsekvens af, at departementet ikke internt følger op på både den faglige fremdrift og forbruget af resurser.

Forsvarsministeriets effektiviseringer

61. Forsvarsministeriets departement har ikke fulgt op på effektiviseringsinitiativerne og kan derfor ikke på nuværende tidspunkt redegøre for, i hvilket omfang effektiviseringerne er opnået.

62. I praksis udmøntes effektiviseringerne ved, at styrelsernes økonomiske rammer bliver reduceret svarende til det effektiviseringsprovenu, som styrelserne skal opnå. Hvis en styrelse ikke kan løse sine opgaver med den reducerede ramme, dvs. hvis styrelsen ikke kan opnå de forventede effektiviseringer, er det op til styrelsen at meddele det til departementet.

63. Departementet har ikke opstillet koncernfælles krav til metoder i forhold til at opgøre og udregne realiserede effektiviseringer. Det er i stedet op til den styrelse, som er ansvarlig for forligsiniciativet, at sandsynliggøre realiserede effektiviseringer på den måde, som styrelsen finder giver bedst mening i forhold til initiativet. Styrelserne har til og med 2. kvartal 2019 rapporteret kvartalsvist til departementet om status på udvalgte effektiviseringsinitiativer og skulle herefter halvårligt eller årligt rapportere om status. Statusrapporteringen blev sidst ledelsesbehandlet i koncernstyringskredsen i 2020 og er ikke udarbejdet siden 1. halvår 2021.

64. Departementet har oplyst, at departementet følger op på, om effektiviseringsinitiativerne implementeres rettidigt, og at de ansvarlige styrelser udarbejder et afslutningsnotat, når det enkelte initiativ er færdigimplementeret. Departementet vil i den forbindelse trykteste de provenuer, som styrelserne oplyser er opnået, og vil ud fra det oplyste kunne opgøre det samlede effektiviseringsprovenu.

65. Departementet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at Forsvarsministeriet forventer, at der ved udgangen af forligsperioden i 2023 vil være effektiviseringsinitiativer, der ikke fuldt ud opnår deres provenumål. Departementet har oplyst, at flere effektiviseringsinitiativer først afsluttes i 2023, og at det derfor først ved udgangen af forligsperioden vil være muligt at redegøre for, hvilke effektiviseringsinitiativer der ikke fuldt ud opnår effektiviseringsprovenuerne.

Effektivisering

Effektivisering betyder, at der opnås det samme for færre resurser eller mere for de samme resurser.

66. Rigsrevisionen konstaterer, at departementet på nuværende tidspunkt ikke kan redegøre for de effektiviseringsprovenuier, som indtil videre er opnået. Ifølge forsvarsforliget var det forventet, at der fra 2018 til og med 2021 kunne indhentes et samlet effektiviseringsprovenu på ca. 1,7 mia. kr. Departementet kan ikke redegøre for, hvor tæt Forsvarsministeriet er på at opnå det samlede effektiviseringsprovenu på ca. 3,6 mia. kr. for hele forligsperioden 2018-2023. Effektiviseringsprovenuet udgør en væsentlig del af finansieringen af initiativer i tidligere forlig, fx anskaffelsen af nye kampfly.

67. Rigsrevisionen har som nævnt tidligere rettet kritik af Forsvarsministeriets styring af effektiviseringerne i den forrige forligsperiode 2013-2017. Rigsrevisionen vurderede dengang, at Forsvarsministeriets styring af effektiviseringerne ikke var tilfredsstillende, da ministeriet ikke vidste, om effektiviseringerne blev gennemført, uden at de operative kapaciteter blev reduceret, hvilket var en forudsætning i forsvarsforliget 2013-2017. Rigsrevisionen vurderede, at det var departementets ansvar at sikre, at der blev fastsat en styringsramme, der kunne sikre en samlet koordinering og i al væsentlighed sandsynliggøre, at effektiviseringerne blev gennemført i overensstemmelse med forliget.

68. Forsvarsministeren oplyste i 2016 i forbindelse med opfølgningen på beretningen, at det var ambitionen i højere grad at synliggøre sammenhængen mellem opgaveløsningen og den økonomiske ramme. Forsvarsministeriet ville også arbejde på at etablere baselines ved større effektiviseringer.

69. Departementet har påpeget, at der i forsvarsforliget 2013-2017 og i forsvarsforliget 2018-2023 stilles forskellige politiske krav til styringen af effektiviseringerne. Af forsvarsforliget 2013-2017 fremgår det, at effektiviseringer skulle gennemføres, uden at dette påvirker Forsvarets operative evne. En tilsvarende formulering fremgår ikke af forsvarsforliget 2018-2023. Det er derfor Forsvarsministeriets holdning, at Rigsrevisionens tidligere kritik ikke direkte kan overføres til styringen af effektiviseringer i det nuværende forsvarsforlig.

70. Rigsrevisionen er enig i, at det ikke eksplicit er beskrevet i forsvarsforliget 2018-2023, at effektiviseringerne ikke må gå ud over de operative kapaciteter. Det fremgår dog af forsvarsforliget, at effektiviseringerne skal implementeres, og at provenuet skal bruges til at finansiere politiske beslutninger fra forligsperioden 2013-2017, bl.a. anskaffelsen af nye kampfly. Det fremgår af "Aftale om anskaffelse af nye kampfly" fra 2016, at anskaffelsen af kampfly bl.a. skal finansieres af midler, som Forsvarsministeriet skal hente gennem effektiviseringer. Ifølge aftalen vil effektiviseringerne blive fremlagt af forsvarsministeren i forhandlingerne om et nyt forsvarsforlig (forliget for 2018-2023), og det er ambitionen, at effektiviseringerne skal gennemføres, så der ikke reduceres i Forsvarets operative kapaciteter. Rigsrevisionen vurderer derfor stadig, at det er relevant i forligsperioden 2018-2023, at ministeriet følger op på, om effektiviseringer realiseres som forventet, og uden at det går ud over de operative kapaciteter.

71. Forsvarsministeriet har i sit kasseeftersyn fra september 2022 peget på, at bl.a. krav om effektiviseringer og ambitiøse forlig med store kapacitetsopbygninger gennem det seneste årti i nogle tilfælde har været svære at realisere fuldt ud. I kasseeftersynet peger ministeriet på, at det vil kræve et milliardbeløb at bringe driften af det nuværende forsvar i balance. Ministeriet peger også på, at der bl.a. er behov for at styrke ministeriets tværgående styring, planlægning og implementering. Boks 3 viser nogle af de foreløbige resultater af kasseeftersynet.

Boks 3

Foreløbige resultater af Forsvarsministeriets kasseeftersyn

Forsvarsministeriet gennemfører sit kasseeftersyn i 2 dele. I første del af kasseeftersynet fra 2022 oplyste ministeriet om væsentlige økonomiske udfordringer relateret til ministeriets grundlæggende drift på materiel-, it- og ejendomsområdet. Erfaringerne fra det nuværende forsvarsforlig viser ifølge kasseeftersynet samtidig, at der er behov for at styrke ministeriets koncern for at kunne eksekvere på den kommende opbygning af Forsvaret i en ny forligsperiode.

Kasseeftersynet har foreløbig identificeret følgende udfordringer:

- væsentligt dyrere drift og vedligeholdelse af Forsvarets materiel end hidtidigt antaget
- teknisk it-gæld i Forsvarsministeriets systemer og it-infrastruktur og nye krav til digitalisering
- betydeligt efterslæb på vedligeholdelse af Forsvarets bygninger
- rekruttering og fastholdelse af personel
- behov for styrket finansiel kontrol
- flere forsinkede forligsinitiativer.

Forsvarsministeriet vil analysere udfordringerne nærmere frem mod kasseeftersynets anden del, som vil indgå som en del af det faglige grundlag for politiske forhandlinger om et nyt forsvarsforlig fra 2024.

Kilde: Regeringens plan for et styrket forsvar – Del 1 af kasseeftersyn på Forsvarsministeriets område, september 2022.

2.3. Konsekvenser af forsinkelser i materielinvesteringer

72. I dette afsnit redegør vi for Forsvarsministeriets vurderinger af konsekvenserne af forsinkelser i materielinvesteringer. Rigsrevisionen har bedt ministeriet om at vurdere både de operative og økonomiske konsekvenser, og hvordan forsinkelserne påvirker opfyldelsen af NATO-målsætningen om at bruge 1,5 % af BNP på forsvarsbudgettet og over 20 % af forsvarsbudgettet på materielinvesteringer.

73. Forsvarsministeriet vurderer ikke, at forsinkelser i materielinvesteringer isoleret set har indvirkning på ministeriets økonomi, men at forsinkelserne har konsekvenser for de operative kapaciteter. Ministeriet vurderer, at forsinkelserne vil påvirke forsvarsudgifternes andel af BNP og materielinvesteringernes andel af forsvarsudgifterne, medmindre forsinkelserne bliver indhentet, eller der afholdes tilsvarende udgifter til andre materielinvesteringer.

74. Forsvarsministeriet har overordnet oplyst, at der kan være mange årsager til, at materielinvesteringer bliver forsinket. Ifølge ministeriet kan det skyldes interne forhold i ministeriet, men i høj grad også eksterne forhold, som ministeriet kun i mindre grad kan påvirke. Det kan fx være produkter, som først produceres, når der er en tilpas stor ordrevolumen. Ministeriet peger også på, at COVID-19-pandemien har ført til forsinkelser.

Operative konsekvenser af forsinkelser i materielinvesteringer

75. Forsvarsministeriet har oplyst, at de operative konsekvenser af forsinkelser som udgangspunkt er, at kapaciteten først er fuldt operativ senere. Som følge deraf kan kapaciteten først indgå i beredskaber eller udsendes på et senere tidspunkt. Ministeriet har ikke nærmere uddybet, hvilke operative konsekvenser forsinkelser i materielinvesteringer har medført.

Konsekvenser af forsinkelser i materielinvesteringer for Forsvarsministeriets økonomi

76. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke vurderer, at forsinkelser i materielanskaffelser isoleret set har indvirkning på ministeriets økonomi. Ministeriets akkumulerede videreførelse af midler til materielinvesteringer er steget i forligsperioden som følge af forsinkelser, og disse midler kan anvendes i de følgende år.

Konsekvenser af forsinkelser i forhold til forsvarsudgifternes andel af BNP

77. Med Wales-erklæringen fra 2014 forpligtede NATO-landene sig til inden for en 10-årig periode at bruge mindst 2 % af BNP på forsvarsudgifter og mindst 20 % af forsvarsudgifterne på investeringer i nyt materiel.

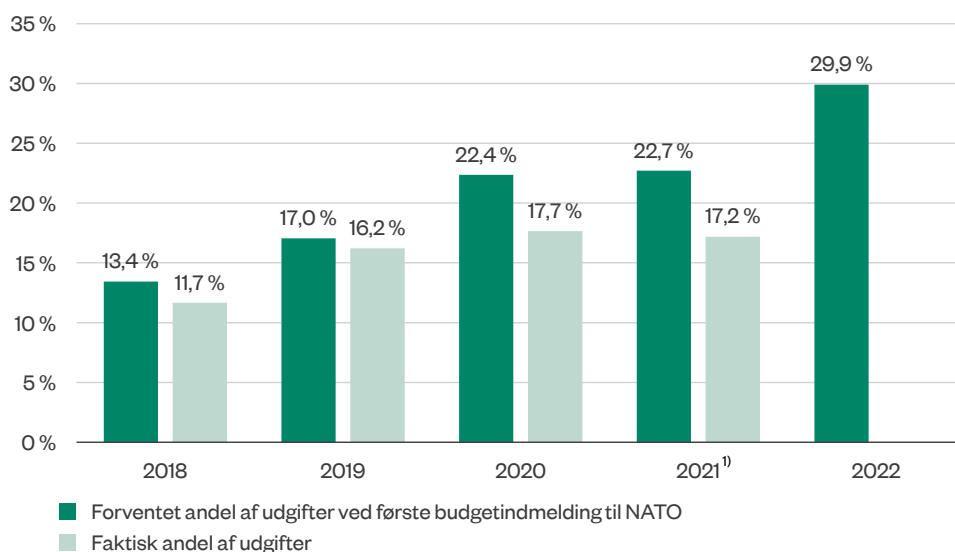
78. Forsvarsministeriet har oplyst, at forsvarsbudgettets andel af BNP estimeres i takt med større ændringer i forudsætningerne. Der er tale om et øjebliksbillede, som er forbundet med en række betydelige usikkerheder, herunder Finansministeriets skøn for udviklingen i BNP og udviklingen i forsvarsudgifter uden for Forsvarsministeriets område.

Hvis der ikke fremrykkes andre investeringer, vil forsinkelser i materielinvesteringer ifølge Forsvarsministeriet alt andet lige påvirke forsvarsudgifternes andel af BNP og materielinvesteringernes andel af forsvarsudgifterne, når de gøres endeligt op for det enkelte år. Ministeriet har en samlet videreførelse af uforbrugte bevillinger til materielinvesteringer, som i forligsperioden er steget fra ca. 3 mia. kr. ultimo 2017 til ca. 3,6 mia. kr. ultimo 2021.

79. Figur 3 viser den forventede andel af forsvarsudgifterne, som er brugt på materielinvesteringer ved første tilgængelige budgetindmelding til NATO, og den faktiske andel af forsvarsudgifterne, jf. NATO's offentliggjorte rapporter, der går til materielinvesteringer, efter de faktiske udgifter er endeligt opgjort.

Figur 3

Andelen af forsvarsbudgettet brugt på materielinvesteringer (forventet og faktisk andel af udgifter)



¹⁾ For 2021 er udgifterne de senest forventede udgifter og ikke de faktiske udgifter, da der endnu ikke foreligger faktiske udgifter for 2021 i NATO's rapporter.

Note: NATO's definition af, hvad der skal medregnes i opgørelsen af forsvarsudgifterne, blev ændret fra og med opgørelsen af regnskabstal for 2018. Materielinvesteringernes forventede og faktiske andel af forsvarsudgifterne i 2018 er derfor ikke sammenlignelige.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af NATO's rapporter (Defense Expenditure of NATO Countries) i perioden 2018-2022.

Det fremgår af figur 3, at andelen af forsvarsbudgettet, der faktisk er anvendt på materielinvesteringer, er lavere end forventet i perioden 2018-2021. Forsvarsministeriet har oplyst, at det bl.a. skyldes, at budgetindmeldingen til NATO omfatter et forventet forbrug af videreførte anlægsmidler, som det ikke har været muligt at anvende i planlagt omfang. Det har ifølge ministeriet ikke været muligt at anvende midlerne på grund af interne forhold, men i høj grad også eksterne forhold, fx forsyningsvanskeligheder og øget global efterspørgsel på militært materiel. Derudover har ministeriet oplyst, at materielinvesteringernes andel af forsvarsudgifterne også afhænger af størrelsen af de samlede forsvarsudgifter og sammensætningen heraf.

80. Rigsrevisionen bemærker, at det er forventet i Danmarks indberetning til NATO for perioden 2019-2023, at den akkumulerede videreførelse af anlægsbevillinger til materielinvesteringer ville blive anvendt i 2021 og 2022. Rigsrevisionen kan konstatere, at Forsvarsministeriet i 2021 ikke har anvendt de videreførte midler, som det var forventet i indberetningen til NATO. Rigsrevisionen konstaterer, at forsinkelserne i materielinvesteringer har haft betydning for opfyldelsen af NATO's målsætning om, at 20 % af forsvarsudgifterne bruges på materielinvesteringer i de enkelte år.

Rigsrevisionen, den 5. januar 2023

Birgitte Hansen

/Inge Laustsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Har der været budgetoverskridelser på andre dele af Forsvarsministeriets område, som har haft indvirkning på implementeringen af "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023"?	Afsnit 2.2.
Hvordan er det substantielle løft af Forsvarets bevilling anvendt?	Afsnit 2.2.
Hvordan sikrer Forsvarets økonomistyring, at øremærkede bevillinger anvendes til de aftalte formål?	Afsnit 2.1.
Hvilken indvirkning har forsinkelsen af materielinvesteringer på efterlevelsen af målsætningen om at bruge 1,5 % af BNP på forsvarsbudgettet, herunder at 20 % af forsvarsbudgettet skal gå til investeringer i nyt materiel?	Afsnit 2.3.
Hvordan forventes forsinkelsen at påvirke Forsvarets økonomi og kapacitet over de kommende år?	Afsnit 2.3.

I tillæg til anmodningen har Statsrevisorerne efterfølgende efterspurgt, at undersøgelsen også inddrager Forsvarsministeriets opfølgning på de seneste forsvarsaftalers effektiviseringsinitiativer (besvares i afsnit 2.2), og at Forsvarsministeriets regler og praksis for økonomistyring sammenlignes med andre ministerier (besvares i afsnit 2.1).

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet økonomistyring giver gennemsigtighed i anvendelsen af forligsmidler i perioden 2018-2023. Derfor har vi undersøgt:

- bevillingsreglerne på Forsvarsministeriets område sammenlignet med andre ministerier
- Forsvarsministeriets anvendelse af forligsmidlerne i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget
- Forsvarsministeriets vurderinger af konsekvenserne af forsinkelser i materielinvesteringer.

I undersøgelsen indgår hovedsageligt Forsvarsministeriets departement.

Undersøgelsen er udarbejdet på baggrund af Statsrevisorernes anmodning af 17. januar 2022, Statsrevisorernes tillæg til anmodningen og Rigsrevisionens notat om tilrettelæggelsen af undersøgelsen, som Statsrevisorerne behandlede på deres møde i august 2022.

Undersøgelsen omhandler perioden februar 2018 - september 2022 og dækker dermed størstedelen af den nuværende forligsperiode 2018-2023, som undersøgelsen drejer sig om.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og redegørelser fra Forsvarsministeriet.

Vi har desuden holdt møder med Forsvarsministeriets departement og med Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse for at få indsigt i området. Vi har også holdt møder med Finansministeriet om forståelsen af bevillings- og regnskabsreglerne på området. Derudover har vi holdt møder med Økonomistyrelsen i forbindelse med tilrettelæggelsen af undersøgelsen.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

Lovgrundlag

- Forsvarsloven
- Finanslovene for 2018-2022
- Budgetvejledning 2016
- Budgetvejledning 2021
- Regnskabsbekendtgørelsen.

Retningslinjer

- Implementeringsmodel for forsvarsforlig 2018-2023, januar 2018
- Forsvarsministeriets bestemmelse om styring af styrelsernes økonomiske rammer, februar 2019
- Forsvarsministeriets principper for styring af styrelsernes økonomiske rammer, februar 2019
- Beskrivelse af økonomiske processer i Forsvarsministeriet for finansåret 2022, oktober 2021
- Forsvarsministeriets tilsynskoncept, januar 2021.

Forlig og politiske aftaler

- Forsvarsforliget 2018-2023 ("Aftale på forsvarsområdet 2018-2023" indgået mellem Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre)
- Forsvarsforliget 2013-2017 ("Aftale på forsvarsområdet 2013-2017" indgået mellem Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti)
- Tillægsaftalen fra 2019 ("Tillægsaftale til aftale på forsvarsområdet 2018-2023" indgået mellem VLAK-regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre om, januar 2019)
- Kampflyaftalen fra 2016 ("Aftale om anskaffelse af nye kampfly" indgået mellem V-regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Radikale Venstre, juni 2016)
- Arktis-kapacitetspakken 2021 ("Aftale om en Arktis-kapacitetspakke" indgået mellem S-regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance, februar 2021).

Dokumenter

- Initiativgrundlag for initiativerne i forsvarsforliget 2018-2023
- Forsvarsministeriets redegørelser til brug for undersøgelsen
- NATO's rapporter (Defense Expenditure of NATO Countries) i perioden 2018-2022.

Revisionshistorik

- Relevante beretninger og notater fra Rigsrevisionen i perioden 1998-2021.

Revisionskriterier

Undersøgelsen tager afsæt i principperne for god økonomistyring i staten, som fremgår af Finansministeriets budgetvejledning og Økonomistyrelsens vejledninger om økonomistyring.

Af budgetvejledningen fremgår det bl.a., at økonomistyring inden for de givne udgiftsmæssige og bevillingsmæssige rammer skal sikre sammenhæng og gennemsigtighed i økonomistyringen. Det gælder styringen af faglige og økonomiske mål samt styringen af aktiviteter og resurser. Økonomistyrelsens vejledninger uddyber, hvad dette indebærer.

Økonomistyring forstås i undersøgelsen som styringen af sammenhængen mellem forbruget af resurser og faglig fremdrift i opgaveløsningen. Vi lægger således til grund, at Forsvarsministeriet – ud over at leve op til basale krav i forhold til bevillingsstyring og regnskabsafklæggelse – også har ansvaret for at gennemføre økonomistyring på ministerområdet inden for de givne udgiftsmæssige og bevillingsmæssige rammer og på en måde, som sikrer sammenhæng og gennemsigtighed i styringen. Det stiller krav til, at der er gennemsigtighed i styringen vedrørende sammenhængen mellem bevillinger, forbrug af resurser og faglig fremdrift i opgaveløsningen i forhold til at nå fastsatte mål. Vi lægger også til grund, at Forsvarsministeriets økonomistyring generelt sikrer, at ministeriets bevillinger disponeres med henblik på at opnå det formål, som bevillingerne er givet til, og at der ved disponeringen vises skyldige økonomiske hensyn.

Med gennemsigtighed i økonomistyringen forstår vi, at Folketinget og Forsvarsministeriets ledelse kan træffe prioriteringer på et oplyst grundlag om sammenhængen mellem mål, opgaver og økonomi.

Vi lægger desuden til grund, at Forsvarsministeriets departement har ansvaret for den overordnede styring af ministerområdet og dermed ansvaret for at tilrettelægge en hensigtsmæssig overordnet ramme, der understøtter gennemsigtighed i økonomistyringen.

I kapitel 2 er der 3 afsnit. I *afsnit 2.1* redegør vi for bevillingsreglerne på Forsvarsministeriets område sammenlignet med andre ministerier. I *afsnit 2.2* undersøger vi Forsvarsministeriets anvendelse af forligsmidlerne i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023. I *afsnit 2.3* redegør vi for Forsvarsministeriets vurderinger af konsekvenserne af forsinkelser i materielinvesteringer.

Afgrænsning

Undersøgelsen omhandler perioden februar 2018 - september 2022 og dermed en stor del af implementeringsperioden for initiativerne i forsvarsforliget 2018-2023. Fokus i undersøgelsen er på økonomistyringen af forligsinitiativerne, men undersøgelsen berører også den generelle overordnede økonomistyring på forsvarsområdet, der danner rammen for styringen af forligsmidlerne.

Vi har i undersøgelsen fokus på departementets rolle i forhold til at understøtte gennemsigtighed i og et samlet overblik over økonomistyringen af forligsmidlerne.

Vi afgrænser os således fra at undersøge økonomistyringen decentralt hos Forsvarsministeriets styrelser og myndigheder og styringen på tværs af styrelser og myndigheder. Undersøgelsen har fokus på ministeriets overordnede økonomistyring i forhold til at sikre et samlet overblik og kunne give gennemsigtighed i økonomisk og faglig fremdrift i implementeringen af forsvarsforliget.

Vi har afgrænset undersøgelsen til at omhandle styringen af forligsmidlerne, som er indeholdt i forsvarsforliget 2018-2023. Vi undersøger dermed ikke økonomistyringen af implementeringen af kampflyaftalen og gennemførelsen af initiativerne i tillægsaftalen vedrørende en Arktis-kapacitetspakke. Forligsmidlerne vedrørende Arktis-kapacitetspakken er givet på finansloven for 2020 som et bevillingsløft i 2023, og Forsvarsministeriet forventer først at udmønte midlerne – primært til materielinvesteringer – i ministeriets økonomiske rammer fra 2023. Derfor har vi ikke kunnet undersøge økonomistyringen af disse forligsmidler.

I Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af undersøgelsen oplyste vi i august 2022, at vi i tillæg til besvarelsen af Statsrevisorernes spørgsmål ville undersøge, på hvilket grundlag Forsvarsministeriet i 2021 opgjorde et merbevillingsbehov vedrørende driften af materiel og it i 2022 og 2023. Dette er ikke medtaget i undersøgelsen, fordi ministeriet først i slutningen af november 2022 efter flere forespørgsler har fremsendt dokumentation, der kan belyse sagen. På grund af den sene fremsendelse har det ikke været muligt for os at gennemgå det omfattende materiale.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Bevilling	En bemyndigelse til en minister til i finansåret at afholde udgifter til et angivet formål eller modtage indtægter af en angivet art.
Bevillings- og regnskabsreformen	Reformen indebar, at der blev indført omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper i staten, herunder omkostningsregnskaber fra 2005 og omkostningsbaserede bevillinger fra 2007.
Bevillingsregler	Finansministeriets budgetvejledning fastsætter de generelle bevillingsregler for statsadministrationen. På finansloven kan der være vedtaget specifikke særregler, som giver afvigelser fra budgetvejledningens generelle bevillingsregler.
Budgetvejledning	Budgetvejledningen er udarbejdet af Finansministeriet og indeholder de generelle regler for statsadministrationens disponering over de bevillinger, der er givet på de årlige bevillingslove.
Finanslov	Den samlede bevillingslov for finansåret, som består af et finanslovsforslag, der er behandlet inden finansårets begyndelse, og en tillægsbevillingslov, der indeholder ændringer af bevillinger for finansåret efter finanslovens vedtagelse.
Flerårig disposition	En flerårig disposition indebærer, at der indgås forpligtelser eller skabes fordringer (krav) med udgifts- eller indtægtsvirkning i et senere finansår.
Forligsmidler	De økonomiske resurser, som er tilført Forsvarsministeriet på baggrund af et politisk forlig, der er indgået mellem flere partier. Midlerne er efter forligsindgåelse bevilget af Folketinget på finansloven.
Forsvarsforlig	Politisk aftale, som anviser mål og rammer for udviklingen af Forsvaret i den periode, som aftalen dækker. Forsvarsforliget er således med til at styre udviklingen af det danske forsvar i en årrække. I forliget opstiller forligskredsen både en overordnet retning for Forsvaret og mere konkrete forventninger til Forsvarets udvikling, fx anskaffelse af specifikke kapaciteter.
Kasseeftersyn	I september 2022 foretog Forsvarsministeriet et såkaldt kasseeftersyn. Kasseeftersynet er del 1 i et kritisk eftersyn af Forsvaret for at identificere de største udfordringer på Forsvarsministeriets område, som skal løses i det kommende forsvarsforlig.
Økonomisk ramme	Et internt, overordnet budget for en styrelses driftsudgifter eller anlægsudgifter i finansåret. De samlede økonomiske rammer må ikke være større end den samlede finanslovsbevilling.
Økonomistyring	Økonomistyring omfatter styringen af faglige og økonomiske mål og resultater samt styringen af aktiviteter og resurser forbundet med opgaveløsningen. Økonomistyring omfatter også bevillingsstyring samt finansiell styring og kontrol i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.
