



Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

FORSVARSMINISTEREN

24. oktober 2011

MINISTERREDEGØRELSE TIL BERETNING 8/2010 OM FORSVARETS ØKONOMISTYRING

Jeg fremsender hermed min redegørelse til beretning 8/2010 om forsvarets økonomistyring. Redegørelsen omhandler de overvejelser og foranstaltninger, beretningen har givet anledning til på Forsvarsministeriets område. Redegørelsen er samtidig sendt til rigsrevisor.

Indledende bemærkninger

Jeg tager Rigsrevisionens beretning om forsvarets økonomistyring til efterretning, og jeg er enig i, at forsvarets økonomistyring forsat ikke har nået et tilfredsstillende niveau.

Jeg bemærker, at økonomistyring, jf. bl.a. Rigsrevisionens vejledning "God statslig økonomistyring" tager udgangspunkt i fire indbyrdes afhængige styringsopgaver: Kapacitetsstyring, finansiel styring, aktivitetsstyring og resultatstyring. Således er finansiel styring bl.a. i form af bevillingsoverholdelse og budgettering en forudsætning for aktivitetsstyring samt koblingen mellem ressourcer og opgaver.

Jeg noterer mig i den forbindelse, at det er Rigsrevisionens vurdering, at "forsvaret generelt har haft en korrekt og sikker bevillingsstyring", og at "Forsvarskommandoens regnskab for 2009 samlet set var rigtigt". Forsvarskommandoen har også i 2010 aflagt regnskab uden forbehold. Jeg skal tillige bemærke, at forsvarsforligskredsen i forbindelse med min forgænger forelæggelse af den forligsbestemte årlige redegørelse for forsvarets økonomi på et møde den 23. juni 2011 noterede sig, at det er Finans- og Forsvarsministeriets fælles opfat-

telse, at forsvarets positive økonomiske resultat i 2010 ikke mindst skyldes en stram økonomistyring.

Det vil sige, at de grundlæggende styringsopgaver er på plads, og at der nu kan fokuseres yderligere på at forbedre sammenhængen mellem den faglige styring og den økonomiske styring, herunder skabe bedre grundlag for prioriteringer og beslutninger vedrørende forsvarets opgaver, ressourcer og aktiviteter.

Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen har således gennem en årrække arbejdet intensivt med at forbedre forsvarets økonomistyring. Implementeringen af en stærkere og mere fokuseret økonomistyring begyndte i 2009. Forsvarskommandoen har gennemført en række initiativer, jf. nærmere nedenfor, ligesom departementet i 2010 igangsatte et internt arbejde, der skal medvirke til at sammenkæde departementets samlede tilsyn bedre. Departementet indledte samtidig en dialog med Rigsrevisionen om best practice for, hvordan den samlede tilsynsopgave håndteres, jf. også nærmere nedenfor.

Med udgangspunkt i forsvarsforliget 2010-2014 er der endvidere iværksat flere gennemgribende aktiviteter.

Formålet er at sikre et retvisende billede af det økonomiske forbrug, skabe gennemsigtighed og grundlag for yderligere effektiviseringer mv. samt sikre sammenhæng mellem mål og midler.

Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Finansministeriet gennemfører i den forbindelse i samarbejde med et eksternt konsulentfirma et antal budgetanalyser, herunder en tilbundsående analyse af forsvarets økonomistyring. Denne analyse har resulteret i en række konkrete og implementerbare anbefalinger, der yderligere vil styrke forsvarets økonomistyring. Samtidig arbejdes internt i Forsvarskommandoen på en økonomistyringsstrategi for forsvaret. Som følge af dette og i lyset af Rigsrevisionens beretning vil forsvaret og Forsvarsministeriet således iværksætte en række yderligere tiltag, som beskrives nedenfor. Samlet set er det min vurdering, at dette arbejde samtidig vil imødekomme Rigsrevisionens anbefalinger. Det er dog også klart, at de nye tiltag ikke kan implementeres på én gang, men vil skulle iværksættes successivt over de kommende år.

Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen har udarbejdet handleplaner, der både omfatter de tiltag, der allerede er iværksat, men også vil sikre implementering og opfølgning på Rigsrevisionens anbefalinger. Jeg vil nedenfor komme nærmere ind på en række af de tiltag, der er indeholdt i disse handleplaner.

Redegørelsen er bygget op omkring Statsrevisorernes tre bemærkninger. Ved hver af Statsrevisorbemærkningerne fremgår også bemærkninger til Rigsrevisionens relevante kapitler og afsnit.

Foranstaltninger og overvejelser i forhold til Statsrevisorbemærkning 1: "Statsrevisorerne ser med stor alvor på manglerne i forsvarets økonomistyring".

Jeg tager Statsrevisorernes bemærkning til efterretning, og jeg kan oplyse, at der gennem flere år har været markant fokus på at forbedre økonomistyringen i forsvaret, og der arbejdes målrettet på at styrke økonomistyringen yderligere.

Rigsrevisionen anfører overordnet set to kritikpunkter vedr. økonomistyringen: For det første anføres, at den nødvendige økonomistyring ikke er til stede, og at forsvarets tilrettelæggelse af økonomistyringen ikke er tilfredsstillende. For det andet anfører Rigsrevisionen, at forsvarets virksomhedsstyringssystem DeMars samlet set kun i mindre grad har medført styrkelse af økonomistyringen som forudsat ved anskaffelsen.

I det nedenstående fremgår først bemærkninger vedrørende forsvarets økonomistyring og derefter bemærkninger til DeMars.

1. Forsvarets økonomistyring

Forsvarskommandoen har meddelt Forsvarsministeriet, at Forsvarskommandoen også anerkender, at selv om de grundlæggende styringsopgaver i økonomistyringen nu er på plads, så er der fortsat væsentlige muligheder for forbedring i forsvarets økonomistyring.

Forsvarskommandoen bemærker i forlængelse heraf, at Forsvarskommandoen i de seneste år har iværksat væsentlige tiltag i relation til forsvarets økonomistyring, jf. ovenstående. Således er der i 2009-2011 taget en række initiativer til at styrke økonomistyringen. Især kan fremhæves forbedring af forsvarets budgetmodel, styrkelse af økonomistyringen i Forsvarets Materieltjeneste, styrkelse af Forsvarskommandoens budgetopfølgning og økonomirapportering til forsvarets ledelse samt forenklinger i modellen for intern afregning.

Forsvarskommandoen har siden foråret 2011 arbejdet på en samlet økonomistyringsstrategi for forbedring af forsvarets økonomistyring. Forsvarskommandoen har meddelt, at økonomistyringsstrategien forventes færdig i oktober 2011. Økonomistyringsstrategien tager udgangspunkt i fire grundlæggende værdier:

Gennemsigtighed: Hvad bruger forsvaret ressourcerne på?

Incitamenter: Tilskynde til at bruge ressourcerne rigtigt og effektivt.

Styrbarhed: Tilskynde til enkle og anvendelsesorienterede løsninger.

Prioritering: Fokus på fordeling af knappe ressourcer til de rette aktiviteter.

I økonomistyringsstrategien har Forsvarskommandoen identificeret ti udviklingsopgaver, hvis samlede formål er at skabe en praktisk og effektiv økonomistyring, så økonomifunktionen på tværs af forsvaret kan understøtte løsningen af forsvarets kerneopgaver på en sikker, effektiv og troværdig måde:

- 1) Styrkelse af mål- og resultatstyring,
- 2) Økonomisk styring på kapaciteter, aktiviteter og opgaver,
- 3) Forbedret budgetmodel og ny budgetproces 2013,
- 4) Udvikling af flerårigt drifts- og investeringsbudget,
- 5) Forbedring af intern handel
- 6) Standardisering af økonomistyringen, herunder forbedret og ensartet ledelsesinformation,
- 7) Styrket controlling og bedre økonomiske konsekvensberegninger,
- 8) Bedre datakvalitet og regnskabsprocesser,
- 9) Fokuseret effektiviseringsprogram samt
- 10) Kompetenceudvikling.

Forsvarskommandoen har oplyst, at udviklingsopgaverne iværksættes løbende i 2011 og 2012 og gennemføres i de kommende tre år, idet en række af opgaverne dog allerede er iværksat. Udviklingsopgaverne vil samlet adressere Rigsrevisionens kritik og anbefalinger, jf. den mere detaljerede gennemgang nedenfor.

Jeg kan tilføje, at Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen i samarbejde med Finansministeriet i forbindelse med de ovenfor nævnte budgetanalyser iværksatte et projekt i januar 2011 med det formål at beskrive sammenhængene mellem forsvarets aktiviteter og ressourceanvendelse i relation til forsvarets opgaver med opretholdelse af indsættelsesevnen. Dette projekt er en forudsætning for at foretage økonomisk styring på kapaciteter, aktiviteter og opgaver, jævnfør økonomistyringsstrategiens udviklingsopgave pkt. 2. Projektet vil dermed give Forsvarskommandoen bedre muligheder for løbende at prioritere og justere forsvarets aktiviteter.

A. Forsvarets tilrettelæggelse af økonomistyringen

Rigsrevisionen anfører, at der mangler tilstrækkeligt kendskab til virksomhedsmodellen i Forsvarskommandoen, og der ikke er tilstrækkelig overensstemmelse mellem Forsvarskommandoens krav til økonomistyring og den måde, den praktiseres på hos niveau II- og III-myndighederne. Desuden har Forsvarskommandoen ikke klart og entydigt defineret rammerne for forsvarets økonomistyring.

Forsvarskommandoen har oplyst, at Forsvarskommandoen i forbindelse med gennemgang og udvikling af den ovennævnte økonomistyringsstrategi vil vurdere behovet for justering i forhold til forsvarets virksomhedsmodel og sørge for, at rammerne for forsvarets økonomistyring er klart defineret i underliggende styringsdokumenter. Kendskab til og betydning af forsvarets virksomhedsmodel søges udbredt til forsvarets medarbejdere. Dette vil blandt andet ske gennem en øget uddannelsesindsats, som iværksættes ultimo 2011.

Med henblik på at højne kvaliteten og effektiviteten samt mindske sårbarheden har Forsvarskommandoen planlagt en standardisering af økonomistyringen, jf. pkt. 6 i de ti udviklingsopgaver ovenfor. I første omgang vil Forsvarskommandoens fokus ligge på udviklingen af vejledning og koncept for god økonomistyring i hele forsvaret. Konceptet vil indeholde retningslinjer for budgetlægning, økonomiopfølgning, controlling, ledelsesinformation og rapportering.

Forsvarskommandoen har endvidere oplyst, at de allerede har styrket videndelingen på tværs af forsvaret gennem nedsættelse af en økonomifaglig gruppe med deltagelse af Forsvarskommandoen og økonomicheferne ved forsvarets myndigheder. Gruppen drøfter udvikling af forsvarets økonomistyring og fremsætter forslag til den økonomifaglige udvikling inden for Forsvarskommandoens område.

Rigsrevisionens rapport anfører, at der ved forsvarets myndigheder har været usikkerhed om anvendelsen af virksomhedsmodellen. Forsvarskommandoen har bl.a. via drøftelser i ovennævnte økonomifaglige gruppe fulgt op på myndighedernes kommentarer herom. I efteråret 2011 vil der blive fulgt yderligere op på myndighedernes anvendelse af virksomhedsmodellen. Med henblik på en fortsat dialog om de i beretningen identificerede problemområder vil myndighederne fremsende en skriftlig uddybning til Forsvarskommandoen. Det er Forsvarskommandoens vurdering, at de af myndighederne rejste problemområder tillige håndteres i forbindelse med de ti udviklingsopgaver i Forsvarskommandoens økonomistyringsstrategi.

B. Forsvarskommandoens styringsredskaber og intern organisering

Rigsrevisionen har anført, at Forsvarskommandoen ikke sikrer, at årsprogrammet foreligger forud for det år, årsprogrammet er gældende for, samt at periodeplanen endnu ikke er implementeret. Desuden anføres, at Forsvarskommandoen ikke sikrer tilstrækkelig sammenhæng mellem de enkelte styringsredskaber, og at den interne organisering ikke har understøttet sammenhængen mellem forsvarets styringsredskaber.

Forsvarskommandoen har oplyst, at Forsvarskommandoen har tilpasset tidsplanen for udarbejdelse af årsprogrammet med processen for udarbejdelse af finansloven, således at rammer og budget kan udmeldes rettidigt. Dette har medvirket til, at årsprogrammet og budget for 2011 var godkendt inden udgangen af 2010.

De økonomiske rammer for de funktionelle tjenester, hvor der er behov for indgåelse af kontrakter med økonomiske konsekvenser i fremtidige år, blev for driftsåret 2011 offentliggjort i en foreløbig version allerede i juli 2010, hvilket Forsvarskommandoen vurderede var rettidigt og i overensstemmelse med god praksis.

Endvidere er arbejdet med fastlæggelse af de økonomiske rammer for 2012 for forsvarrets myndigheder iværksat og forventes færdiggjort ultimo oktober 2011. Forsvarskommandoen vurderer således, at budget og rammer også for 2012 vil være udmeldt rettidigt.

Efter Rigsrevisionens undersøgelse af økonomistyringen i forsvaret er der udsendt et direktiv for disponeringer med konsekvenser i fremtidige år, hvilket giver mulighed for tilrettelæggelse af en bedre og mere langsigtet planlægning på anskaffelses- og investeringsområderne. En del af direktivet indeholder retningslinjer for, hvorledes disse disponeringer skal synliggøres i økonomistyringssystemet DeMars. Det er således samlet Forsvarskommandoens opfattelse, at Rigsrevisionens kritik er imødekommet med de beskrevne tiltag.

I forhold til Rigsrevisionens konstatering af, at periodeplanen endnu ikke er implementeret, har Forsvarskommandoen oplyst, at den nuværende anvendelse af de to separate værktøjer, årsprogram for finansårets budget og periodeplan for den flerårige finansielle planlægning, fremadrettet skal afløses af ét flerårigt drifts- og investeringsbudget. Hensigten er blandt andet, at forsvarrets overordnede økonomi- og ressourcestyring tilpasses, således at der opnås en mere hensigtsmæssig balance mellem Forsvarskommandoens styrings- og kontrolbehov og de underliggende myndigheders mulighed for og incitament til at tilrettelægge og gennemføre de planlagte opgaver bedst muligt. Udviklingen af budgetmodel og – proces for et flerårigt drifts- og investeringsbudget indgår som et vigtigt element i pkt. 3 og 4 i de ovenfor nævnte ti udviklingsopgaver. Arbejdet er igangsat og forventes afsluttet i første halvår 2012. Det nye flerårige styringsværktøj skal være integreret i virksomhedssystemet DeMars.

I forhold til Rigsrevisionens anbefaling om at nye tiltag først implementeres, når de igangværende tiltag er implementeret og fungerer efter hensigten, har Forsvarskommandoen oplyst, at der indgår en tidsplan for implementering af de ti udviklingsopgaver i økonomistyringsstrategien. Implementeringen vil ikke ske på én gang, men tiltagene iværksættes løbende. Desuden vil flere tiltag være indbyrdes afhængige, hvilket vil have betydning for de enkelte projekters færdiggørelse. Forsvarskommandoen vil sikre, at tidsplanen er realistisk,

herunder at der ikke igangsættes flere udviklingsinitiativer, end det er muligt at gennemføre.

For at styrke samarbejde og koordinering internt har Forsvarskommandoen foretaget en reorganisering af stabene. Reorganiseringen var implementeret og i drift pr. 1. april 2010. Der er med reorganiseringen sket en styrkelse af Økonomistaben, idet arbejdet med resultatkontrakt, årsprogram, økonomiopfølgning - og rapportering samt årsrapport er samlet og forankret i Økonomistaben.

Forsvarskommandoen har desuden igangsat et arbejde, der skal danne grundlag for udarbejdelse af en systematiseret ledelsesinformation på tværs af fagstabene i Forsvarskommandoen. Dette arbejde koordineres med øvrige iværksatte tiltag.

C. Budgetstyring

Rigsrevisionen finder, at forsvarets budgetopfølgning på finansrammer generelt sikrer, at budgetterne bliver overholdt. Endvidere konstaterer Rigsrevisionen, at de operative niveau II-myndigheder har oplyst, at den nye model med den detaljerede rammestyring – efter deres vurdering – ikke giver tilstrækkelig fleksibilitet til myndighederne i forhold til den løbende ændring i budgetforudsætningerne.

Jeg er tilfreds med, at Rigsrevisionen finder, at Forsvarskommandoens budgetopfølgning sikrer, at budgetterne bliver overholdt.

Med hensyn til den nye budgetmodel, der var gældende fra budgetåret 2010, har Forsvarskommandoen oplyst, at et af formålene med etablering af den nye budgetmodel var at sikre, at de økonomiske midler afsat til forsvarets kernevirkomhed ikke på en mindre hensigtsmæssig måde bliver anvendt til de mere administrative dele af virksomheden. Forsvarskommandoen vil i tilrettelæggelsen af økonomistyringen se på, om der er behov for at justere modellen for at sikre den fornødne fleksibilitet i forhold til underliggende myndigheder.

D. Totalomkostningsprincippet

Rigsrevisionen har anført, at omkostningsrammerne er fejlbehæftede og meldes sent ud i det år, de skal være styrende for. Sætserne til intern afregning er behæftet med usikkerhed. Hertil kommer, at Forsvarskommandoen ikke i tilstrækkelig grad kan fordele omkostninger og har store udfordringer med at nedbryde opgave 6.

Forsvarskommandoen har oplyst, at Forsvarskommandoen erkender, at det oprindelige styringskoncept, der blev fastlagt i slutningen af 1990'erne, og hvor hovedparten af forsvarets

omkostninger var forudsat afregnet efter et totalomkostningsprincip, har vist sig at være for kompliceret at udmønte i praksis, ligesom styringsbehovet har ændret sig over årene.

Forsvarskommandoen har desuden oplyst, at Forsvarskommandoen på den baggrund har foretaget en forenkling af den interne afregning med henblik på at fokusere på de styringsrelevante ydelser. Det er således for nuværende alene ydelser vedrørende materiel, etablering og IT, der afregnes. Omkostninger vedrørende produktionen af øvrige ydelser beregnes fortsat men fordeles nu efterfølgende mod opgaveløsningen ud fra faste fordelingsnøgler. De overordnede principper om opgørelse af totalomkostninger forbundet med produktionen af de respektive ydelser fastholdes således, ligesom der fortsat sker en opsamling af totalomkostninger forbundet med løsningen af forsvarets opgaver, selvom dette sker på baggrund af en lidt mere forenklet model. I forbindelse med de ti udviklingsopgaver vil Forsvarskommandoen identificere behovet for eventuelle yderligere justeringer af totalomkostningsprincippet. Forsvarskommandoen henleder endvidere opmærksomheden på, at forbedring af den interne handel og afregning indgår i ovennævnte udviklingsplan.

Forsvarskommandoen har bekræftet, at niveau II og III-myndighederne i 2011 og tidligere i udgangspunktet har og har haft aftagepligt til de aftalte ydelser fra de funktionelle tjenester. Det er dog muligt for den aftagende niveau II og III-myndighed at aftale justeringer af planerne for levering af ydelser i løbet af året.

I relation til den interne handel og muligheden for at kunne omdisponere de økonomiske midler, der er forbundet med produktionen og anskaffelsen, har Forsvarskommandoen iværksat følgende tiltag:

- En myndighed skal alene betale for de ydelser, der aftages. Opstår der situationer, hvor der er kapacitet, der ikke er afsat, skal den producerende myndighed selv betale herfor. Fremadrettet vil udgiften hertil således ikke blive tillagt prisen som et overhead. Dette princip er indført for budgetprocessen for 2012.
- Hvor der er stor variabilitet mellem leverance af en ydelse og udgifterne forbundet med produktionen eller anskaffelsen heraf, vil den aftagende myndighed fremadrettet få budgetrammen tildelt som en "finansramme" med dertil hørende omdisponeringsret. Forsøg hermed vil blive indarbejdet i budgettet for 2013 og efterfølgende videreudviklet.

Med hensyn til nedbrydningen af opgave 6 i lov om forsvar vedrørende styrkeproduktion mv., har Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen som nævnt ovenfor i januar 2011 iværksat et projekt med det formål at beskrive sammenhænge mellem forsvarets opgaver og ressourceanvendelse. Formålet er at kunne opgøre forsvarets omkostninger forbundet

med givne opgaveløsninger og beredskaber samt mer- og mindreomkostninger ved tilpasning heraf. Der skal således skabes et bedre grundlag for fremadrettet at kunne prioritere forsvarets samlede ressourceanvendelse samt sikre en konkret sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og ressourcer.

2. Forsvarets virksomhedsstyringssystem DeMars

Rigsrevisionen konkluderer, at DeMars samlet set kun i mindre grad har medført en styrkelse af økonomistyringen som forudsat ved anskaffelsen. Rigsrevisionen anfører derudover, at styringsredskaberne årsprogram og periodeplan ikke er integreret i DeMars og at forståelse af DeMars som understøttende for økonomistyringen er mangelfuld hos mange ansatte i centrale stillinger. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at DeMars ikke er taget fuldt ud i brug, at forsvaret fortsat anvender andre systemer end DeMars, og at der mangler uddannelse af brugere af DeMars, samt at brugervenligheden er lav pga. kompleksiteten i DeMars.

Forsvarets DeMars løsning består af et antal moduler, der alle anvendes aktivt i den daglige styring. Det drejer sig f.eks. om regnskab, personaleadministration, bevillingsstyring, materielforvaltning samt lager- og logistikstyring. Dermed understøtter forsvarets DeMars løsning aflæggelsen af et rigtigt regnskab og overholdelse af bevilling.

Jeg er imidlertid enig i Rigsrevisionens konklusion om, Forsvarskommandoen endnu ikke i tilstrækkeligt omfang har opnået den styrkelse af økonomistyringen, som var forudsat ved anskaffelsen af DeMars.

Forsvarskommandoen har oplyst, at dette bl.a. skyldes en løbende erkendelse af, at det oprindelige styringskoncept har vist sig at være for komplekst til at udmønte i praksis, men også at forsvarets styringsbehov løbende har ændret sig, jf. ovenfor. Det er dog vigtigt at understrege, at DeMars udgør det primære systemmæssige grundlag for forsvarets økonomistyring, og Forsvarskommandoen har understreget, at de konkrete initiativer, som er iværksat med henblik på præcisering og justering af principperne for økonomistyringen, som hovedregel skal systemunderstøttes i DeMars. Således vil eksempelvis det flerårige drifts- og investeringsbudget skulle integreres i DeMars.

I takt med at styringsgrundlaget bliver justeret og operationaliseret, vil Forsvarskommandoen ibrugtage flere og flere dele af DeMars. For at sikre en nøje sammenhæng mellem den forretningsmæssige og systemmæssige udvikling har Forsvarskommandoen iværksat en forretningsanalyse, som udgør en struktureret, faseopdelt ramme for udviklingen af DeMars, og som skal sikre, at Forsvarskommandoens målsætning om, at DeMars blandt andet bliver mere brugervenligt og i højere grad baseret på SAP standardfunktionalitet, realiseres. Første

del af forretningsanalysen forventes afsluttet primo 2012, hvorefter der medio 2012 udarbejdes en implementeringsplan for den videre udvikling af DeMars.

Forsvarskommandoen har desuden oplyst, at man er opmærksom på, at brugernes kompetencer og systemets brugervenlighed har stor betydning for anvendelsen af DeMars. Derfor indgår disse emner i den førnævnte forretningsanalyse. Forsvarskommandoen har udviklet en evalueringsmetode for måling af DeMars-uddannelsernes effekt, og Forsvarskommandoen vil på den baggrund inden udgangen af 2011 vurdere, hvordan uddannelsesindsatsen bedst fokuseres og organiseres.

Foranstaltninger og overvejelser i forhold til Statsrevisorbemærkning 2: "Statsrevisorerne påtaler, at Forsvarsministeriets departement ikke har udfyldt sin rolle som overordnet ansvarlig for kvalitetssikring og kontrol i forhold til den økonomiske styring i forsvaret"

Jeg tager Statsrevisorernes bemærkning til efterretning og vil i det nedenstående redegøre nærmere for en række tiltag, der har til formål at styrke departementets tilsyn med Forsvarskommandoen.

Forsvarsministeriets departement har som nævnt gennem flere år haft stort ledelsesmæssigt fokus på at styrke økonomistyringen i forsvaret. Der er således i samarbejde med forsvarets ledelse blevet iværksat en lang række tiltag for blandt andet at styrke organisatoriske forhold og ansættelse af de rigtige kompetencer i forsvaret inden for økonomiområdet. Gennem en periode har det været nødvendigt for Forsvarsministeriets departement at have særligt fokus på bevillingsoverholdelsen og på gennemsigtigheden i forsvarets bevilling og regnskab. Arbejdet med en bedre finansiel styring blev yderligere styrket efter 2008, hvor Forsvarskommandoen havde et merforbrug i forhold til bevillingen, som forsvaret selv måtte dække ind. Med Forsvarsforliget 2010 – 2014 fik Forsvarsministeriet sat yderligere fokus på at styrke og udbygge forsvarets økonomistyring, og der blev iværksat en række budgetanalyser.

A. Rammerne for departementets tilsyn med Forsvarskommandoen

Rigsrevisionen anfører, at Forsvarsministeriets departement ikke har ført et tilfredsstillende tilsyn, og at departementet ikke har udfyldt sin rolle som overordnet ansvarlig for kvalitetssikring og kontrol i forhold til den økonomiske styring. Departementet har desuden ikke sikret, at de informationer, forsvaret sender, er tilstrækkeligt målrettede og styringsrelevante.

Jeg noterer mig, at Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriets departement siden 2008 har haft særligt fokus på den finansielle side af forsvarets økonomistyring. Jeg noterer i den

forbindelse med tilfredshed, at Rigsrevisionen finder, at den finansielle side af forsvarrets økonomistyring nu er på et niveau, hvor Forsvarsministeriets departement bør stille yderligere krav til forsvarrets økonomistyring. Jeg er enig i, at det finansielle og regnskabsmæssige grundlag for en bedre økonomistyring nu er til stede, og jeg er enig i, at der nu kan stilles yderligere krav til forsvarrets økonomistyring.

Departementet er et klassisk organiseret departement, hvor bl.a. økonomi og årsrapporter er forankret i et økonomikontor, og hvor fagkontorerne har ansvaret for de faglige mål. Tilsynet er tilrettelagt i de enkelte kontorer og omfatter en lang række forskellige procedurer og rapporteringen fx omkring finansielle tilsyn, tilsyn med internationale operationer, lønforhold, personaleforhold, økonomistyring samt et koordineret tilsyn med materielrapportering osv. Forsvarsministeriet fører derudover et koordineret tilsyn med forligsrapporteringen, og den løbende forligsopfølgning udgør et væsentligt grundlag for departementets faglige styring af Forsvarskommandoen. Desuden har Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen indgået en resultatkontrakt, der indeholder en række faglige mål. Forsvarsministeriets departement foretager endvidere en grundig kvalitetssikring af Forsvarskommandoen's årsrapport. Endelig samarbejder Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets departement om den årlige økonomiske redegørelse, der forelægges og godkendes i regeringen og hos forligspartierne. Jeg har noteret, at Rigsrevisionen tidligere har vurderet, at departementets tilsynsprocedurer for 2007 var dækkende, samt at Rigsrevisionen konkluderede, at departementets tilrettelæggelse af tilsynet i 2008 understøttede den opgave, som ministerområdet var ansvarlig for at løse. Jeg tager til efterretning, at Rigsrevisionen finder, at dette ikke længere er tilstrækkeligt.

Som tidligere nævnt igangsatte Forsvarsministeriets departement i 2010 et arbejde med at formulere et samlet koncept for departementets samlede tilsyn. Konceptet omfatter retningslinjer for væsentlighed og risiko samt for dokumentationen af tilsyn. Dokumentationen for departementets tilsyn bliver derved mere udførlig og systematisk, og konceptet skal sikre, at departementets tilsyn bliver mere struktureret og sammenhængende, idet kontorerne's tilsyn bliver foretaget inden for rammen af konceptet. Arbejdet med udviklingen af dette nye samlede koncept for departementets tilsyn vil være færdiggjort inden udgangen af 2011. Efterfølgende vil der med udgangspunkt i konceptet blive udarbejdet en række relevante nøgletal, som vil indgå som en central del af ledelsesinformationerne til departementets ledelse.

Forsvarsministeriets departement har desuden medio september 2011 lagt departementets controllerfunktion ind i økonomikontoret med det formål at styrke sammenhængen mellem økonomi og resultatkontrakter samt styrke fokus på koblingen mellem finansielle og faglige resultater.

For at sikre, at departementets tilsyn er koordineret og sammenhængende har Forsvarsministeriet departement endvidere nedsat en styregruppe for koordinering af tilsyn, der på kontorchefniveau månedligt følger op på og sikrer, at alle tværdepartementale tilsyn er koordinerede.

Derudover vil Forsvarsministeriets departement nøje følge Forsvarskommandoens udarbejdelse og implementering af den handleplan, der skal imødekomme Rigsrevisionens anbefalinger i rapporten om forsvarets økonomistyring. Der holdes månedlige møder på kontor-, afdelings og departementschefsniveau mellem Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets departement, hvor der følges op på handleplanen. Det er endvidere forventningen, at de igangværende budgetanalyser af forsvaret vil bidrage med anbefalinger til styrkelse af forsvarets økonomistyring. Departementet vil nøje følge implementeringen af analysernes anbefalinger.

B. Forsvarskommandoens resultatkontrakt

Rigsrevisionen anfører, at departementet ikke har sikret, at Forsvarskommandoens resultatkontrakt 2008-2010 blev underskrevet inden starten på det år, kontrakten var gældende for. Endvidere vurderer Rigsrevisionen, at det er hensigtsmæssigt, at departementet og Forsvarskommandoen skærper den ledelsesmæssige bevågenhed på resultatkontrakten, og at departementet understøtter opstillingen af strategiske styringsmål i resultatkontrakten. Endelig konstaterer Rigsrevisionen, at der fortsat udestår, at der etableres en tættere kobling mellem forsvarsforliget, finansloven og resultatkontrakten, samt at der endnu ikke er koblet forventede omkostninger til mål i resultatkontrakten.

Jeg tager kritikken til efterretning. Jeg finder anledning til at fremhæve, at udviklingen af mål- og resultatstyringen på Forsvarskommandoens område har været en udfordring på grund af Forsvarskommandoens komplekse og mangeartede opgavetyper, der spænder fra deltagelse i internationale operationer, over nationens suverænitetshævdelse, til forsvarets bistand til samfundets samlede beredskab samt opstilling af operative kapaciteter.

Forsvarsministeriets styring af forsvaret har endvidere i høj grad naturligt haft fokus på indgåelse og implementering af forsvarsforlig samt den løbende opfølgning herpå. De flerårige forsvarsforlig fastsætter således de politiske målsætninger for forsvarets struktur, opgaver og udvikling og den dertil hørende økonomi. Forligsopfølgningen fokuserer på, om de i forligene indeholdte politiske målsætninger opfyldes inden for de økonomiske rammer.

Departementet og Forsvarskommandoen øgede i 2010 den ledelsesmæssige involvering i udarbejdelsen af resultatkontrakten for 2011 på afdelingschef- og økonomidirektørniveau. Det resulterede i, at resultatkontrakten for 2011 blev indgået i december 2010, som det og-

så fremgår af beretningen. Endvidere er det departementets vurdering, at strukturen i Forsvarskommandoens resultatkontrakt 2011 bedre adresserer de politiske målsætninger i forsvarsforliget og forswarets kerneopgaver.

Ud fra de opnåede erfaringer finder departementet, at den strategiske dialog med Forsvarskommandoen om grundlaget for udarbejdelsen af resultatkontrakten med fordel kan integreres i drøftelserne med Forsvarskommandoen om udarbejdelsen af mål og resultatkrav i resultatkontrakten.

Forsvarsministeriets styring af Forsvarskommandoen vil også fremover tage udgangspunkt i opfølgningen på de indgåede forsvarsforlig jf. ovenfor. Departementet og Forsvarskommandoen vil i den forbindelse i fællesskab tage initiativ til yderligere at styrke resultatkontraktens kobling til forsvarsforliget og finansloven. Det omfatter udviklingen af egentlige resultatkrav for visse områder i forsvarsforliget. Således vil der i resultatkontrakt 2012 på en række områder blive lavet en kobling mellem målene og de forventede omkostninger, hvilket vil ske i henhold til Forsvarskommandoens nye budgetmodel.

Rigsrevisionen har derudover vurderet, at den løbende opfølgning på resultatkontrakten ikke har været tilstrækkelig – hverken i departementet eller Forsvarskommandoen.

Jeg bemærker, at Forsvarskommandoens manglende midtvejsrapportering på resultatkontrakten i 2008-2010 må ses i sammenhæng med den sene indgåelse af kontrakten i kontraktåret.

Forsvarskommandoen har den 7. september 2011 fremsendt sin midtvejsrapportering på resultatkontrakten for 2011 i overensstemmelse med Forsvarsministeriets interne vejledning på området. I midtvejsrapporteringen har Forsvarskommandoen redegjort for fremdriften i opgaveløsningen (opnåede resultater) i første halvår som grundlag for vurderingen af den forventede målopfyldelse ved udgangen af 2011, herunder særligt afvigelser i forhold til de opstillede målsætninger. Det er departementets vurdering, at midtvejsrapporteringen styrker den løbende opfølgning på resultatkontrakten. Forsvarskommandoens midtvejsrapportering på resultatkontrakten i kontraktåret vil derfor blive videreført.

Forsvarskommandoen har oplyst, at midtvejsrapporteringen har styrket den interne fokus på resultatkontrakten og målopfyldelsen heraf. Midtvejsrapporten har skabt øget bevågenhed i såvel fagstabe som i forswarets ledelse. Med midtvejsrapporten er det skabt mulighed for at få synliggjort de elementer i resultatkontrakten, hvor der måtte være behov for korrigerende handlinger. Samlet set er det Forsvarskommandoens opfattelse, at midtvejsrapporteringen har haft den ønskede virkning i forhold til at skabe en tilstrækkelig opfølgning på resultatkontrakten i Forsvarskommandoen.

Endvidere vil departementets årlige opfølgning på resultatkontrakten i forbindelse med udarbejdelsen af Forsvarskommandoens årsrapport, herunder sammenkoblingen mellem opnåede resultater og omkostningerne hertil, blive videreført.

Foranstaltninger og overvejelser i forhold til Statsrevisorbemærkning 3: "Statsrevisorerne gør Folketinget opmærksom på, at der er så væsentlige problemer i forsvarets økonomistyring, at det kan svække grundlaget for Folketingets prioriteringer og beslutninger om opgaver, aktiviteter og ressourcer i forsvaret."

Jeg finder det selvsagt helt afgørende, at Folketinget til enhver tid kan træffe beslutninger på et retvisende grundlag. Som forsvarsminister ligger mig meget på sinde, at forsvarets oplysninger danner korrekt og gennemsigtigt grundlag for Folketingets prioriteringer.

Som min redegørelse afspejler, har der gennem flere år været markant fokus på at forbedre økonomistyringen i forsvaret, og der arbejdes fortsat målrettet på at styrke økonomistyringen yderligere. På trods af udfordringerne på økonomiområdet noterer jeg mig, at Rigsrevisionen konstaterer, at forsvaret generelt har haft en korrekt og sikker bevillingsstyring. De grundlæggende styringsopgaver er således på plads i økonomistyringen. Det er dette grundlag, det fremtidige arbejde med at forbedre økonomistyringen vil være baseret på. Jeg er enig med Rigsrevisionen i, at vi nu skal have yderligere styr på sammenhængen mellem opgaver, aktiviteter og ressourcer, så vi i økonomistyringen fokuserer på alle styringsopgaver.

Med venlig hilsen

Nick Hækkerup

/Morten Brodersen