



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2022

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en
større undersøgelse af
Forsvarsministeriets
økonomistyring af
forligsmidler i perioden
2018-2023**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023

10. august 2022

RN 407/22

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 17. januar 2022 om en undersøgelse af Forsvarets økonomistyring, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en større undersøgelse på området vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i januar 2023.

II. Baggrund

2. Forsvaret er med "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023", der blev indgået den 28. januar 2018, tilført et substantielt økonomisk løft, der er indfaset gradvist og resulterer i, at Forsvarets årlige bevilling i 2023 er styrket med 4,8 mia. kr. Det substantielle løft vil øge Forsvarets årlige bevilling med mere end 20 %.

Samme aftalekreds blev med "Tillæg til aftale på forsvarsområdet 2018-2023" i januar 2019 enige om at styrke forsvarsbudgettet yderligere med ekstra 1,5 mia. kr. i 2023. Dermed vil forsvarsbudgettet opgjort i henhold til NATO's definition af forsvarsudgifter og med den daværende prognose for BNP samlet set udgøre 1,5 % af BNP i 2023.

De betydelige materielinvesteringer i forligsperioden betyder, at Danmark sigter mod at leve op til NATO's målsætning om, at 20 % af forsvarsbudgettet skal gå til investeringer i nyt materiel.

Forsvarschefen bekendtgjorde i november 2021, at Forsvaret ikke når at have en kampklar brigade i 2024 som aftalt, da det ikke er muligt at indkøbe alt det aftalte udstyr inden udgangen af 2023.

3. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge:

- 1) om der har været budgetoverskridelser på andre dele af Forsvarsministeriets område, som har haft indvirkning på implementeringen af "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023"
- 2) hvordan det substantielle løft af Forsvarets bevilling er anvendt
- 3) hvordan Forsvarets økonomistyring sikrer, at øremærkede bevillinger anvendes til de aftalte formål
- 4) hvilken indvirkning forsinkelsen af materielinvesteringer har 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
- 5) hvordan forsinkelsen må forventes at påvirke Forsvarets økonomi og kapacitet over de kommende år.

I tillæg til anmodningen har Statsrevisorerne efterfølgende efterspurgt, at undersøgelsen også inddrager Forsvarsministeriets opfølgning på de seneste forsvarsaftalers effektiviseringsinitiativer, og at Forsvarsministeriets regler og praksis for økonomistyring sammenlignes med andre ministeriers.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

4. Rigsrevisionen forventer at afgive beretningen til Statsrevisorernes møde i januar 2023, hvor Rigsrevisionen også afgiver en beretning om Forsvarsministeriets opbygning af en deployerbar brigade. Den samtidige rapportering af de 2 undersøgelser vil således belyse styringen af forligsimpliciteringen ud fra 2 vinkler. For det første vil indeværende undersøgelse omhandle ministeriets økonomistyring af forligsøkonomien. For det andet vil undersøgelsen af opbygningen af brigaden særskilt omhandle styringen af det økonomisk væsentligste forligsinitiativ.

5. Vi forventer at tilrettelægge undersøgelsen i 2 dele. Første del vil redegøre for særlige bevillings- og regnskabsmæssige forhold for Forsvarsministeriets område. Anden del vil belyse Forsvarsministeriets overordnede økonomistyring af forligsmidlerne.

Bevillings- og regnskabsreglerne på forsvarsområdet

6. I første del af undersøgelsen vil vi kort redegøre for de relevante bevillings- og regnskabsregler, der gælder på Forsvarsministeriets område, og for, hvor de afviger fra reglerne for andre ministerområder.

Vores foreløbige gennemgang viser, at finansloven for forsvarsområdet på flere områder adskiller sig fra de generelle bevillingsregler, hvilket har betydning for rammebetingelserne for Forsvarsministeriets økonomistyring. Vi forventer desuden i denne del af undersøgelsen kort at ride historikken op bag ministeriets tilrettelæggelse af økonomistyringen på baggrund af Rigsrevisionens tidligere revisioner og opfølgninger derpå.

Forsvarsministeriets økonomiske styring af forligsmidler

7. Undersøgelsens anden del vil omhandle Forsvarsministeriets økonomistyring af implementeringen af forsvarsaftalen.

Forsvarsministeriet er ikke lovmæssigt forpligtet til at følge op på anvendelsen af forligsøkonomien eller på de enkelte forligsinitiativer på samme måde, som hvis der var tale om øremærkede bevillinger på finansloven. Vi lægger til grund, at de øremærkede bevillinger, som er omtalt i Statsrevisorernes spørgsmål 2, vedrører initiativer der ligger inden for forliget. Givet fraværet af lovgivningsmæssige bindinger på Forsvarsministeriets styring af forligsøkonomien forventer vi, at vores besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål, der relaterer sig til implementeringen af "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023", vil have en redegørende karakter.

8. For det første vil vi beskrive, i hvilket omfang Forsvarsministeriet har et samlet overblik over status for realiserede forligsrelaterede udgifter og effektiviseringer. Her vil vi redegøre for ministeriets model for økonomistyringen og status i forhold til Statsrevisorernes spørgsmål til forligsøkonomien (spørgsmål 1-3). Vi vil også redegøre for status på, hvordan ministeriet har forbedret sin opfølgning på effektiviseringer siden sidste forsvarsforlig.

9. Vi vil for det andet undersøge status for implementeringen af forligsrelaterede materielinvesteringsprojekter. For større materielinvesteringsprojekter er der regler for forelæggelse for Finansudvalget, som stiller særlige krav til økonomistyringen. Vi vil også undersøge Forsvarsministeriets forventninger til forsvarsbudgettets andel af BNP, som estimeres ved større ændringer i de bagvedliggende forudsætninger (spørgsmål 4). Herunder vil vi gennemgå ministeriets forventninger til, hvordan forsinkelserne vil påvirke Forsvarets økonomi og kapacitet over de kommende år (spørgsmål 5).

10. For det tredje vil vi i tillæg til besvarelsen af Statsrevisorernes spørgsmål undersøge, på hvilket grundlag Forsvarsministeriet i 2021 opgjorde et merbevillingsbehov vedrørende driften af materiel og it i 2022 og 2023.

Vi forventer at redegøre for det konstaterede merbevillingsbehov i planlægningsgrundlaget, som var genstand for et åbent samråd i Forsvarsudvalget den 21. januar 2022. Samrådet kom i forlængelse af en orientering til forligskredsen den 15. december 2021, hvor Forsvarsministeriet oplyste, at der var opgjort et merbevillingsbehov på 500 mio. kr. i 2022 og 500 mio. kr. i 2023. Ifølge ministeriet hænger dette sammen med, at der siden indgåelsen af forsvarsforlig 2018-2023 løbende er foretaget en række prioriteringer, skaleringer og udskydelser på materielområdet, ligesom ministeriet løbende har prioriteret yderligere midler til materieldrifts- og it-området (fx reserve dele, ammunition, missiler, brændstof, uniformer, vedligeholdelse af it-infrastruktur og licenser).

11. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.