



Rigsrevisionens notat om beretning om
**Forsvarsministeriets
effektiviseringer**



revision
revision

revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 24/2015 om Forsvarsministeriets effektiviseringer

6. december 2016

Forsvarsministerens redegørelse af 10. november 2016

RN 1411/16

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som forsvarsministeren har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

KONKLUSION

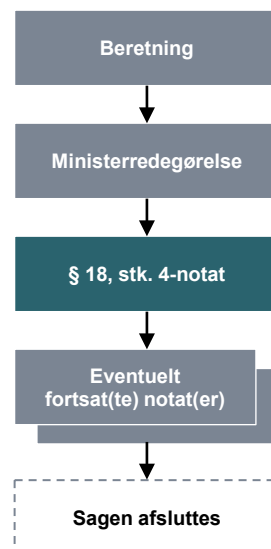
Forsvarsministeren har oplyst, at Forsvarsministeriets styringsramme fremadrettet vil blive styrket, og at departementets opfølgingsprocedure i højere grad vil synliggøre sammenhængen mellem opgaveløsningen, som bl.a. Forsvarets kapaciteter udfører, og den økonomiske ramme, der stilles til rådighed. Ministeriet vil endvidere etablere mål og en baseline for de kommende effektiviseringer. Rigsrevisionen finder forsvarsministerens planlagte tiltag vedrørende styring af og opfølgning på de kommende effektiviseringer tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

I forhold til den samlede bevillingsreduktion på 2,7 mia. kr., som indeholdt effektiviseringsinitiativer for ca. 2,4 mia. kr. og øvrige reduktioner for ca. 0,3 mia. kr., har Forsvarsministeriet prognosticeret en langsigtet strukturel udfordring i størrelsesordenen ca. 60-85 mio. kr. årligt efter forligsperiodens udløb. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der tilbagestår en udmøntning af besparelser og effektiviseringer for 60-85 mio. kr. efter forligsperioden udløb. På grund af Forsvarsministeriets mangelfulde styring forventer Rigsrevisionen ikke, at det efter forligsperioden umiddelbart vil være muligt at opgøre, om Forsvaret har gennemført de forudsatte effektiviseringer, uden at de operative kapaciteter, herunder det nødvendige kvalificerede personel, støttefunktioner mv., er blevet reduceret.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Forsvarsministeriets status for effektiviseringerne efter afslutning af forsvarsforliget for 2013-2017.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2016 en beretning om Forsvarsministeriets effektiviseringer. Beretningen handlede om Forsvarsministeriets styring af de effektiviseringsinitiativer, der er indeholdt i forsvarsforliget *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*. Formålet med beretningen var at vurdere, om Forsvarsministeriet havde etableret en tilfredsstillende styring af effektiviseringsinitiativerne.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de fandt det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har haft en mangelfuld styring af og opfølgning på effektiviseringsinitiativerne. Statsrevisorerne kritiserede, at Forsvarsministeriet ikke har kendskab til, om effektiviseringsinitiativerne kan gennemføres, uden at de operative kapaciteter reduceres.

Statsrevisorerne pegede på risikoen for:

- At Forsvaret ikke når de forudsatte effektiviseringsmål inden udgangen af 2017.
- At Forsvaret ikke kan leve op til forudsætningen om, at de kommende nye kampfly skal finansieres gennem effektiviseringer inden for Forsvarets egne økonomiske rammer.
- At de realiserede omkostningsreduktioner på materielvedligehold skyldes faldende aktiviteter og vedligeholdelseskapacitet frem for egentlige effektiviseringer.
- At Forsvarets omkostningsreduktioner har påvirket Hærens materielsituation med negativ konsekvens for uddannelse og beredskab. Det kan medføre en risiko for, at Danmark ikke kan leve op til sin forpligtelse til at deltage med fuldt uddannet reaktionsgruppe på det høje beredskab til NATO i 2017.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af Forsvarsministeriets redegørelse

Styring af og opfølgning på effektiviseringsinitiativerne

5. Forsvarsministeren har oplyst, at beretningen samlet giver anledning til en overvejelse af, hvorvidt nye eller supplerende opfølgningstiltag kan bibringe styringsmæssig værdi i Forsvarsministeriets arbejde fremadrettet. Der følger heraf en ambition om i højere grad at synliggøre sammenhængen mellem opgaveløsningen, som bl.a. Forsvarets kapaciteter udfører, og den økonomiske ramme, der stilles til rådighed. Ved i højere grad at synliggøre denne sammenhæng vil opfølgningsgrundlaget kunne forstærkes, og fokus på de eventuelle konsekvenser af en samlet reduceret ramme vil dermed også fremstå mere tydeligt. Forsvarsministeren finder behovet for en samlet baseline for større effektiviseringer relevant. Dette vil Forsvarsministeriet i højere grad søge at sikre i kommende effektiviseringer.

6. Forsvarsministeren noterer sig, at Rigsrevisionen anser det for nødvendigt, at Forsvarsministeriets styringsramme sikrer, at myndighederne opstiller mål- og opgørelsesmetoder for at kunne sandsynliggøre, at ministeriet lever op til forligets intention om at opnå effektiviseringer, uden at disse reducerer de operative kapaciteter. Det er ministeriets opfattelse, at den decentrale styringsmodel i ministeriet i praksis er den mest hensigtsmæssige model til at forvalte bl.a. effektiviseringerne. I den nuværende styringsmodel er ansvaret for implementeringen af de konkrete effektiviseringer lagt ud til de enkelte styrelser, som har de faglige forudsætninger for at vurdere effektiviseringernes eventuelle konsekvenser, bl.a. for de operative kapaciteter. Vurderingerne kan dermed indgå i den løbende ledelsesrapportering, ligesom styrelserne særskilt rapporterer til departementet efter behov.

7. Forsvarsministeren deler Rigsrevisionens opfattelse af, at departementet har det overordnede ansvar for at sikre opfølgningen på effektiviseringer, også ved overgangen til driftsfasen. Ministeren finder, at opfølgningen på konsekvenserne af effektiviseringer sker integreret i den løbende driftsopfølgning i koncernen. Ministeren anfører, at der løbende sker en opfølgning på økonomi og væsentlige aktiviteter i den månedlige ledelsesinformation, ligesom Værnsfælles Forsvarskommando i ledelsesinformationen giver en vurdering af den aktuelle opgavevaretagelse og eventuelle udfordringer for denne. Det er derfor naturligt, at hensynet til effektiviseringerne medtages i de værktøjer, som anvendes i den daglige styring mellem departementet og styrelserne.

8. Beretningen indeholdt en gennemgang af effektiviseringsinitiativerne Indkøbsprogrammet og Materielvedligehold. Forsvarsministeren er enig i behovet for at etablere en baseline for større effektiviseringer, hvilket Forsvarsministeriet i højere grad vil søge at tilsikre i kommende effektiviseringer. I beretningen bemærkede Rigsrevisionen, at Forsvarsministeriet under Indkøbsprogrammet havde medtaget en lagerreduktion i opgørelserne af effektiviseringer. Forsvarsministeren tager dette til efterretning, ligesom ministeren også tager Rigsrevisionens bemærkning om opstilling af mål og baseline for Materielvedligehold til efterretning.

9. Statsrevisorerne pegede bl.a. på risikoen for, at Forsvaret ikke kan leve op til forudsætningen om, at de kommende nye kampfly skal finansieres gennem effektiviseringer inden for Forsvarets egne økonomiske rammer.

Forsvarsministeren bemærker, at det er Forsvarsministeriets ambition at leve op til den politiske aftale, som er indgået om anskaffelse af kampfly, herunder finansieringsdelen. Det er som led i *Aftale om anskaffelse af nye kampfly* fra juni 2016 politisk besluttet, at der gennemføres nye effektiviseringer i Forsvaret på 100 mio. kr. fra 2018 stigende til 400 mio. kr. i 2021. Samtidig fremgår det af aftalen, at usikkerheder i forbindelse med finansieringen af anskaffelsen af nye kampfly skal finansieres inden for Forsvarsministeriets økonomiske rammer. For nuværende er effektiviseringerne ikke indholdsmæssigt konkretiseret. Det er planlagt at gennemføre nye budgetanalyser, som skal sikre et solidt grundlag for anvisning af de yderligere effektiviseringer og den efterfølgende gennemførelse af konkrete effektiviseringsinitiativer.

10. Rigsrevisionen har noteret sig forsvarsministerens oplysning om, at Forsvarsministeriets styringsramme vil blive styrket, og at departementets opfølgningsprocedure i højere grad vil synliggøre sammenhængen mellem opgaveløsningen, som bl.a. Forsvarets kapaciteter udfører, og den økonomiske ramme, der stilles til rådighed. Forsvarsministeriet vil endvidere etablere mål og en baseline for de kommende effektiviseringer.

Rigsrevisionen finder forsvarsministerens planlagte tiltag vedrørende styring og opfølgning af de kommende effektiviseringer tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Forsvarsforligets målopfyldelse

11. Statsrevisorerne pegede på risikoen for, at Forsvaret ikke når de forudsatte effektiviseringsmål inden udgangen af 2017, samt at de realiserede omkostningsreduktioner på materielvedligehold skyldes faldende aktivitets- og vedligeholdelseskapacitet frem for egentlige effektiviseringer. Endelig pegede Statsrevisorerne på risikoen for, at Forsvarets omkostningsreduktioner har påvirket Hærens materielsituation med negativ konsekvens for uddannelse og beredskab. Det kan medføre en risiko for, at Danmark ikke kan leve op til sin forpligtelse til at deltage med fuldt uddannet reaktionsgruppe på det høje beredskab til NATO i 2017.

12. Forsvarsministeren anfører, at ministeriet ikke deler Rigsrevisionens vurdering af, at de realiserede omkostningsreduktioner på materielvedligehold alene skyldes faldende aktivitets- og vedligeholdelseskapacitet frem for egentlige effektiviseringer. Rigsrevisionen skal bemærke, at denne bemærkning må bero på en misforståelse, hvilket understreges af, at ministeren i sin redegørelse også korrekt har anført, at Rigsrevisionen i sin gennemgang af initiativet hæfter sig ved, at Værnfælles Forsvarskommando ikke kan vurdere, om de reducerede omkostninger til materielvedligehold hos de enkelte berørte myndigheder skyldes egentlige effektiviseringer eller besparelser som følge af fx en reduceret vedligeholdelsesproduktion eller flytning og/eller udskydelse af vedligeholdelsesopgaver til senere år.

Forsvarsministeren bemærker endvidere, at Hærens materielsituation er udfordret, hvilket påvirker Hærens mulighed for at gennemføre øvelser og uddannelse til beredskab. Forsvarsministeriet deler dog ikke Rigsrevisionens vurdering af, at udfordringen alene kan tilskrives de gennemførte effektiviseringsinitiativer. Hærens udfordringer er ifølge ministeren givet ved en række faktorer, herunder det forhold, at væsentlige dele af Hærens materiel er af ældre dato, hvilket naturligt udfordrer vedligeholdelsesorganisationen. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det fremgår af beretningen, at Forsvarets materielsituation har medført udfordringer for Forsvarets operative kapaciteter i 2015, og at Forsvaret ikke har viden om, hvorvidt der er sammenhæng mellem effektiviseringsinitiativerne og Forsvarets udfordringer inden for Hærens uddannelse og beredskab. Rigsrevisionens budskab var således, at på grund af Forsvarsministeriets mangelfulde styring og opfølgning kunne man ikke umiddelbart vurdere sammenhængen mellem effektiviseringsinitiativerne og Forsvarets udfordringer.

13. Forsvarsministeren oplyser i sin redegørelse, at der som konsekvens af implementeringen af den samlede bevillingsreduktion fra forsvarsforliget er prognosticeret en langsigtet strukturel økonomisk udfordring. Den årlige udfordring beløber sig til 60-85 mio. kr., som ikke forventes indhentet efter forligsperioden.

Forsvarsministeren anfører endvidere, at der ikke er sket en reduktion af Forsvarets operative kapaciteter i form af antal skibe, fly mv., som kan stilles til rådighed i national eller international sammenhæng. Forsvaret løser fortsat de pålagte opgaver under hensyntagen til opstillede prioriteringer og beredskabskrav. På baggrund af Statsrevisorernes bemærkning om konsekvenserne ved den nuværende materielsituation har Værnfælles Forsvarskommando oplyst, at Hæren er i stand til at leve op til forpligtelsen, der følger af det tilmeldte styrkebidrag på det høje beredskab til NATO i 2017.

14. I forhold til den samlede bevillingsreduktion på 2,7 mia. kr., som indeholdt effektiviseringsinitiativer for ca. 2,4 mia. kr. og øvrige reduktioner for ca. 0,3 mia. kr., har Forsvarsministeriet prognosticeret en langsigtet strukturel udfordring i størrelsesordenen ca. 60-85 mio. kr. årligt efter forligsperiodens udløb. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der tilbagestår en udmøntning af besparelser og effektiviseringer for 60-85 mio. kr. efter forligsperioden udløb. Der er efter forsvarsministerens opfattelse ikke sket en reduktion af Forsvarets operative kapaciteter i form af antal skibe, fly mv., som kan stilles til rådighed i national eller international sammenhæng.

På grund af Forsvarsministeriets mangelfulde styring af forsvarsforliget, forventer Rigsrevisionen ikke, at det efter forligsperioden umiddelbart vil være muligt at opføre, om Forsvaret har gennemført effektiviseringerne, uden at de operative kapaciteter, herunder det nødvendige kvalificerede personel og støttefunktioner, er blevet reduceret. Rigsrevisionen vil orientere Statsrevisorerne om Forsvarsministeriets status for effektiviseringerne efter afslutning af forsvarsforliget 2013-2017.