
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om beslutningsgrundlaget
for et eventuelt køb af nye kampfly

Juni
2009

revision
revision

revision

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 9/2008 om beslutningsgrundlaget for et eventuelt køb af nye kampfly

29. maj 2009

RN A501/09

Forsvarsministerens redegørelse af 11. maj 2009

Økonomi- og erhvervsministerens redegørelse af 11. maj 2009

Finansministerens redegørelse af 18. maj 2009

I. Indledning

1. Beretningen handler om, hvordan Forsvarsministeriet og Forsvaret forbereder et beslutningsgrundlag for eventuelt at anskaffe kampfly til Forsvaret.

Rigsrevisionen har i beretningen set på Forsvarets vurderinger af behovet for nye fly, hvordan Forsvaret til sin tid vil begrunde at pege på et bestemt fly som det mest egnede til at afløse de nuværende F-16 kampfly og på Forsvarets beregninger af, hvor meget nye kampfly vil koste i flyenes samlede levetid.

Jeg afgav beretningen til Statsrevisorerne, før Forsvarsministeriet og Forsvaret havde afsluttet arbejdet med beslutningsgrundlaget. Ministeriet og Forsvaret arbejder fortsat på at færdiggøre grundlaget. Jeg har ikke indhentet yderligere oplysninger siden afgivelsen af beretningen.

2. Forsvarsministeren tilslutter sig generelt beretningens konklusioner og anbefalinger. Ministeren slår fast, at samtlige anbefalinger enten vil være imødekommet i beslutningsgrundlaget eller er planlagt håndteret ved eventuelt kommende kontraktforhandlinger i det tilfælde, at Folketinget beslutter, at Forsvaret skal købe nye fly.

3. Økonomi- og erhvervsministeren erklærer sig enig i de vurderinger i beretningen, der vedrører ministerens ressort, og støtter de anbefalinger, der vedrører behovet for detaljering af det skriftlige beslutningsgrundlag.

4. Finansministeren noterer sig de forhold, som Statsrevisorerne i deres bemærkninger finder kan nyttiggøres i det videre arbejde med beslutningsgrundlaget og i de politiske forhandlinger.

II. Det fremtidige behov for eventuelle nye kampfly

5. Statsrevisorerne peger i deres bemærkninger til beretningen på 2 forhold om det fremtidige behov for kampfly. For det første, at forberedelsen af beslutningsgrundlaget har fundet sted uden en politisk afklaring af behovet, og at grundlaget vil blive tilpasset, når der er truffet politisk beslutning om de fremtidige opgaver for kampfly. For det andet, at beslutningsgrundlaget kun vil indeholde en enkelt vurdering af, hvordan F-16 flyene kan levetidsforlænges i en kortere periode.

6. Forsvarsministeren tilkendegiver om det første forhold, at der med Forsvarskommissionens beretning nu foreligger en politisk afklaring af de fremtidige opgaver for kampfly. Jeg kan konstatere, at det af Forsvarskommissionens beretning fremgår, at kommissionen ser et fremtidigt behov for kampfly til nationale og internationale operationer, og at kampfly i internationale operationer kan varetage opgaver inden for alle områder af opgavespektret.

Om F-16 alternativer fastslår ministeren, at Forsvarsministeriet og Forsvaret udvider analyserne af F-16 i beslutningsgrundlaget. Der vil derfor indgå flere analyser af at videreføre kampfly baseret på F-16. Det omhandler bl.a. mulighederne for at købe nye eller brugte F-16 fly, forlænge anvendelsen af F-16 ved at gennemføre færre flyvninger eller forlænge deres levetid ved at øge det antal timer, flyene kan flyve. Det finder jeg tilfredsstillende.

7. Jeg vil følge, hvordan Forsvarsministeriet og Forsvaret tilpasser beslutningsgrundlaget efter den endelige politiske stillingtagen til behovet for kampfly og flyenes fremtidige opgaver. Jeg vil desuden følge, hvilke analyser af mulighederne for at videreføre kampfly baseret på F-16 ministeriet inddrager i beslutningsgrundlaget, og hvordan Forsvarsministeriet dokumenterer fravalget af øvrige beslutningsmuligheder.

III. Forsvarets evaluering af kampflykandidaterne

8. Statsrevisorerne påpeger i deres bemærkninger til beretningen, at Forsvaret ikke på forhånd har fastlagt, hvilke egenskaber ved flyene man vil lægge afgørende vægt på, hvilket kan medføre manglende gennemsigtighed i evalueringen af kandidaterne til at erstatte F-16.

Rigsrevisionen anbefaler i beretningen, at Forsvarsministeriet ved offentliggørelsen af beslutningsgrundlaget udarbejder en klar og udførlig beskrivelse af, hvilke områder der er blevet lagt vægt på for hver kandidat, og at den eksterne kvalitetssikring omfatter rangordningen af kandidaterne.

Forsvarsministeren erklærer sig enig i, at den valgte fremgangsmåde stiller krav til, at Forsvarsministeriet klart og udførligt beskriver, hvordan den endelige vægtning er foretaget. Samtidig henviser ministeren til, at den eksterne kvalitetssikring har til formål at sikre gennemsigtighed, sporbarhed og ligebehandling i Forsvarets evaluering.

Jeg finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har fokus på at sikre gennemsigtighed i evalueringen af kandidaterne og i det beslutningsgrundlag, der skal offentliggøres. Når evalueringsarbejdet til brug for beslutningsgrundlaget er tilendebragt, vil jeg følge op på Forsvarets evaluering og endelige rangordning af kandidaterne, den eksterne kvalitetssikring heraf samt ministeriets præsentation af resultaterne af evalueringen.

9. Statsrevisorerne bemærker, at flyproducenternes oplysninger om flyenes økonomi og operative forhold ikke er bindende, og at sikkerheden i oplysningerne varierer mellem de 3 kandidater.

Rigsrevisionen anbefaler i beretningen, at Forsvaret løbende i processen frem mod en eventuel kontrakt sikrer, at der er sammenhæng i de oplysninger, producenten løbende har afgivet om økonomiske forhold. Forsvarsministeren bekræfter i sin redegørelse, at Forsvaret vil inddrage dette forhold i strategien for eventuelt kommende kontraktforhandlinger. Samtidig peger forsvarsministeren på, at et kontraktudkast – der tidligst forventes i 2012 – vil indeholde bindende oplysninger fra producenten om bl.a. prisen på flyene.

Jeg finder det tilfredsstillende, at Forsvaret som en del af kontraktstrategien har fokus på at sikre sammenhæng i de oplysninger, producenten afgiver. Jeg vil fortsat følge, hvordan Forsvaret efterprøver sikkerheden af især de økonomiske oplysninger, der indgår i beslutningsprocesserne omkring et eventuelt indkøb af nye kampfly. Jeg vil endvidere følge, hvordan ministeriet beskriver sikkerheden af de oplysninger, der indgår i beslutningsgrundlaget.

IV. Forsvarets beregninger af, hvad nye kampfly koster

10. Statsrevisorerne peger i deres bemærkninger til beretningen på, at Forsvaret arbejder målrettet med analysen af levetidsomkostninger for de 3 kampfly, der kandiderer til at afløse F-16, og søger at afdække risiko- og usikkerhedsmomenter. Statsrevisorerne påpeger endvidere, at det er en væsentlig styrke ved processen, at det økonomiske beslutningsgrundlag behandles i en tværministeriel arbejdsgruppe, og at der anvendes ekstern kvalitetssikring af det samlede beslutningsgrundlag.

Forsvarsministeren henviser i sin redegørelse til, at den tværministerielle økonomiske arbejdsgruppe behandler de økonomiske forhold i beslutningsgrundlaget, og at Forsvarsministeriet i regi af arbejdsgruppen fastlægger, hvordan usikkerheder og risici skal håndteres i de økonomiske beregninger.

Rigsrevisionen peger i beretningen på en række af de udfordringer, Forsvaret har med at beregne, hvad det i givet fald vil koste at anskaffe og bruge hvert af de 3 kandidatfly. Jeg kan konstatere, at arbejdet i den tværministerielle arbejdsgruppe endnu ikke er afsluttet, og at det økonomiske grundlag fortsat er under udvikling. Jeg vil derfor følge op på resultatet af den tværministerielle økonomiske arbejdsgruppe og den eksterne kvalitetssikring af det økonomiske grundlag. Rigsrevisionen har i beretningen en række anbefalinger til den økonomiske del af beslutningsgrundlaget. Med det udgangspunkt vil jeg specifikt følge op på:

- hvordan Forsvaret opgør det antal fly, det er nødvendigt at anskaffe til at løse opgaverne, herunder om forudsætningerne for at opgøre antallet af fly er vurderet kritisk
- hvordan arbejdsgruppen beskriver sammenhængen mellem antal fly og hvilke opgaver, det er muligt at løse
- resultatet af Forsvarets sammenligning af de danske og norske beregninger af levetidsomkostningerne
- Forsvarets beregning af F-16 flyenes driftsomkostninger og vurdering af, hvilken betydning det har for Forsvarets bevillinger og råderum at anskaffe nye kampfly
- hvordan arbejdsgruppen beslutter at behandle risici og usikkerheder i de økonomiske beregninger
- hvordan Forsvaret og arbejdsgruppen tilrettelægger analyserne af, hvor følsomme levetidsomkostningerne er over for ændringer i forhold med store usikkerheder som fx brændstof.

11. Finansministeren har i sin redegørelse erklæret sig enig i Rigsrevisionens opfattelse af, at forudsætningerne, som Forsvaret lægger til grund i forhold til opgørelsen af behovet for antallet af kampfly, bør vurderes kritisk for at sikre gennemsigtighed i beregningerne og eventuelt udvirke besparelser i det samlede antal fly. Ministeren erklærer sig også enig i Rigsrevisionens anbefaling om, at Forsvarsministeriet på et overordnet niveau bør kunne forklare forskellen mellem de danske og norske beregninger af levetidsomkostninger for Joint Strike Fighter.

Jeg vil følge, hvordan Finansministeriet fastlægger forudsætningerne for at beregne valuta-risiko, reallønsvækst, brændstof og inflation. Desuden vil jeg som bemærket i pkt. 10 følge, om Forsvaret vurderer forudsætningerne for at opgøre antallet af fly kritisk.

12. Rigsrevisionen anbefaler i beretningen, at vurderingen af kandidaternes industrisamarbejde bør afspejle de uens vilkår, som flyproducenterne står over for, og at analysen af de samfundsøkonomiske konsekvenser ved at købe kampfly bør omfatte en vurdering og løbende afklaring af centrale usikkerheder.

Økonomi- og erhvervsministeren erklærer sig i sin redegørelse enig heri.

Jeg vil følge arbejdet med at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser ved at købe kampfly.

V. Afslutning

13. Jeg finder samlet set forsvarsministerens, økonomi- og erhvervsministerens og finansministerens redegørelser tilfredsstillende.

Jeg vil fortsat følge ministeriernes arbejde med beslutningsgrundlaget. Som jeg har redegjort for, vil jeg især følge op på:

Opgørelsen af behovet for kampfly

- hvordan Forsvarsministeriet tilpasser beslutningsgrundlaget efter en politisk stillingtagen til behovet for kampfly og kampflyenes fremtidige opgaver
- hvordan Forsvarsministeriet inddrager analyser af mulighederne for at videreføre kampfly baseret på F-16 i beslutningsgrundlaget, og om ministeriet dokumenterer fravalget af øvrige beslutningsmuligheder.

Evalueringen af kampflykandidaterne

- Forsvarets evaluering og endelige rangordning af kandidaterne, den eksterne kvalitets sikring heraf samt ministeriets præsentation af resultaterne af evalueringen
- hvordan Forsvaret efterprøver sikkerheden af især de økonomiske oplysninger, der indgår i beslutningsprocesserne omkring et eventuelt køb af nye kampfly, og hvordan ministeriet beskriver sikkerheden af de oplysninger, der indgår i beslutningsgrundlaget.

Det økonomiske grundlag for en eventuel anskaffelse

- udviklingen i det økonomiske grundlag, herunder resultatet af arbejdet i den tværministerielle økonomiske arbejdsgruppe og resultatet af den eksterne kvalitetssikring af det økonomiske grundlag.

14. Det vil være relevant at følge op på beretningen på forskellige tidspunkter. Når Forsvarsministeriet har offentliggjort beslutningsgrundlaget, vil det være naturligt, at jeg følger op på mine anbefalinger om beslutningsgrundlaget i beretningen. Der vil i tiden efter en eventuel principbeslutning om at anskaffe nye kampfly være andre milepæle, hvor det kan komme på tale at følge op. Det gælder fx det tidspunkt, hvor Forsvaret fremlægger et aktstykke om indkøbet, så Folketinget kan træffe en endelig politisk beslutning, efter at resultatet af Forsvarets forhandlinger med den foretrukne leverandør er kendt.

15. Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo