

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om forsvarets
økonomistyring

December
2011

revision
revision
revision

**Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 8/2010 om forsvarets økonomistyring**

24. november 2011

Forsvarsministerens redegørelse af 24. oktober 2011

RN C102/11

I. Indledning

1. Beretningen handler om forsvarets økonomistyring, herunder organisatoriske rammer, styringsredskaber og -processer i relation til planlægning og prioritering af opgaver, fordeling af resurser og opfølgning. Beretningen følger samtidig op på den tidligere beretning om forsvarets anskaffelse og ibrugtagning af it-systemet DeMars (beretning nr. 3/05), hvoraf det fremgår, at Rigsrevisionen vil foretage en nærmere vurdering af, om DeMars har medført den nødvendige styrkelse af forsvarets økonomistyring, når DeMars er taget fuldt ud i brug. Endelig handler beretningen om en undersøgelse og vurdering af Forsvarsministeriets departements rolle i forhold til forsvarets økonomistyring, herunder departementets tilsyn og opfølgning på resultatkontrakten. Rigsrevisionen igangsatte selv undersøgelsen i september 2010.

2. På baggrund af undersøgelsen bemærkede Statsrevisorerne, at de ser med stor alvor på manglerne i forsvarets økonomistyring.

Statsrevisorerne påtalte, at Forsvarsministeriets departement ikke har udfyldt sin rolle som overordnet ansvarlig for kvalitetssikring og kontrol i forhold til den økonomiske styring i forsvaret.

Statsrevisorerne gjorde desuden 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 resurser i forsvaret.

3. Forsvarsministeren har redegjort for de overvejelser og foranstaltninger, beretningen har givet anledning til på Forsvarsministeriets område.

II. Forsvarets økonomistyring

4. Statsrevisorerne bemærkede, at de ser med stor alvor på manglerne i forsvarets økonomistyring.

5. Forsvarsministeren oplyser, at Forsvarskommandoen anerkender, at selv om de grundlæggende styringsopgaver i økonomistyringen nu er på plads, så er der fortsat væsentlige muligheder for forbedringer i forsvarets økonomistyring.

Ministeren oplyser, at Forsvarskommandoen siden foråret 2011 har arbejdet på en samlet økonomistyringsstrategi til forbedring af forsvarets økonomistyring. Forsvarskommandoen forventer, at økonomistyringsstrategien er færdig i oktober 2011. Strategien tager udgangspunkt i 4 grundlæggende værdier:

- gennemsigtighed: hvad forsvaret bruger resurserne på
- incitament: tilskynde til at bruge resurserne rigtigt og effektivt
- styrbarhed: tilskynde til enkle og anvendelsesorienterede løsninger
- prioritering: fokus på fordeling af knappe resurser til de rette aktiviteter.

I økonomistyringsstrategien har Forsvarskommandoen identificeret 10 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 et 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
- 10) kompetenceudvikling.

Udviklingsopgaverne iværksættes løbende i 2011 og 2012 og gennemføres i de kommende 3 år. Ministeren oplyser, at udviklingsopgaverne samlet set vil adressere Rigsrevisionens kritik og anbefalinger.

6. Jeg finder det tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen har taget initiativ til udarbejdelse af en samlet økonomistyringsstrategi. Jeg vil følge udviklingen.

Forsvarets tilrettelæggelse af økonomistyringen

7. Forsvarsministeren oplyser, 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, bl.a. ved udvikling af vejledning og koncept for god økonomistyring i hele forsvaret.

Forsvarskommandoen har 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. I den økonomifaglige gruppe drøftes desuden myndighedernes anvendelse af virksomhedsmodellen.

8. Jeg finder det tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen har igangsat arbejdet med at udarbejde rammerne for forsvarets økonomistyring, og at Forsvarskommandoen har søgt at styrke videndelingen på tværs af forsvaret. Jeg vil følge udviklingen.

Forsvarskommandoens styringsredskaber og interne organisering

9. Forsvarskommandoen har oplyst, at de har tilpasset tidsplanen for udarbejdelse af årsprogrammet med processen for udarbejdelse af finansloven, så rammer og budget kan udmeldes rettidigt.

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 for 2012 vil være udmeldt rettidigt.

Forsvarskommandoen har oplyst, at den nuværende anvendelse af de 2 separate værktøjer – årsprogram og periodeplan – fremadrettet skal afløses af et flerårigt drifts- og investeringsbudget. Hensigten er bl.a., at forsvarrets overordnede økonomi- og resursestyring tilpasses, så 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. Arbejdet er igangsat og forventes afsluttet i 1. 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 10 udviklingsopgaver i økonomistyringsstrategien. Implementeringen vil ikke ske på én gang, men tiltagene iværksættes løbende. For at styrke samarbejde og koordinering internt har Forsvarskommandoen foretaget en reorganisering af stabene ved 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.

10. Jeg finder det tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen har udarbejdet en tidsplan for implementeringen af de 10 udviklingsopgaver for dermed at sikre, at der ikke igangsættes flere udviklingsinitiativer, end det er muligt at gennemføre. Jeg noterer mig samtidig, at den nuværende anvendelse af de 2 separate værktøjer – årsprogram og periodeplan – fremadrettet skal afløses af et nyt flerårigt drifts- og investeringsprojekt. Jeg vil følge udviklingen.

Overordnet budgetstyring

11. Forsvarsministeren oplyser, at ministeren er tilfreds med, at Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Forsvarskommandoens budgetopfølgning sikrer, at budgetterne bliver overholdt. I forhold til den nye budgetmodel oplyser ministeren, at Forsvarskommandoen vil se på, om der er behov for at justere modellen for at sikre den fornødne fleksibilitet i forhold til underliggende myndigheder.

12. Jeg finder det tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen vil se på eventuelle justeringer af den nye budgetmodel. Jeg vil følge udviklingen.

Totalomkostningsprincippet

13. Forsvarsministeren oplyser, at Forsvarsministeriet 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.

Ministeren 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. I forbindelse med de 10 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.

14. Med hensyn til nedbrydningen af opgave 6 har Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen i januar 2011 iværksat et projekt med det formål at beskrive sammenhængene mellem forsvarets opgaver og resurseanvendelse. 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 resurseanvendelse og sikre en konkret sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og resurser.

15. Jeg finder det tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen har foretaget en forenkling af den interne afregning med henblik på at fokusere på de styringsrelevante ydelser. Jeg vil snarest muligt følge op på dette. Jeg vil desuden følge udviklingen i Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens projekt, som har til formål at beskrive sammenhængene mellem forsvarets opgaver og resurseanvendelse.

III. Forsvarets virksomhedsstyringsystem DeMars

16. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at forsvaret anvender DeMars til budgetstyring og regnskabsafregning. Forsvaret anvender dog endnu ikke DeMars til totalomkostningsfordeling og fuldt ud til ledelsesinformation, som var baggrunden for at anskaffe DeMars. DeMars har samlet set kun i mindre grad medført en styrkelse af økonomistyringen som forudsat ved anskaffelsen.

Forsvarets anvendelse af DeMars til økonomistyring

17. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at forståelsen for DeMars som understøttende for økonomistyringen er mangelfuld hos mange ansatte i centrale stillinger i forsvaret, og at Forsvarskommandoen ikke har integreret centrale styringsredskaber som årsprogrammet og periodeplanen i DeMars

18. Forsvarsministeren oplyser, at forsvarets DeMars-løsning består af et antal moduler, der alle anvendes aktivt i den daglige styring. Ministeren er imidlertid enig i Rigsrevisionens konklusion om, at 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 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. Det er dog vigtigt at understrege, at DeMars udgør det primære systemmæssige grundlag for forsvarets økonomistyring. Fx vil det flerårige drifts- og investeringsbudget skulle integreres i DeMars.

19. Jeg finder forsvarsministerens overvejelser tilfredsstillende. Jeg vil følge udviklingen i forsvarets videre arbejde med at opnå den styrkelse af økonomistyringen, som var forudsat ved anskaffelsen af DeMars.

Udnyttelse af muligheder og potentiale

20. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at forsvaret ikke anvender DeMars til at totalomkostningsfordele på slutprodukter og støtteprodukter. Dermed anvender Forsvarskommandoen ikke DeMars i overensstemmelse med det oprindelige formål og får kun i mindre grad styrket forsvarets økonomistyring. Forsvarskommandoen har ikke taget DeMars fuldt ud i brug. Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at forsvaret fortsat anvender andre systemer end DeMars.

Forsvarsministeren oplyser, at i takt med at styringsgrundlaget bliver justeret og operationaliseret, vil Forsvarskommandoen tage flere og flere dele af DeMars i brug. 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 bl.a. bliver mere brugervenligt og i højere grad baseret på SAP-standard-funktionalitet, realiseres. Første del af forretningsanalysen forventes afsluttet primo 2012, hvorefter der medio 2012 udarbejdes en implementeringsplan for den videre udvikling af DeMars.

21. Jeg finder forsvarsministerens initiativer tilfredsstillende. Jeg vil følge Forsvarskommandoens videreudvikling af DeMars og brugen heraf.

Kompetencer, uddannelse og brugervenlighed i DeMars

22. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der mangler uddannelse af brugere af DeMars på chef- og sagsbehandlerniveau i forsvaret. Dermed sikrer forsvaret ikke, at der er de nødvendige kompetencer til at udnytte de muligheder og det potentiale, der er i DeMars til at understøtte forsvarets økonomistyring.

Forsvarskommandoen har oplyst, at de er opmærksomme på, at brugernes kompetencer og systemets brugervenlighed har stor betydning for anvendelsen af DeMars. Derfor indgår disse emner i den førnævnte forretningsanalyse.

23. Jeg finder Forsvarskommandoens initiativer tilfredsstillende. Jeg vil følge udviklingen.

IV. Departementets tilsyn med forsvarets økonomistyring

24. Statsrevisorerne påtalte, at Forsvarsministeriets departement ikke har udfyldt sin rolle som overordnet ansvarlig for kvalitetssikring og kontrol i forhold til den økonomiske styring i forsvaret.

25. Forsvarsministeren oplyser, at Statsrevisorernes bemærkning tages til efterretning, og redegør for en række tiltag, der har til formål at styrke departementets tilsyn med Forsvarskommandoen.

Rammerne for departementets tilsyn med Forsvarskommandoen

26. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at departementet ikke i tilstrækkelig grad har koordineret og sammentænkt deres tilsyn med Forsvarskommandoen.

Forsvarsministeren oplyser, at 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.

Ministeren oplyser desuden, at departementet i 2010 igangsatte 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 kontorenes 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, der vil indgå som en central del af ledelsesinformationen til departementets ledelse.

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

27. Jeg finder det tilfredsstillende, at departementet har igangsat et arbejde med udvikling af et nyt koncept for departementets samlede tilsyn. Jeg vil følge udviklingen.

Forsvarskommandoens resultatkontrakt

28. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at departementet ikke har sikret, at resultatkontrakterne for 2008, 2009 og 2010 blev underskrevet inden starten på det år, kontrakten var gældende for. Med den sene underskrift ultimo året fik kontrakten ikke den styringsmæssige effekt, som den skulle have haft i relationen mellem departementet og Forsvarskommandoen. Kontrakten for 2011 blev dog underskrevet i december 2010. Endelig viste undersøgelsen, at der ikke har været tilstrækkelig løbende opfølgning på målene i resultatkontrakten i hverken departementet eller i Forsvarskommandoen.

Forsvarsministeren tager kritikken til efterretning. Ministeren 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 forsvarrets bistand til samfundets samlede beredskab og opstilling af operative kapaciteter.

Ministeren oplyser, at departementet og Forsvarskommandoen i 2010 øgede den ledelsesmæssige involvering i udarbejdelsen af resultatkontrakten for 2011 på afdelingschef- og økonomidirektørniveau. Endvidere er det departementets vurdering, at strukturen i Forsvarskommandoens resultatkontrakt for 2011 bedre adresserer de politiske målsætninger i forsvarsforliget og forsvarrets kerneopgaver.

Ministeren oplyser, at departementet og Forsvarskommandoen i fællesskab vil tage initiativ til yderligere at styrke resultatkontraktens kobling til forsvarsforliget og finansloven.

Forsvarskommandoen har den 7. september 2011 fremsendt deres midtvejsrapportering på resultatkontrakten for 2011 i overensstemmelse med Forsvarsministeriets interne vejledning på området. Forsvarskommandoen har oplyst, at midtvejsrapporteringen har styrket det interne fokus på resultatkontrakten og målopfølgningen heraf.

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

29. Jeg finder udviklingen med resultatkontrakten tilfredsstillende og vil følge det videre arbejde.

V. Forsvarets økonomistyring som grundlag for Folketingets prioriteringer og beslutninger

30. Statsrevisorerne bemærkede, at der er så væsentlige problemer i forsvarets økonomistyring, at det kan svække grundlaget for Folketingets prioriteringer og beslutninger om opgaver, aktiviteter og resurser i forsvaret.

31. Forsvarsministeren oplyser, at ministeren finder det helt afgørende, at Folketinget til enhver tid kan træffe beslutninger på et retvisende grundlag, og at forsvarets oplysninger danner et korrekt og gennemsigtigt grundlag for Folketingets prioriteringer.

Ministeren oplyser, at der gennem flere år har været markant fokus på at forbedre økonomistyringen i forsvaret, og der arbejdes fortsat målrettet på at styrke økonomistyringen yderligere. Ministeren oplyser, at ministeren er enig med Rigsrevisionen i, at Forsvarsministeriet nu skal have yderligere styr på sammenhængen mellem opgaver, aktiviteter og resurser, så der i økonomistyringen fokuseres på alle styringsopgaver.

32. Jeg vil følge Forsvarsministeriets arbejde med at skabe sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og resurser.

VI. Afslutning

33. Jeg finder forsvarsministerens redegørelse tilfredsstillende. Jeg noterer mig, at ministeren har taget langt de fleste af konklusionerne i Rigsrevisionens beretning til efterretning, og at ministeren er enig i beretningens anbefalinger. Jeg finder flere af Forsvarskommandoens initiativer tilfredsstillende. Jeg konstaterer samtidig, at implementeringen af disse initiativer vil forløbe over en længere årrække. Jeg vil derfor følge udviklingen på følgende områder:

- Forsvarskommandoens arbejde med udvikling og implementering af økonomistyringsstrategien, herunder de 10 udviklingsopgaver, hvis formål er at skabe en praktisk og effektiv økonomistyring
- Forsvarskommandoens udarbejdelse af rammer for forsvarets økonomistyring, herunder arbejdet med at styrke videndelingen på tværs af forsvaret
- etablering af et nyt flerårigt drifts- og investeringsprojekt, som skal afløse årsprogrammet og periodeplanen
- sikring af sammenhæng mellem de enkelte styringsredskaber og dermed sammenhæng i økonomistyringen
- Forsvarskommandoens forenkling af den interne afregning
- forsvarets videre arbejde med at opnå den styrkelse af økonomistyringen, som var forudsat ved anskaffelsen af DeMars
- Forsvarskommandoens videreudvikling af DeMars og brugen heraf
- Forsvarsministeriets departements arbejde med udvikling af et nyt koncept for departementets samlede tilsyn
- Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens videre arbejde med resultatkontrakten
- Forsvarsministeriets arbejde med at skabe sammenhæng mellem opgaver, aktiviteter og resurser.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Annie Nørskov
fg.