

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**forsvarets forvaltning af  
lønbevilling og årsværk**

---

**September 2003  
RB A303/03**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning mv.....	15
A. Baggrund.....	15
B. Formål .....	17
C. Afgrænsning og metode .....	19
III. Forsvarsforligets beregningsgrundlag og gennemførelse .....	20
A. Forsvarsforligets beregningsgrundlag.....	20
B. Gennemførelsen af forsvarsforliget .....	22
C. Valuta- og brændstofområdet .....	24
IV. Tilrettelæggelsen af forswarets forvaltning af lønbevilling og årsværk.....	26
A. Principper for styring af lønsum og årsværk.....	26
B. Gennemførelsen af decentraliseringen i 2002.....	30
V. Forsvarets forvaltning af lønbevilling og årsværk, særligt i 2002.....	31
A. Forsvarsministeriets overordnede bevillingsstyring .....	31
B. Forsvarskommandoens forvaltning af lønsumsrammer og budgetter .....	33
C. Forsvarskommandoens kontrol og opfølgning .....	39
D. Forsvarskommandoens forbrug af lønsum og årsværk 2002 .....	42



---

# Beretning om forsvarets forvaltning af lønbevilling og årsværk

## I. Resumé

### Indledning mv.

1. Statsrevisorerne anmodede på mødet den 15. januar 2003 Rigsrevisionen om i en beretning til statsrevisorerne at undersøge forsvarets problemer med økonomistyringen, herunder lønadministrationen og beslutningsgrundlaget på personelområdet.

Baggrunden var, at forsvaret, efter de første 3 år af forligsperioden, havde fundet det nødvendigt at foretage væsentlige økonomiske og aktivitetsmæssige indgreb for at sikre overholdelsen af den økonomiske ramme for den samlede 5-årige forligsperiode.

2. Den første indikation på forsvarets problemer med at overholde de økonomiske rammer kom i starten af marts 2002, hvor Forsvarskommandoen konstaterede et væsentligt merforbrug af lønsum i perioden januar-februar 2002 ved Hærens Operative Kommando. Som konsekvens af de konstaterede problemer iværksatte Forsvarskommandoen medio 2002 en række tiltag med henblik på at mindske merforbruget af løn. Disse tiltag omfattede bl.a. en prioriteret og restriktiv ansættelsespolitik samt afløsning af lavere prioriterede aktiviteter, fx øvelser og genindkaldelse af reserveofficerer.

Ultimo maj 2002 orienterede Forsvarskommandoen mundtligt Forsvarsministeriet om en mulig overskridelse af lønbevillingen. Den 12. august 2002 meddelte Forsvarskommandoen ministeriet, at der var vedvarende problemer med merforbrug af lønsum. Endvidere blev det oplyst, at lønsumsforbruget i 2002 kunne have implikationer for 2003 og 2004. Forsvarsministeriet anmodede dernæst Forsvarskommandoen om at undersøge problemet nøjere.

3. I Forsvarskommandoens redegørelse af 22. august 2002 blev det anført, at der var risiko for, at forsvaret ville overskride lønbevillingen for 2002 med ca. 150-200 mio. kr., samt at flere af Forsvarskommandoens myndigheder havde problemer med at overholde de udmeldte lønsumsram-

mer. Det blev desuden konstateret, at forsvaret havde haft øgede lønudgifter vedrørende internationale operationer på ca. 160 mio. kr. i 2002.

4. For at dække merbehovet for løn vedrørende internationale operationer samt skattefri kompensation til tidligere udsendte blev der ved tillægsbevilling for 2002 foretaget en forhøjelse af Forsvarsministeriets lønsumsramme med 215,6 mio. kr., heraf 206,6 mio. kr. på Forsvarskommandoens område.

5. Forsvarsministeren redegjorde ved et samråd i Forsvarsudvalget den 19. december 2002 for omfanget af forsvarets økonomiske problemer. Ifølge ministeren var der et potentielt budgetunderskud vedrørende lønsum på samlet ca. 1 mia. kr. for 2003 og 2004. Endvidere blev det konstateret, at forsvaret i perioden 2000-2001 havde haft merudgifter til valuta og brændstof på ca. 320 mio. kr. Dette beløb er efterfølgende opgjort til ca. 449 mio. kr. for perioden 2000-2002.

6. Med henblik på at sikre overholdelse af den samlede økonomiske ramme, jf. forligsaftalen, indgik partierne bag forsvarsforliget i marts 2003 en aftale om gennem strukturprojekter at foretage tilpasninger inden for forsvarets samlede økonomiske ramme til og med 2004. Aftalen omfatter bl.a. reduktioner i forsvarets hjemlige opgaveløsning i 2003 samt tilpasninger i aktivitetsniveauet i 2003 og 2004. Forsvaret har planlagt samlet at spare ca. 1.010 mio. kr. i 2003 og 2004, heraf ca. 290 mio. kr. i lønsum.

Bevillingskontrollen vedrørende 2002 viser, at der på § 12.21.01. Forsvarskommandoen samlet set var et merforbrug vedrørende løn på 18,5 mio. kr. i forhold til den samlede lønbevilling på 8.936,8 mio. kr.

7. Formålet med undersøgelsen har været at afdække årsagerne til forsvarets problemer med forvaltning af lønbevilling og årsværk.

Beretningen tager udgangspunkt i forsvarsforligets økonomiske rammer og rammerne for årsværk og fokuserer herefter på forløbet af forsvarets forvaltning af lønbevilling og årsværk i perioden 2000 til udgangen af 2002. Data vedrørende lønsumsforbrug er dog opdateret til og med juli 2003.

8. Rigsrevisionen har således undersøgt

- forswarets oplæg til forhandlingerne om forsvarsforliget, herunder om forudsætninger og beregninger var baseret på et tilfredsstillende grundlag, og om gennemførelsen er forløbet planmæssigt frem til afslutningen af Rigsrevisionens undersøgelse,
- tilrettelæggelsen af forswarets forvaltning af lønbevilling og årsværk, herunder de problemstillinger, der opstod som konsekvens af, at forsaret i 2002 ændrede den interne styring på området,
- Forsvarsministeriets overordnede bevillingsstyring, herunder tilsynet med Forsvarskommandoens forvaltning af lønbevillingen,
- forløbet vedrørende Forsvarskommandoens rammeudmelding, budgettering og opfølgning på lønområdet samt
- omfanget af og årsager til Forsvarskommandoens merforbrug af lønsum i 2002.

9. I kap. III behandles forsvarsforligets beregningsgrundlag og gennemførelse samt problemstillingen vedrørende merforbrug på valuta- og brændstofområdet.

I kap. IV redegøres for tilrettelæggelsen af forswarets forvaltning af lønbevilling og årsværk samt de principper, som anvendes i styringen af Forsvarskommandoens lønsum og årsværk. Efterfølgende behandles de problemstillinger, der opstod som konsekvens af ændringerne af forswarets interne principper for styringen af lønsum og årsværk, og som havde indflydelse på forswarets muligheder for at styre forbruget af lønsum og årsværk.

I kap. V redegøres der indledningsvis for den overordnede bevillingsstyring ved Forsvarsministeriet, herunder tilsynet med Forsvarskommandoens forvaltning af lønbevillingen. Efterfølgende redegøres for forløbet vedrørende Forsvarskommandoens rammeudmelding, budgettering og opfølgning på lønområdet samt for de forhold, som medførte et merforbrug af lønsum i 2002.

10. Rigsrevisionen har i undersøgelsen gennemgået rapporter, dokumenter og redegørelser samt andet skriftligt materiale fra Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen samt de

6 niveau II og III myndigheder, Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med undersøgelsen. Rigsrevisionen har endvidere gennemført interviews vedrørende lønsums- og årsværksstyringen samt myndighedernes rolle i forbindelse med beregning og gennemførelse af forsvarsforliget. Endelig har Rigsrevisionen analyseret regnskaber vedrørende Forsvarskommandoen i perioden 2000-2002.

### **Forsvarsforligets beregningsgrundlag og gennemførelse (kap. III)**

11. Forud for de politiske forhandlinger om forsvarsforliget udarbejdede Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og myndighederne på niveau II en række projektforslag til brug for forhandlingerne. Forslagene indeholdt oplæg til mulige besparelser og omprioriteringer. Forsvarets forslag udgjorde, med enkelte ændringer, det senere konsoliderede forlig.

12. Det fremgår af det økonomiske grundlag for forliget, at den væsentligste reduktion af bevillingsrammen var planlagt til at finde sted i de første 2 år af forligsperioden. Forsvarsministeriet beregnede den samlede besparelse på Forsvarsministeriets område til ca. 1.619 mio. kr. pr. år samt en personelreduktion på ca. 4.616 årsværk, heraf 1.226 værnepligtige samt 3.390 faste årsværk.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den opnåede permanente driftsbesparelse i 2000-2002 ligger 145,3 mio. kr. over målsætningen. Det fremgår derudover, at der ved udgangen af 2002 er reduceret 8 årsværk mere i faste stillinger i 2000-2002 end målsætningen, men at målsætningen for årsværksreduktionen vedrørende værnepligtige ikke er nået. Dette skyldes, at der i 2002 var et mindre frafald under værnepligtsuddannelsen end forventet.

Forsvarskommandoen har oplyst, at den større finansielle besparelse og større reduktion af faste årsværk skyldes, at en række af strukturprojekterne blev iværksat og afsluttet forud for planerne.

13. Undersøgelsen har vist, at forsvarets oplæg til forsvarsforliget, herunder forudsætninger og beregninger var baseret på et tilfredsstillende grundlag, og at forsvaret leverede et gennearbejdet grundlag for forhandlingerne i forligskredsen.



Undersøgelsen har desuden vist, at der i relation til forliget er foretaget en sikker planlægning og gennemførelse af forligets tiltag via strukturprojekterne. Gennemførelsen og opfølgningen har inddraget alle relevante niveauer, og der har været en tæt ledelsesmæssig styring af projekternes forløb på alle niveauer.

Rigsrevisionen konstaterer, at der har været budgetteret lønsum til de ubesatte stillinger. Dette betød, at nedlæggelsen af stillingerne medførte reelle besparelser og derved bidrog til at opnå det forudsatte provenu.

Rigsrevisionen konstaterer, at gennemførelsen af forligets strukturprojekter generelt forløber tilfredsstillende, og at forsvaret forventer at opnå den planlagte besparelse ved fuld gennemførelse.

14. Det fremgår af en redegørelse fra Forsvarskommandoen, at forsvaret har haft øgede udgifter på i alt ca. 449 mio. kr. i perioden 2000-2002 på grund af stigninger i valuta- og brændstofpriser. Forligsteksten til forsvarsforliget giver mulighed for at regulere forsvarsbudgettet for valutakursudsving og prisudvikling for materiel, brændstof mv.

I forbindelse med det gældende forsvarsforlig har Forsvarskommandoen løbende opgjort merudgifter som følge af ændringer i valuta- og brændstofpriser.

Ved drøftelser mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen om den økonomiske situation for perioden 2000-2004 tilkendegav Forsvarsministeriet i juni 2001, at beslutningen om compensation vedrørende merforbruget mere hensigtsmæssigt kunne tages op på et senere tidspunkt i forligsperioden.

Undersøgelsen har vist, at der ikke før december 2002 blev truffet beslutning vedrørende muligheden for at kompensere Forsvarskommandoen for merudgifter som følge af stigninger i valuta- og brændstofpriser. Forsvarsministeren og partierne bag forsvarsforliget besluttede i december 2002, at merudgifter skulle afholdes inden for den samlede ramme i forligsperioden medmindre situationen ændrer sig markant.

#### **Tilrettelæggelsen af forsvarets forvaltning af lønbevilning og årsværk (kap. IV)**

15. I august 2001 besluttede Forsvarskommandoen at decentralisere lønsumsstyringen til niveau II og III myndig-

hederne. Decentraliseringen blev gennemført med virkning fra 2002. Formålet med decentraliseringen var at tilgodese krav afledt af indførelsen af Nyløn.

16. Decentraliseringen af lønsumsstyringen medførte en betydelig udvidelse af opgaverne for niveau II og III myndighederne, særligt med at etablere og ajourføre lønbudgetterne og løbende følge op på lønsumsforbruget. Endvidere indebar decentraliseringen af opgaverne i 2002 et problem med at sikre nødvendig faglig kompetence, ressourcefordeling og redskaber ved de decentrale myndigheder.

Undersøgelsen har vist, at der ikke ved alle de besøgte myndigheder har været en tilstrækkelig prioritering af området i forhold til opgavens omfang, kompleksitet og væsentlighed. Området var ved visse myndigheder sparsomt bemandet, og myndighederne havde kun i begrænset omfang tildelt denne opgaveløsning tilstrækkelige ressourcer.

17. Ændringerne i forsvarrets interne styringsprincipper i 2002 havde utilsigtede konsekvenser med hensyn til muligheden for at styre lønsumsforbruget ved forsvarrets myndigheder. Ændringerne betød bl.a., at Forsvarskommandoen i 2002 ikke rådede over en budgetreserve med udisponerede lønmidler.

Den manglende budgetreserve reducerede forsvarrets muligheder for at imødegå større afvigelser fra forsvarrets planlægningsgrundlag. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Forsvarskommandoen centralt fastsætter en udisponeret lønsum til imødegåelse af uforudsete behov for træk på lønsumsrammen.

### **Forsvarets forvaltning af lønbevilling og årsværk, særligt i 2002 (kap. V)**

18. Forsvarsministeriet har, i lighed med de øvrige departementer, ansvaret for at sikre den overordnede tilrettelæggelse af ministerområdets økonomistyring.

Forsvarsministeriet har i øvrigt oplyst, at ministeriet har taget initiativ til, at lønsums- og årsværksstyringen fremover baseres på et mere detaljeret grundlag.

Rigsrevisionen bemærker, at Forsvarsministeriet ikke var inddraget i forbindelse med omlægningen af Forsvarskommandoens interne lønsums- og årsværksstyring, samt at ministeriet ikke sikrede, at Forsvarskommandoen havde

etableret det nødvendige grundlag for styring og opfølgning. Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet, som et led i tilsynet med underliggende myndigheder, burde have fulgt Forsvarskommandoens budgetlægning og decentraliseringen af lønsums- og årsværksstyringen mere tæt. Det er således ministeriets ansvar, at der foretages en løbende og overordnet opfølgning på udviklingen i myndighedernes økonomi.

19. Undersøgelsen har vist, at Forsvarskommandoens Årsprogram 2002 indeholdt fejl mv., der medførte, at dele af de udmeldte lønsumsrammer til niveau II og III ikke var tilstrækkelige:

- Fejl i forbindelse med beregning af løn til værnepligtige samt et mindre frafald under værnepligtuddannelsen end forventet
- Manglende tildeling af lønsums- og årsværksrammer til 2 af Forsvarskommandoens myndigheder
- Fejl vedrørende beregning af lønmidler til udbetaling af feriefridage.

Rigsrevisionen konstaterer, at de nævnte forhold samlet indebar en undervurdering af lønsumsrammerne på 205 mio. kr.

20. Undersøgelsen har vist, at niveau II myndighederne forholdt sig forskelligt til, at den tildelte lønsum ikke kunne dække de tildelte årsværksrammer. Nogle myndigheder budgetterede ud fra at overholde rammen, hvilket bevirkede, at der fra årets start blev iværksat tiltag for at forhindre rammeoverskridelser.

Andre myndigheder forsøgte fra starten af 2002, gennem drøftelser med Forsvarskommandoen, at få rammerne ændret. Drøftelserne strakte sig imidlertid gennem hele 2002. Den manglende afklaring betød bl.a., at en af niveau II myndighederne først i oktober 2002 havde udarbejdet et korrekt budget på myndighedens område.

21. Rigsrevisionens undersøgelse af forswarets budgettering af løn i 2002 viste, at der for nogle myndigheder først blev udarbejdet budgetter i løbet af finansåret 2002. End-

videre var budgetterne ved en række myndigheder mangelfulde og fejlbehæftede.

Da der således ikke var sket en tilstrækkelig kvalitetssikring af budgetterne, var det efterfølgende nødvendigt at foretage omfattende reguleringer i løbet af 2002. På niveau III udgjorde de 20 væsentligste reguleringer samlet over 660 mio. kr., svarende til relative ændringer på 25 %. Herudover overholdt en række af niveau II myndighederne ikke den udmeldte lønsumsramme, og 2 myndigheder havde væsentlige absolutte merforbrug. Samlet set har undersøgelsen af budgetteringen vist, at forsvaret ikke rådede over et pålideligt lønbudget ved starten af finansåret 2002.

22. Den indledende budgetkontrol ved Forsvarskommandoen var begrænset til kontrol af, om budgetterne holder sig inden for de udmeldte rammer. I denne kontrol har der dog ikke været fornødent fokus på, hvorvidt budgetterne var korrekte.

Procedurerne vedrørende den månedlige økonomiopfølgning mellem de enkelte niveauer i forsvaret giver i princippet mulighed for at følge udviklingen i lønsumsforbruget.

23. Undersøgelsen har vist, at kontrol og opfølgning vedrørende lønsum generelt ikke foretages tilstrækkeligt kritisk og detaljeret.

Endelig har undersøgelsen vist, at de styringsmæssige problemer ikke er relateret til DeMars, idet der i undersøgelsen ikke er konstateret systemmæssige svagheder i relation til budgetlægning og -opfølgning. Muligheden for at anvende DeMars som et redskab i økonomistyringen blev dog påvirket af manglen på valide budgettal ved flere af myndighederne.

24. Forløbet i 2002 vedrørende rammeudmelding, budgettering og opfølgning indikerer som helhed, at der ikke har været tilstrækkeligt ledelsesfokus på lønsums- og årsværksstyring på alle niveauer i forsvaret. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at forsvarets forvaltning af lønbevillingen har været mindre tilfredsstillende.

25. Forsvaret havde i 2002 et merforbrug vedrørende løn på 18,5 mio. kr. i forhold til lønbevillingen på 8.936,8 mio. kr.

Inden for Forsvarskommandoens lønsumsramme var der dog betydelige merforbrug ved flere af niveau II myndighederne, heraf 2 større merforbrug på i alt 133,4 mio. kr.

Når forsvaret i 2002 kun havde et beskedent merforbrug, skyldes det bl.a., at der i 2002 blev indført en prioriteret og restriktiv ansættelsespolitik samt iværksat aktivitetsdæmpende tiltag, fx ved at aflyse øvelser og undlade at genindkalde reserveofficerer. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at årsværksforbruget i 2002 har ligget tæt på rammen, og at omfanget af ledige stillinger således har været begrænset.

26. Samlet set har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der var flere forhold, der havde indflydelse på udviklingen i Forsvarskommandoens forbrug af lønsum. Disse forhold omfatter fejl i Forsvarskommandoens Årsprogram 2002, større lønudgifter end forventet grundet større lønstigninger end forudsat i årsprogrammet samt en anden sammensætning af personalet end planlagt. Endelig havde Forsvarskommandoen ikke i tilstrækkelig omfang overblik over de samlede udgifter forbundet med udviklingen i de decentralt aftalte tillæg.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

- at forsvarets oplæg til forsvarsforliget, herunder forudsætninger og beregninger, var baseret på et tilfredsstillende grundlag,
- at gennemførelsen af forligets strukturprojekter generelt forløber tilfredsstillende, og at forsvaret forventer at opnå den planlagte besparelse ved fuld gennemførelse,
- at Forsvarskommandoen løbende har opgjort merudgifter som følge af ændringer i valuta- og brændstofpriser, men at der ikke før december 2002 blev truffet beslutning vedrørende muligheden for at kompensere Forsvarskommandoen for merudgifter som følge af stigninger i valuta- og brændstofpriser,
- at Forsvarskommandoen i 2002 ikke rådede over en budgetreserve med udisponerede lønmidler. Den manglende budgetreserve reducerede forsvarets muligheder for at imødegå større afvigelser fra planlægningsgrundlaget,
- at decentraliseringen af opgaverne i 2002 indebar et problem med at sikre nødvendig faglig kompetence, ressourcefordeling og redskaber ved de decentrale myndigheder,

- at Forsvarsministeriet ikke var inddraget i forbindelse med omlægningen af Forsvarskommandoens interne lønsums- og årsværksstyring, samt at ministeriet ikke sikrede, at Forsvarskommandoen havde etableret det nødvendige grundlag for styring og opfølgning,
- at Forsvarskommandoens Årsprogram 2002 indeholdt fejl mv., der medførte, at dele af de udmeldte lønsumsrammer til niveau II og III ikke var tilstrækkelige. Disse forhold indebar en samlet undervurdering af lønsumsrammerne på 205 mio. kr.,
- at der for nogle myndigheder først blev udarbejdet budgetter i løbet af finansåret 2002. Endvidere var budgetterne ved en række myndigheder mangelfulde og fejlbehæftede. Det betød samlet, at forsvaret ikke rådede over et pålideligt lønbudget ved starten af finansåret 2002,
- at kontrol og opfølgning vedrørende lønsum generelt ikke foretages tilstrækkeligt kritisk og detaljeret,
- at de styringsmæssige problemer ikke er relateret til DeMars, idet der i undersøgelsen ikke er konstateret systemmæssige svagheder i relation til budgetlægning og -opfølgning. Muligheden for at anvende DeMars som et redskab i økonomistyringen blev dog påvirket af manglen på valide budgettal ved flere af myndighederne,
- at forløbet i 2002 vedrørende rammeudmelding, budgettering og opfølgning som helhed indikerer, at der ikke har været tilstrækkeligt ledelsesfokus på lønsums- og årsværksstyring på alle niveauer i forsvaret,
- at forsvaret i 2002 havde et merforbrug vedrørende løn på 18,5 mio. kr. i forhold til lønbevillingen på 8.936,8 mio. kr. Inden for Forsvarskommandoens lønsumsramme var der dog betydelige merforbrug ved flere af niveau II myndighederne,
- at forsvarets beskedne merforbrug bl.a. skyldes, at der i 2002 blev indført en prioriteret og restriktiv ansættelsespolitik samt iværksat aktivitetsdæmpende tiltag,
- at der var flere forhold, der havde indflydelse på udviklingen i Forsvarskommandoens forbrug af lønsum. Disse forhold omfatter fejl i Forsvarskommandoens Årsprogram 2002, større lønudgifter end forventet grundet større lønstigninger end forudsat i årsprogrammet samt en anden sammensætning af personellet end planlagt. Endelig havde Forsvarskommandoen ikke i tilstrækkelig omfang overblik over de samlede udgifter forbundet med udviklingen i de decentralt aftalte tillæg, og
- at det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at forsvarets forvaltning af lønbevillingen har været mindre tilfredsstillende, og at Forsvarsministeriet ikke har ført tilstrækkeligt tilsyn.

## II. Indledning mv.

27. Statsrevisorerne anmodede på mødet den 15. januar 2003 Rigsrevisionen om i en beretning til statsrevisorerne at undersøge forsvarrets problemer med økonomistyringen, herunder lønadministrationen og beslutningsgrundlaget på personelområdet.

Baggrunden var, at forsvaret, efter de første 3 år af forligsperioden, havde fundet det nødvendigt at foretage væsentlige økonomiske og aktivitetsmæssige indgreb for at sikre overholdelsen af den økonomiske ramme for den samlede 5-årige forligsperiode.

28. Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, samt § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

### A. Baggrund

29. Den første indikation på forsvarrets problemer med at overholde de økonomiske rammer kom i starten af marts 2002, hvor Forsvarskommandoen konstaterede et væsentligt merforbrug af lønsum i perioden januar-februar 2002 ved Hærens Operative Kommando. Som konsekvens af de konstaterede problemer iværksatte Forsvarskommandoen medio 2002 en række tiltag med henblik på at mindske merforbruget af løn, bl.a. en prioriteret og restriktiv ansættelsespolitik, samt afløsning af lavere prioriterede aktiviteter, fx øvelser og genindkaldelse af reserveofficerer.

Ultimo maj 2002 orienterede Forsvarskommandoen mundtligt Forsvarsministeriet om en mulig overskridelse af lønbevillingen. Ministeriet og Forsvarskommandoen aftalte at forholde sig afventende, da det på daværende tidspunkt blev antaget, at merforbruget kunne skyldes et øget aktivitetsniveau, bl.a. i forbindelse med den store øvelse ”Strong Resolve”, der blev afholdt i Polen i marts 2002. Det blev endvidere aftalt, at konkrete forhold skulle medtages i Forsvarskommandoens bidrag til Rammeredegørelse II i september 2002.

Den 12. august 2002 meddelte Forsvarskommandoen ministeriet, at der var vedvarende problemer med merforbrug af lønsum. Endvidere blev det oplyst, at lønsumsforbruget i 2002 kunne have implikationer for 2003 og 2004.

Forsvarsministeriet anmodede dernæst Forsvarskommandoen om at undersøge problemet nøjere.

I Forsvarskommandoens redegørelse af 22. august 2002 blev det anført, at der var risiko for, at forsvaret ville overskride lønbevillingen for 2002 med ca. 150-200 mio. kr., samt at flere af Forsvarskommandoens myndigheder havde problemer med at overholde de udmeldte lønsumsrammer. Det blev desuden konstateret, at forsvaret havde haft øgede lønudgifter vedrørende internationale operationer på ca. 160 mio. kr. i 2002.

For at dække merbehovet for løn vedrørende internationale operationer samt skattefri kompensation til tidligere udsendte blev der ved tillægsbevilling for 2002 foretaget en forhøjelse af Forsvarsministeriets lønsumsramme med 215,6 mio. kr., heraf 206,6 mio. kr. på Forsvarskommandoens område.

Udviklingen i sagen blev fra august 2002 – med udgangspunkt i de kendte forhold – løbende drøftet med partierne bag forsvarsforliget, Forsvarsudvalget, regeringens økonomiudvalg samt Finansministeriet.

30. Forsvarsministeren redegjorde ved et samråd i Forsvarsudvalget den 19. december 2002 for omfanget af forsvarets økonomiske problemer. Ifølge ministeren var der et potentielt budgetunderskud vedrørende lønsum på samlet ca. 1 mia. kr. for 2003 og 2004. Endvidere blev det konstateret, at forsvaret i perioden 2000-2001 havde haft merudgifter til valuta og brændstof på ca. 320 mio. kr. Dette beløb er efterfølgende opgjort til ca. 449 mio. kr. for perioden 2000-2002, jf. pkt. 51.

31. Med henblik på at sikre overholdelse af den samlede økonomiske ramme, jf. forligsaftalen, indgik partierne bag forsvarsforliget i marts 2003 en aftale om gennem strukturprojekter at foretage tilpasninger inden for forsvarets samlede økonomiske ramme til og med 2004. Aftalen omfatter bl.a. reduktioner i forsvarets hjemlige opgaveløsning i 2003 samt tilpasninger i aktivitetsniveauet i 2003 og 2004. Aftalen indeholder en række nye strukturprojekter, der har til formål at skabe overensstemmelse mellem forsvarets økonomi og struktur inden udløbet af det nuværende forsvarsforlig. Dette omfatter varige tilpasninger af forsvarets struktur, herunder personelreduktioner (ca. 390 årsværk vedrø-



rende fastansatte og ca. 775 årsværk vedrørende værnepligtige), nedlæggelse af enheder samt udfasning af materiel. Finansieringen af de justerede rammer for forsvaret fremgår af **tabel 1**.

**Tabel 1. Finansiering af de justerede rammer for forsvaret, 2003 og 2004**

	2003	2004	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Finansieringsbehov .....	491	486	977
Lønsum (faste besparelser) .....	115	115	230
Lønsum (midlertidige besparelser).....	-	-	60
Østsamarbejde .....	18	25	43
Udskydelse af bygge- og anlægsprojekter .....	14	27	41
Reduktion af indkommanderingsdage .....	18	18	36
Driftsbesparelser .....	300	300	600
Besparelsetiltag, i alt.....			1.010
Finansieringsoverskud.....			33
Kilde: Forsvarsministeriet.			

Tabellen viser, at forsvaret har planlagt samlet at spare ca. 1.010 mio. kr. i 2003 og 2004, heraf ca. 290 mio. kr. i lønsum. Dette vil resultere i et finansieringsoverskud på ca. 33 mio. kr. Forsvarsministeriet vurderer, at finansieringsoverskuddet vil kunne dække eventuelle udsving og implementeringsomkostninger. Forsvarsministeriet oplyser, at finansieringen bl.a. forudsætter en overførsel af midler fra øvrig drift til lønsumsrammen på finansloven.

Rigsrevisionen har ikke nærmere analyseret indholdet i aftalen fra marts 2003 og kan derfor ikke vurdere, hvorvidt de nye tiltag vil sikre, at forsvaret overholder den samlede ramme for forsvarsforliget.

32. Bevillingskontrollen vedrørende 2002 viser, at der på § 12.21.01. Forsvarskommandoen samlet set var et merforbrug vedrørende løn på 18,5 mio. kr. i forhold til den samlede lønbevilling på 8.936,8 mio. kr., jf. pkt. 92.

## B. Formål

33. Formålet med undersøgelsen har været at afdække årsagerne til forsvarets problemer med forvaltning af lønbevilling og årsværk.

Beretningen tager udgangspunkt i forsvarsforligets økonomiske rammer og rammerne for årsværk og fokuserer herefter på forløbet af forswarets forvaltning af lønbevilling og årsværk i perioden 2000 til udgangen af 2002. Data vedrørende lønsumsforbrug er dog opdateret til og med juli 2003, jf. pkt. 97.

#### 34. Rigsrevisionen har således undersøgt

- forswarets oplæg til forhandlingerne om forsvarsforliget, herunder om forudsætninger og beregninger var baseret på et tilfredsstillende grundlag, og om gennemførelsen er forløbet planmæssigt frem til afslutningen af Rigsrevisionens undersøgelse,
- tilrettelæggelsen af forswarets forvaltning af lønbevilling og årsværk, herunder de problemstillinger, der opstod som konsekvens af, at forsaret i 2002 ændrede den interne styring på området,
- Forsvarsministeriets overordnede bevillingsstyring, herunder tilsynet med Forsvarskommandoens forvaltning af lønbevillingen,
- forløbet vedrørende Forsvarskommandoens rammeudmelding, budgettering og opfølgning på lønområdet samt
- omfanget af og årsager til Forsvarskommandoens merforbrug af lønsum i 2002.

35. I kap. III behandles forsvarsforligets beregningsgrundlag og gennemførelse samt problemstillingen vedrørende merforbrug på valuta- og brændstofområdet.

I kap. IV redegøres for tilrettelæggelsen af forswarets forvaltning af lønbevilling og årsværk samt de principper, som anvendes i styringen af Forsvarskommandoens lønsum og årsværk. Efterfølgende behandles de problemstillinger, der opstod som konsekvens af ændringerne af forswarets interne principper for styringen af lønsum og årsværk, og som havde indflydelse på forswarets muligheder for at styre forbruget af lønsum og årsværk.

I kap. V redegøres der indledningsvis for den overordnede bevillingsstyring ved Forsvarsministeriet, herunder tilsynet med Forsvarskommandoens forvaltning af lønbevillingen. Efterfølgende redegøres for forløbet vedrørende

Forsvarskommandoens rammeudmelding, budgettering og opfølgning på lønområdet samt for de forhold, som medførte et merforbrug af lønsum i 2002.

### **C. Afgrænsning og metode**

36. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter perioden 2000-2002. Data vedrørende lønsumsforbruget er dog opdateret til og med juli 2003. I relation til undersøgelsen af forsvarrets budgetlægning og styring på lønområdet har Rigsrevisionen primært fokuseret på 2002. Forhold fra perioden 2000-2001 er inddraget i det omfang, det er vurderet relevant for at belyse problemstillingerne i 2002.

37. Rigsrevisionen har i undersøgelsen gennemgået rapporter, dokumenter og redegørelser samt andet skriftligt materiale fra Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen samt de niveau II og III myndigheder, Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med undersøgelsen.

Rigsrevisionen har i forbindelse med besøg ved 6 niveau II og III myndigheder gennemført interviews vedrørende lønsums- og årsværksstyringen samt myndighedernes rolle i forbindelse med beregning og gennemførelse af forsvarsforliget.

38. Rigsrevisionen har analyseret regnskaber vedrørende Forsvarskommandoen i perioden 2000-2002. Rigsrevisionens analyse er baseret på regnskabsoplysninger fra DeMars (vedrørende 2002) og Forsvarsministeriets centrale lønssystem (2000-2002). Rigsrevisionen har desuden analyseret løndata for Hjemmeværnet for samme periode. Analysen har ikke givet anledning til bemærkninger eller yderligere undersøgelse vedrørende Hjemmeværnets styring af lønsum og årsværk.

39. I relation til undersøgelsen af forsvarsforliget er undersøgelsen afgrænset til forligets rammer vedrørende de planlagte årsværksreduktioner samt besparelser i perioden 2000-2002. Forliget omfatter en række strukturtilpasningsprojekter på Forsvarskommandoens område inden for hæren, søværnet, flyvevåbnet samt det værnfælles område. Rigsrevisionen har udvalgt og gennemgået et projekt inden for hvert af de 3 værn samt det værnfælles område. Projekterne er valgt fordi de indeholder væsentlige personelreduktioner.

40. Et udkast til beretningen har været forelagt Forsvarsministeriet. Ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### III. Forsvarsforligets beregningsgrundlag og gennemførelse

#### A. Forsvarsforligets beregningsgrundlag

41. Den 25. maj 1999 indgik forligskredsen et forsvarsforlig for perioden 2000-2004. Formålet med forsvarsforliget var bl.a. at forskyde vægten i det danske forsvar fra mobilisering til krisestyring og med vægt på reaktionsstyrker.

42. Forud for de politiske forhandlinger om forsvarsforliget udarbejdede Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og myndighederne på niveau II en række projektforslag til brug for forhandlingerne. Projektgrundlaget blev udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af Forsvarsministeriet og forswarets øverste ledelse bistået af medarbejdere fra Forsvarskommandoen og underlagte myndigheder. Forslagene indeholdt oplæg til mulige besparelser og omprioriteringer. Forsvarets forslag udgjorde, med enkelte ændringer, det senere konsoliderede forlig.

43. Det økonomiske grundlag for forliget fremgår af **tabel 2**.

**Tabel 2. Reduktion af forswarets økonomiske ramme, 1999-2004**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	----- Mio. kr. -----					
Forsvarets økonomiske ramme.....	17.336 <sup>1)</sup>	16.669	16.855	16.879	16.896	16.896
Reduktion i forhold til 1999.....		604	421	396	379	379
<sup>1)</sup> Beløbet indeholder en række ekstraordinære udgifter (63 mio. kr.), som bortfaldt i 1999. Kilde: Økonomiske implementeringsgrundlag for "Aftale om forswarets ordning 2000-2004" af 10. november 1999 (1999-prisniveau).						

Tabel 2 viser, at den væsentligste reduktion af bevillingsrammen var planlagt til at finde sted i de første 2 år af forligsperioden. Gennemførelsen omfattede endvidere en række midlertidige besparelser, herunder

- reduktion af optaget af værnepligtige i hæren og flyvevåbnet,
- et selektivt ansættelsesstop for stampersonel (konstabler og befalingsmænd) og civile samt
- besparelser på ordinær bygge- og anlægsvirksomhed samt på materieldrift inden for Forsvarskommandoens område.

44. Efter indgåelse af forsvarsforliget blev forligsaftalen sendt til Forsvarskommandoen og Hjemmeværnet, som skulle fastlægge det detaljerede grundlag for gennemførelsen. I Forsvarskommandoen blev dette arbejde gennemført i arbejdsgrupper organiseret under en styregruppe med deltagelse af de myndigheder på niveau II, der var berørt af projekterne.

Arbejdsgrupperne udarbejdede hver en detaljeret rapport vedrørende indhold, tidsplan mv. for de enkelte strukturprojekter. Endvidere blev der foretaget en vurdering af de planlagte besparelser, personelreduktioner samt omkostninger forbundet med gennemførelsen.

45. Ud fra arbejdsgruppernes rapporter beregnede Forsvarsministeriet den samlede besparelse på Forsvarsministeriets område til ca. 1.619 mio. kr. pr. år samt en personelreduktion på ca. 4.616 årsværk, heraf 1.226 værnepligtige samt 3.390 faste årsværk.

**Tabel 3. Forligets planlagte besparelse samt årsværksreduktion for hele forligsperioden 2000-2004**

	Samlet besparelse pr. år	Reduktion værnepligtige	Reduktion faste årsværk
	Mio. kr.	Årsværk	Årsværk
Hæren .....	547	1.010	1.355
Søværnet .....	216	109	451
Flyvevåbnet .....	364	105	938
Værnsfælles .....	367	2	484
<b>Forsvarskommandoen i alt .....</b>	<b>1.494</b>	<b>1.226</b>	<b>3.228</b>
Hjemmeværnet .....	73	0	162
Øvrige myndigheder .....	52	0	0
<b>I alt .....</b>	<b>1.619</b>	<b>1.226</b>	<b>3.390</b>
Kilde: Forsvarsministeriet.			

Som det fremgår af **tabel 3** var besparelsen på Forsvarskommandoens område beregnet til ca. 1.494 mio. kr. og personelreduktionen til 1.226 værnepligtige årsværk samt 3.228 faste årsværk.

46. Ved gennemgangen af beregningsgrundlaget har Rigsrevisionen konstateret forhold, som medførte mindre afvigelser fra det oprindelige beregningsgrundlag, herunder, fx usikkerhed i forbindelse med beregning af den forventede besparelse ved personelreduktionerne, samt forsinkelse af byggeri.

Rigsrevisionen skønner, at de nævnte forhold ikke i væsentlig grad vil påvirke forsvarets mulighed for at nå de planlagte besparelser i strukturprojekterne. Endvidere er det forventeligt og acceptabelt, at der forekommer mindre afvigelser i forhold til det oprindelige beregningsgrundlag set i relation til forligets omfang, tidsmæssige udstrækning og kompleksitet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Forsvarskommandoen selv er opmærksom på forholdene, der kan medføre afvigelser. Som konsekvens heraf har Forsvarskommandoen udarbejdet et nyt skema, der fremover skal sikre, at der tages højde for flest mulige konsekvenser og afledte effekter ved nye strukturprojekter.

## **B. Gennemførelsen af forsvarsforliget**

47. Forsvarsministeriet har det overordnede ansvar for at gennemføre forsvarsforliget, mens projektansvaret ligger hos Forsvarskommandoen. Strukturprojekternes gennemførelse varetages af niveau II myndighederne.

48. Forsvarets myndigheder er pålagt at udarbejde en årlig statusrapport til Forsvarskommandoen om udviklingen i projekterne samt løbende at rapportere om eventuelle afvigelser ved gennemførelsen i forhold til udgangspunktet.

Ud over myndighedernes rapporter udarbejder Forsvarskommandoen i forligsperioden hvert år i maj en statusrapport til Forsvarsministeriet om forsvarets økonomiske situation for forligsperioden samt strukturprojekternes forløb. Statusrapporten udgør grundlaget for Forsvarsministeriets årlige notat til forligskredsen vedrørende gennemførelse af forsvarsforliget samt status for forsvarets økonomiske situation.

Undersøgelsen har vist, at gennemførelsen og opfølgningen har inddraget alle niveauer, og at der har været en tæt ledelsesmæssig styring af forligets tiltag på alle niveauer.

49. Rigsrevisionen har i relation til forsvarrets reduktion af årsværk undersøgt, om der har været budgetteret lønsum til ubesatte stillinger ("tomme stillinger"). Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der har været budgetteret lønsum til de ubesatte stillinger. Dette betød, at nedlæggelsen af stillingerne medførte reelle besparelser og derved bidrog til at opnå det forudsatte provenu.

50. Det fremgår af Forsvarsministeriets notat til forligskredsen af 31. maj 2002, at gennemførelsen af forligets strukturprojekter forløber tilfredsstillende, og at den planlagte besparelse på 1.619 mio. kr. vil blive opnået, jf. tabel 3. Følgende status for strukturprojekterne fremgår af notatet, jf. **tabel 4**.

**Tabel 4. Status for gennemførelsen af forliget ved udgangen af 2002**

	Permanente driftsbesparelser Akkumuleret 2000-2002		Reduktion værnepligtige		Reduktion faste årsværk	
	Mål	Resultat	Mål	Resultat	Mål	Resultat
	----- Mio. kr. -----		----- Årsværk -----		----- Årsværk -----	
Forsvarskommandoen .....	2.850,0	2.995,2	1.226	1.097	2.705	2.707
Hjemmeværnet.....	138,0	138,1	-	-	142	148
Øvrige myndigheder .....	119,0	119,0	-	-	21	21
I alt .....	3.107,0	3.252,3	1.226	1.097	2.868	2.876
Difference .....	145,3		÷129		8	
Kilde: Forsvarsministeriet.						

Det fremgår af tabel 4, at den opnåede permanente driftsbesparelse i 2000-2002 ligger 145,3 mio. kr. over målsætningen. Det fremgår derudover, at der ved udgangen af 2002 er reduceret 8 årsværk mere i faste stillinger i 2000-2002 end målsætningen, men at målsætningen for årsværksreduktionen vedrørende værnepligtige ikke er nået. Dette skyldes, at der i 2002 var et mindre frafald under værnepligtsuddannelsen end forventet.

Forsvarskommandoen har oplyst, at den større finansielle besparelse og større reduktion af faste årsværk skyldes, at en række af strukturprojekterne blev iværksat og afsluttet

forud for planerne. Dette bekræftes af Rigsrevisionens undersøgelse, som har vist, at gennemførelsen af hovedparten af strukturprojekterne forløber i henhold til det oprindelige implementeringsgrundlags målsætning for den finansielle besparelse og årsværksreduktionerne. I det omfang det undervejs har været nødvendigt at justere eller ændre i forhold til det oprindelige grundlag, har ændringerne fulgt de faste procedurer herfor.

### C. Valuta- og brændstofområdet

51. Det fremgår af Forsvarskommandoens statusredegørelse af 14. maj 2003 vedrørende forsvarsforligets implementering, at forsvaret har haft øgede udgifter på i alt ca. 449 mio. kr. i perioden 2000-2002 på grund af stigninger i valuta- og brændstofpriser.

52. I forsvarsforliget forudsættes det, at Forsvarsministeriet selv løbende finder besparelser for eventuelle uforudsete udgifter, jf. pkt. 15 i forligsteksten: *”Der er enighed om, at budgetrammen skal overholdes. Uforudsete udgifter, som opstår i løbet af forligsperioden, skal udlignes ved fornødne tilpasninger i strukturen, andre aktiviteter eller lignende. Sådanne justeringer skal efter drøftelse med forligspartierne indarbejdes i de årlige forslag til finanslov”*.

Det fremgår af forligsteksten til forsvarsforliget 1985-1987 at: *”... Forsvarsbudgettet reguleres som hidtil for [...] valutakursudsving og prisudvikling for materiel, brændstof mv. som det er nødvendigt at importere”*.

Forsvarsministeriet er siden 1985 blevet kompenseret i få tilfælde. Forsvarsministeriet har oplyst, at reguleringen således fandt umiddelbar anvendelse, idet Forsvarsministeriet i forbindelse med forslag til finanslov 1986 blev kompenseret med 144 mio. kr. for perioden januar 1984 - januar 1985, hvor dollarkursen den 1. januar 1985 nåede et historisk højt niveau på 11,32 kr. Kursen faldt i løbet af 1986 til under 8 kr., hvorefter forsvarsrammen på tillægsbevilling 1986 blev sænket, og ved ændringsforslag til finanslov 1987 blev sænket yderligere. Senest er Forsvarsministeriet blevet kompenseret i forbindelse med forslag til finanslov 1991, hvor der blev tilført budgettet 30 mio. kr. for 1991 og det følgende år.

Det fremgår af et notat udarbejdet af Forsvarsministeriet og Finansministeriet, at regulering som følge af valuta-



kursændringer, brændstofpriser mv. bør betragtes som en undtagelse, der kun bør anvendes i ganske særlige tilfælde.

53. I forbindelse med det gældende forsvarsforlig har Forsvarskommandoen løbende opgjort merudgifter som følge af ændringer i valuta- og brændstofpriser.

Ved drøftelser mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen om den økonomiske situation for perioden 2000-2004 tilkendegav Forsvarsministeriet i juni 2001, at beslutningen om kompensation vedrørende merforbruget mere hensigtsmæssigt kunne tages op på et senere tidspunkt i forligsperioden. Undersøgelsen har vist, at Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen frem til december 2002 løbende drøftede muligheden for kompensation.

Forsvarsministeren har løbende orienteret Forsvarsudvalget om udviklingen på området. Det fremgår af ministerens redegørelse til Forsvarsudvalget i juni 2002, at ministeriet ikke fandt, at forudsætningerne for at kompensere forsvaret var til stede, idet udviklingen i valutakurser og brændstofpriser burde vurderes over et længere tidsperspektiv, dog senest i forbindelse med bidrag til finanslovsforslag 2004.

Problematikken vedrørende en eventuel kompensation for stigninger i valuta- og brændstofpriser blev i december 2002 drøftet mellem forsvarsministeren og partierne bag forsvarsforliget. Det blev i denne sammenhæng anført, at det var regeringens opfattelse, at merudgifterne var på et niveau, som gjorde, at de burde dækkes inden for forsvarsforligets samlede ramme.

Efter aftale med partierne bag forsvarsforliget meddelte forsvarsministeren, at merudgifter som følge af stigninger i valuta- og brændstofpriser i 2000-2001 skulle afholdes inden for den samlede ramme. Endvidere blev det aftalt, at eventuelle merudgifter i den resterende periode (2002-2004) heller ikke kunne påregnes kompenseret, medmindre situationen ændrer sig markant.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen har vist, at forsvarets oplæg til forsvarsforliget, herunder forudsætninger og beregninger, var baseret på et tilfredsstillende grundlag, og at forsvaret leverede et gennearbejdet grundlag for forhandlingerne i forligskredsen.

Undersøgelsen har desuden vist, at der i relation til forliget er foretaget en sikker planlægning og gennemførelse af forligets tiltag via strukturprojekterne. Gennemførelsen og opfølgningen har inddraget alle relevante niveauer, og der har været en tæt ledelsesmæssig styring af projekternes forløb på alle niveauer.

Rigsrevisionen konstaterer, at der har været budgetteret lønsum til de ubesatte stillinger. Dette betød, at nedlæggelsen af stillingerne medførte reelle besparelser og derved bidrog til at opnå det forudsatte provenu.

Rigsrevisionen bemærker, at gennemførelsen af forligets strukturprojekter generelt forløber tilfredsstillende, og at forsvaret forventer at opnå den planlagte besparelse ved fuld gennemførelse.

I forbindelse med det gældende forsvarsforlig har Forsvarskommandoen løbende opgjort merudgifter som følge af ændringer i valuta- og brændstofpriser.

Ved drøftelser mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen om den økonomiske situation for perioden 2000-2004 tilkendegav Forsvarsministeriet i juni 2001, at beslutningen om compensation vedrørende merforbruget mere hensigtsmæssigt kunne tages op på et senere tidspunkt i forligsperioden.

Undersøgelsen har vist, at der ikke før december 2002 blev truffet beslutning vedrørende muligheden for at kompensere Forsvarskommandoen for merudgifter som følge af stigninger i valuta- og brændstofpriser. Forsvarsministeren og partierne bag forsvarsforliget besluttede i december 2002, at merudgifter skulle afholdes inden for den samlede ramme i forligsperioden medmindre situationen ændrer sig markant.

## **IV. Tilrettelæggelsen af forswarets forvaltning af lønbevilling og årsværk**

### **A. Principper for styring af lønsum og årsværk**

54. Lønbevillingen på finansloven udgør den øvre grænse for, hvor store udgifter Forsvarskommandoen må anvende til fast løn, faste tillæg, pensionsbidrag, arbejdsgiverbidrag, feriegodtgørelse, refusioner og alle variable ydelser inkl. over- og merarbejde. Der er en generel adgang til at anvende midler fra lønbevillingen til øvrig drift, men ikke omvendt. Hertil kommer en eventuelt uforbrugt lønsum fra tidligere finansår samt eventuelle tillægsbevillinger.

55. I anmærkningerne til finansloven er desuden indeholdt en oversigt over udviklingen i forsvarets personelstyrke opgjort i årsværk. Forbruget af årsværk er dog begrænset af lønbevillingens størrelse.

56. Forsvaret har en generel hjemmel til at overføre mer- eller mindreforbrug svarende til 4 % af bevillingen fra et finansår til det efterfølgende (normalt begrænset til 2 %, jf. Budgetvejledningen).

Jf. forsvarsforliget er der på finansloven afsat et årligt nettobeløb på 584 mio. kr. til forsvarets internationale operationer (prisniveau 2000). I det omfang udgifterne til forsvarets internationale operationer oversteg de 584 mio. kr., var det indledningsvist forudsat, at der skulle ske en tilsvarende reduktion senere i forligsperioden.

På baggrund af, at forsvaret i perioden 2000-2001 havde akkumuleret et merforbrug på 582,6 mio. kr. (prisniveau 2001), blev der på forslag til finanslov 2002 afsat en reserve (Miljø-, freds- og stabilitetsrammen (MIFRESTA-rammen)) på i alt 750 mio. kr. med henblik på at finansiere merudgifter vedrørende forsvarets internationale operationer. Reserven blev fordelt med 350 mio. kr. i 2002 og 400 mio. kr. i 2003. Midler fra MIFRESTA-rammen udmøntes enten ved ændringsforslag til finanslovsforslaget eller ved forelæggelse af aktstykker for Finansudvalget.

57. I august 2001 besluttede Forsvarskommandoen at decentralisere lønsumsstyringen til niveau II og III myndighederne. Decentraliseringen blev gennemført med virkning fra 2002. Formålet med decentraliseringen var at tilgodese krav afledt af indførelsen af Nyløn, herunder

- at tillæg skal finansieres af forhandlingsberettigede myndigheders lønsumsramme,
- at hele lønsummen ved de forhandlingsberettigede myndigheder i princippet skal ligge til grund for de decentrale lønforhandlinger, og
- at Nyløn skal hvile i sig selv, idet indførelse af Nyløn ikke må lede til udvidelse af det samlede lønsumsforbrug (via lønglidning).

58. Før 2002 styrede Forsvarskommandoen centralt lønsum til fastansat militært personel, værnepligtige samt civilt personel ansat af Forsvarskommandoen. Niveau II og III myndighederne styrede lønsum for lokalt ansat civilt personel, elever, personer ansat under socialt kapitel samt variable ydelser.

Decentraliseringen af lønsumsstyringen i 2002 indebar, at niveau II og III myndighederne blev pålagt at styre lønsum for alle personelgrupper inden for den pågældende myndigheds område. Dette betød, at fordelingen mellem centralt og decentralt styret løn blev ændret væsentligt. **Tabel 5** viser den ændrede fordeling.

**Tabel 5. Ændret fordeling mellem centralt og decentralt styret løn, 2000-2002**

	2000		2001		2002	
	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%	Mio. kr.	%
Centralt styret løn.....	6.171	75,3	5.698	74,1	1.264	15,3
Decentralt styret løn.....	2.029	24,7	1.994	25,9	6.999	84,7
Samlet lønsumsramme .....	8.200	100,0	7.692	100,0	8.263	100,0
Kilde: Forsvarskommandoen.						

Tabel 5 viser, at den centralt styrede del af lønsummen faldt fra ca. 75 % i 2000 og 2001 til 15,3 % i 2002, svarende til 1.264 mio. kr.

59. Den centralt styrede lønsum på 1.264 mio. kr. bestod i 2002 af 1.073 mio. kr. afsat til områder, der afregnes på baggrund af myndighedens forbrug (taxameterprincippet), fx lønudgifter til værnepligtige, samt 191 mio. kr., som indgik i Forsvarskommandoens centrale pulje som budgetreserve. Hovedparten af budgetreserven på 191 mio. kr. var øremærket til at kompensere Forsvarskommandoens myndigheder for nye, centralt indgåede aftaler, hvor udgifterne ikke var kendt ved udmeldingen af myndighedernes lønsumsrammer.

60. I overensstemmelse med de valgte styringsprincipper rådede Forsvarskommandoen i 2002 ikke over en udsponeret lønsum som budgetreserve. Hele Forsvarskommandoens lønbevilling var disponeret ved årets start ud fra det daværende planlægningsgrundlag. Det betød, at Forsvarskommandoen ikke umiddelbart havde mulighed for at dække et eventuelt merforbrug, fx som følge af afvigelser fra

det oprindelige planlægningsgrundlag ved de enkelte myndigheder. De ændrede styringsprincipper skærpede således nødvendigheden af en effektiv styring af lønsum og årsværk på alle niveauer i forsvaret.

61. Personelområdet er kendetegnet ved at være komplekst at styre, bl.a. på grund af aftalemæssige bindinger, som gør det vanskeligt at ændre på udgiftsniveauet på kort sigt.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen konstateret, at forsvarets forhandlingsstruktur vedrørende personforhold og organisationsændringer udgør en særlig problemstilling i relation til forsvarets styringsmuligheder.

I forsvaret er der etableret en 3-ledet struktur med faste forhandlingsfora ved henholdsvis Forsvarskommandoen, niveau II og niveau III myndighederne. I forhandlingerne deltager repræsentanter fra personelorganisationerne samt ledelsen ved de enkelte myndigheder. Forhandlinger vedrørende stillingsnormeringer, løn- og ansættelsesforhold, oprettelse, nedlæggelse og klassificering af stillinger startes ved niveau III myndighederne. I tilfælde af uenighed er der etableret en formel klagevej for de faglige organisationer, der således har muligheden for at flytte forhandlingerne fra niveau III til II, og ved fortsat uenighed til Forsvarskommandoen.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at strukturen, på grund af formelle tidsfrister og udvidet klageadgang, medfører træghed og begrænser forsvarets fleksibilitet og styringsmuligheder i forbindelse med omstillinger på personelområdet.

62. Rigsrevisionen peger i øvrigt på, at erfaringerne fra bl.a. 2000 og 2001 viser, at forsvarets aktiviteter, og dermed lønsumsforbrug, ofte ændres, bl.a. som konsekvens af udefra kommende krav, herunder især deltagelse i nye internationale operationer. Det er således væsentligt, at de grundlæggende styringsprincipper tilgodeser økonomisk og styringsmæssig robusthed og fleksibilitet i forbindelse med afvigelser fra forsvarets planlægningsgrundlag.

Rigsrevisionen finder, at den manglende budgetreserve reducerede forsvarets muligheder for at imødegå større afvigelser fra forsvarets oprindelige planlægningsgrundlag. Af denne grund var forsvaret i 2002 nødsaget til at iværksætte en række kortsigtede tiltag for at bringe balance i økonomien.

## B. Gennemførelsen af decentraliseringen i 2002

63. Forsvarskommandoen anvendte forud for decentraliseringen omfattende ressourcer på at analysere og fastlægge principperne og bestemmelserne for den fremtidige styring af lønsum og årsværk.

64. Decentraliseringen af lønsumsstyringen medførte en betydelig udvidelse af opgaverne for niveau II og III myndighederne, særligt med at etablere og ajourføre lønbudgetterne og løbende følge op på lønsumsforbruget. Endvidere nødvendiggjorde de ændrede styringsprincipper en mere nøjagtig og detaljeret lønsumsstyring end tidligere, da Forsvarskommandoen som udgangspunkt ikke rådede over en budgetreserve.

65. Decentraliseringen af opgaverne i 2002 indebar et problem med at sikre nødvendig faglig kompetence, ressource-tildeling og redskaber ved de decentrale myndigheder. Rigsrevisionen konstaterer, at problemstillingen i 2002 blev rejst af de underordnede myndigheder over for Forsvarskommandoen. Denne problemstilling blev forstærket af, at forsvaret sideløbende med decentraliseringen foretog ændringer af styringsprincipperne på området, herunder især at Forsvarskommandoen valgte at udmelde hele lønbevillingen fra starten af året.

Undersøgelsen har vist, at der ikke ved alle de besøgte myndigheder har været en tilstrækkelig prioritering af området i forhold til opgavens omfang, kompleksitet og væsentlighed. Endvidere pegede en af de besøgte myndigheder på, at det havde været vanskeligt at få myndighedscheferne til at interessere sig for lønstyring. Det er efterfølgende blevet indskærpet, at lønsumsstyring er en væsentlig del af chefansvaret.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Ændringerne i forsvarets interne styringsprincipper i 2002 havde utilsigtede konsekvenser med hensyn til muligheden for at styre lønsumsforbruget ved forsvarets myndigheder. Ændringerne betød bl.a., at Forsvarskommandoen i 2002 ikke rådede over en budgetreserve med udisponerede lønmidler.

Den manglende budgetreserve reducerede forsvarets muligheder for at imødegå større afvigelser fra forsvarets plan-

lægningsgrundlag. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Forsvarskommandoen centralt fastsætter en udisponeret lønsum til imødegåelse af uforudsete behov for træk på lønsumsrammen.

Rigsrevisionen bemærker, at decentraliseringen af opgaverne i 2002 indebar et problem med at sikre nødvendig faglig kompetence, ressourcefordeling og redskaber ved de decentrale myndigheder.

## V. Forsvarets forvaltning af lønbevilling og årsværk, særligt i 2002

### A. Forsvarsministeriets overordnede bevillingsstyring

66. Forsvarsministeriet har, i lighed med de øvrige departementer, ansvaret for at sikre den overordnede tilrettelæggelse af ministerområdets økonomistyring. Jf. gældende bestemmelser omfatter dette ansvar bl.a. løbende kontrol med tilrettelæggelsen af regnskabsvæsenet samt kontrol med, at myndighederne lever op til principperne for god offentlig økonomistyring og -forvaltning. Ansvaret omfatter herunder det overordnede tilsyn med myndighedernes økonomi og administration, at bevillinger ikke overskrides, og at der disponeres fornuftigt og effektivt mv.

67. Finanslovprocessen mellem Finansministeriet, Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen fulgte vedrørende finansåret 2002 de almindelige retningslinjer.

Med udgangspunkt i de udmeldte rammer fra Forsvarsministeriet udarbejdede Forsvarskommandoen sit eget bidrag til forslag til finanslov, som blev sendt til Forsvarsministeriet. Forsvarsministeriet behandlede derefter Forsvarskommandoens bidrag og samlede det med de øvrige myndigheders bidrag til forslag til finanslov for hele ministerområdet.

Efter finanslovens vedtagelse dannede den tildelte lønbevilling grundlag for Forsvarskommandoens tildeling af lønsumsrammer til niveau II myndighederne i Forsvarskommandoens Årsprogram. På tilsvarende vis udarbejdede Forsvarskommandoen bidrag til de 3 årlige rammeredegørelser samt tillægsbevillingslov.

Forsvarskommandoen udarbejder også eget virksomhedsregnskab og hvert år i maj (i forligsperioden) en sta-

tusrapport til Forsvarsministeriet om forsvarets økonomiske situation for forligsperioden. Desuden redegøres der for strukturprojekternes forløb, jf. pkt. 48.

68. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Forsvarsministeriet i 2002 primært fulgte udviklingen i Forsvarskommandoens forbrug af lønsum og årsværk gennem de faste bidrag til finanslovprocessen, jf. pkt. 67. Som supplement til de faste, skriftlige rapporter modtog ministeriet i 2002 yderligere informationer og forklaringer i form af notater og mundtlige orienteringer fra Forsvarskommandoen.

I efteråret 2002 gennemførte Forsvarsministeriet, i samarbejde med Forsvarskommandoen, en undersøgelse af forsvarets lønsums- og årsværksudvikling i perioden 2001-2004. Forsvarsministeriet kunne konkludere, at der på finansloven for 2002 ikke har været tilstrækkelig lønsum. Undersøgelsen indeholdt dog ikke en egentlig detaljeret analyse af årsagerne til den tilsyneladende manglende lønsum.

69. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at Forsvarsministeriet ikke har været inddraget i forbindelse med omlægningen af Forsvarskommandoens interne lønsums- og årsværksstyring, samt at ministeriet ikke sikrede, at Forsvarskommandoen havde etableret det nødvendige grundlag for at styring og opfølgning. Ministeriets behandling af lønsumsrammen og årsværksforbruget i bidrag til forslag til finanslov 2002 blev desuden udført på et meget overordnet plan.

Forsvarsministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at ministeriet har taget initiativ til, at lønsums- og årsværksstyringen fremover baseres på et mere detaljeret grundlag. Derudover har Forsvarsministeriet siden foråret 2002 arbejdet med en omlægning til mål- og resultatstyring af Forsvarskommandoen. Det første styringsdokument i forbindelse hermed forventes at ligge klart i foråret 2004.

Forsvarsministeriet oplyser endelig, at Forsvarskommandoen, i forbindelse med driftsåret 2003, har intensiveret driftsopfølgningen i forhold til kommandomyndighederne mfl. Der foretages således månedsvis sammenligning af myndighedernes forbrug mod myndighedernes budget.



70. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Forsvarsministeriet fra medio 2002 reagerede på Forsvarskommandoens oplysninger om problemer med at overholde lønbevillingen, samt at ministeriet løbende indhentede og videreformidlede informationer om udviklingen i sagen til bl.a. Folketinget og partierne bag forsvarsforliget.

Rigsrevisionen finder dog, at Forsvarsministeriet, som et led i tilsynet med underliggende myndigheder, burde have fulgt Forsvarskommandoens budgetlægning og decentraliseringen af lønsums- og årsværksstyringen mere tæt, bl.a. da principperne for decentraliseringen blev fastlagt i august 2001. Det er således ministeriets ansvar, at der foretages en løbende og overordnet opfølgning på udviklingen i myndighedernes økonomi.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

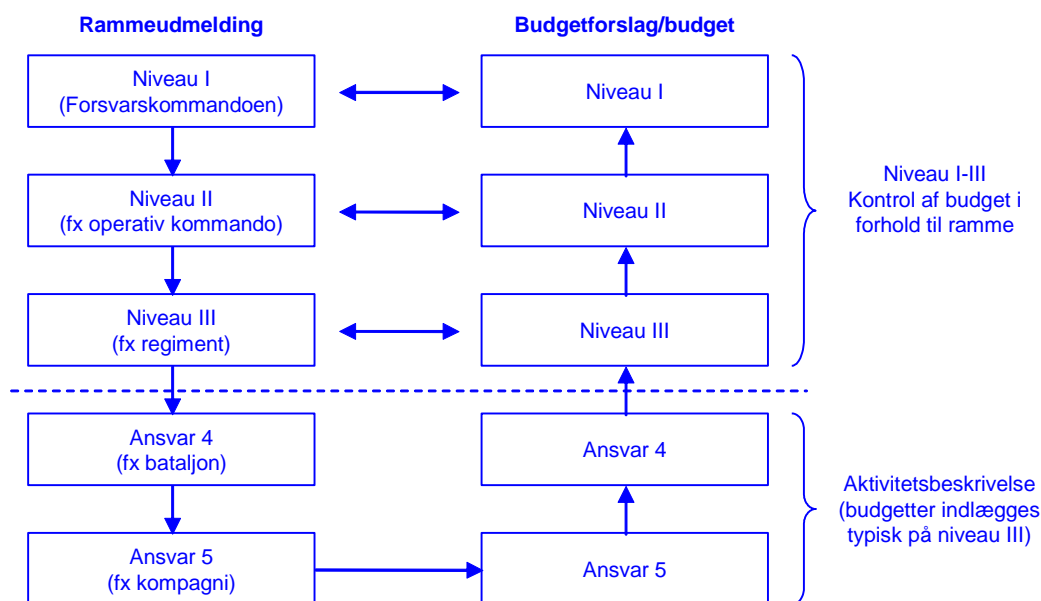
Rigsrevisionen bemærker, at Forsvarsministeriet ikke var inddraget i forbindelse med omlægningen af Forsvarskommandoens interne lønsums- og årsværksstyring, samt at ministeriet ikke sikrede, at Forsvarskommandoen havde etableret det nødvendige grundlag for styring og opfølgning. Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet, som et led i tilsynet med underliggende myndigheder, burde have fulgt Forsvarskommandoens budgetlægning og decentraliseringen af lønsums- og årsværksstyringen mere tæt. Det er således ministeriets ansvar, at der foretages en løbende og overordnet opfølgning på udviklingen i myndighedernes økonomi.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet har taget initiativ til, at lønsums- og årsværksstyringen fremover baseres på et mere detaljeret grundlag.

### **B. Forsvarskommandoens forvaltning af lønsumsrammer og budgetter**

71. Forsvarskommandoens proces vedrørende rammeudmelding og indledende budgetlægning foregår som henholdsvis en ”top-down” og en ”bottom-up” proces. **Figur 1** viser forswarets processer fra rammeudmelding, til der foreligger et godkendt budget.

Figur 1. Rammeudmelding og budgettering i forsvaret



Figur 1 viser, at Forsvarskommandoen udmelder rammer til niveau II myndighederne, der udmelder til niveau III myndighederne ned til Ansvar 5, hvorefter niveauerne nedefra sender budgetter til niveauet ovenfor. Endvidere sammenholdes ramme og budget på tværs af niveauerne. Der er således tale om en sammenhængende proces, hvor eventuelle forsinkelser i et led medfører forsinkelser i næste led.

Forsvarets indledende budgetlægning afsluttes med, at Forsvarskommandoen godkender og ”låser” det oprindelige budget som ”ankerbudget”. Ankerbudgettet er Forsvarskommandoens samlede godkendte udgangsbudget for finansåret. De efterfølgende budgetversioner er udtryk for de løbende budgetændringer, der sker i løbet af året, fx ved aktivitetsændringer.

Rigsrevisionen har som led i regnskabsanalysen valgt at betragte ankerbudgettet som en milepæl i forbindelse med budgetteringsprocessen. Ankerbudgettet ses i denne sammenhæng som finansårets første, konsoliderede budget for hele Forsvarskommandoens område og dermed udgangspunktet for opfølgning mv.

Forsvarskommandoen har oplyst, at låsning af ankerbudgettet ikke har indflydelse på den løbende finansbudgettering, men alene påvirker satsberegningen i omkostningsregnskabet.

## Rammeudmelding i 2002

72. Forsvarskommandoen tildeler lønsumsrammer til niveau II myndighederne i Forsvarskommandoens Årsprogram. Årsprogrammet er den ”interne hjemmel” for niveau II myndighederne til at afholde udgifter til løn samt myndighedernes grundlag for at budgettere. Tidspunktet for udgivelsen af Årsprogrammet er derfor væsentligt af hensyn til muligheden for at udarbejde budgetter inden finansårets start.

73. Forsvarskommandoens Årsprogram 2002 (udsendt december 2001), der er et internt planlægningsdokument, indeholdt følgende fejl mv., som betød, at denne version ikke var korrekt. Disse forhold medførte, at dele af de udmeldte lønsumsrammer til niveau II og III ikke var tilstrækkelige:

- Fejl i forbindelse med beregning af løn til værnepligtige samt en større produktion af værnepligtige (129 årsværk), idet der i 2002 var et mindre frafald under værnepligtsuddannelsen end forventet. Samlet medførte det et merforbrug på 105,4 mio. kr.
- Manglende tildeling af lønsums- og årsværksrammer til 2 af Forsvarskommandoens myndigheder. Den efterfølgende tildeling medførte rammeændringer på 26,6 mio. kr.
- Fejl vedrørende beregning af lønmidler til udbetaling af feriefridage på i alt 73 mio. kr.

74. Rigsrevisionen konstaterer, at de nævnte forhold samlet indebar en undervurdering af lønsumsrammerne på 205 mio. kr. Heraf kunne Forsvarskommandoen dække 132 mio. kr. De resterende 73 mio. kr. blev udlignet gennem besparelser ved niveau II myndighederne.

75. Undersøgelsen har vist, at niveau II myndighederne forholdt sig forskelligt til, at den tildelte lønsum ikke kunne dække de tildelte årsværksrammer. Nogle myndigheder budgetterede ud fra at overholde rammen, hvilket bevirkede, at der fra årets start blev iværksat tiltag for at forhindre rammeoverskridelser.

Andre myndigheder forsøgte fra starten af 2002, gennem drøftelser med Forsvarskommandoen, at få rammerne ændret. Drøftelserne strakte sig imidlertid gennem hele 2002.

Den manglende afklaring betød bl.a., at en af niveau II myndigheder først i oktober 2002 havde udarbejdet et korrekt budget på myndighedens område.

### **Budgetlægning i 2002**

76. Grundlaget for at kunne foretage en sikker styring er, at lønbudgettet er kvalitetssikret og korrekt i forhold til lønsumsrammerne. Endvidere er det væsentligt, at budgettet er udarbejdet inden starten på finansåret, så afvigelser mellem budget og forbrug i løbet af finansåret kan vurderes. Endelig er det væsentligt, at lønbudgettet er periodiseret, så budgettet afspejler de periodevise ændringer i løbet af året, fx overenskomstmæssige lønstigninger og udsving i aktivitetsniveauet.

77. Budgetteringsprocessen i finansårene 2000-2002 blev iværksat på et sent tidspunkt. Forsvarskommandoen udsendte årsprogrammet medio december i det foregående finansår, og derfor blev ankerbudgettet først låst 3. april 2002.

Forsvarskommandoen anfører hertil, at det normalt vil være hensigtsmæssigt at låse ankerbudgettet, selv om alle myndigheder endnu ikke er færdige med budgetterne, idet budgetarbejdet er en løbende proces, bl.a. som følge af rammereguleringerne.

78. For niveau II myndighedernes vedkommende udgjorde den samlede absolutte afvigelse mellem ankerbudgettet fra 3. april og den efterfølgende budgetversion fra 30. april, 477,3 mio. kr. Heraf var der en afvigelse på 391 mio. kr. hos én niveau II myndighed, idet kun én af de underordnede myndigheder havde udarbejdet et korrekt budget ved ankerbudgettets låsning. Ligeledes havde en række af de øvrige niveau II myndigheder manglende eller mangelfulde budgetter for underlagte myndigheder.

Rigsrevisionen konstaterer på denne baggrund, at ankerbudgettet var fejlbehæftet ved låsningen primo april 2002.

79. Ved 13 ud af 101 niveau III myndigheder med selvstændige budgetter i DeMars var der større absolutte afvigelser mellem ankerbudgettet og budgettet i april 2002. Den

samlede afvigelse ved de 13 niveau III myndigheder samt de 5 største afvigelser fremgår af **tabel 6**.

**Tabel 6. Samlet afvigelse for 13 niveau III myndigheder samt de 5 største afvigelser mellem ankerbudget i marts 2002 og lønbudgettet fra 30. april 2002**

	Ankerbudget (3. april 2002)	Løbende budget (30. april 2002)	Afvigelse
	----- Kr. -----		
<b>Væsentlige afvigelser i alt:</b>			
13 ud af 101 myndigheder .....	485.068.491	1.055.967.649	570.899.158
<b>5 største afvigelser på niveau III:</b>			
1. ....	530.400	167.461.000	166.930.600
2. ....	0	118.266.916	118.266.916
3. ....	7.917.429	114.667.430	106.750.001
4. ....	0	86.477.000	86.477.000
5. ....	4.858.000	30.720.117	25.862.117
5 største afvigelser på niveau III, i alt .....	13.305.829	517.592.463	504.286.634
Kilde: Rigsrevisionens regnskabsanalyse af lønområdet på hovedkonto 12.21.01. Forsvarskommandoen.			

Tabellen viser, at de 13 væsentligste afvigelser ved niveau III myndighederne i 2002, mellem ankerbudgettet fra 3. april og budgetversionen fra 30. april, samlet var på 570,9 mio. kr. Heraf udgjorde de 5 største afvigelser 504,3 mio. kr. med afvigelser på mere end 100 mio. kr. ved 3 af myndighederne. 2 af de 5 væsentligste afvigelser skyldtes, at der ikke var indlagt budget ved ankerbudgettets låsning.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at i alt 8 niveau III myndigheder ikke havde indlagt budgetter ved ankerbudgettets låsning. Derudover var der periodeforbrug på 4 poster, hvortil der ikke var budget.

Rigsrevisionen konstaterer, at årsagen til afvigelserne mellem ankerbudgettet og den efterfølgende budgetversion fra 30. april 2002 primært skal henføres til manglende eller mangelfulde budgetter ved niveau III myndighederne. For nogle myndigheder blev der først udarbejdet budgetter i løbet af finansåret 2002.

80. Rigsrevisionen har undersøgt ændringerne i lønbudgettet i 2002 fra april til den sidste budgetudgave i 2002. Som følge af ankerbudgettets mangler, jf. pkt. 78-79, er der taget udgangspunkt i budgettet fra april 2002.

81. Den samlede ændring fra april til den sidste budgetudgave i 2002 ved niveau II myndighederne udgjorde 447,1 mio. kr., eller 6 %, svarende til forskellen mellem 8.118,6 mio. kr. og 8.565,7 mio. kr. Heraf udgjorde de 5 største ændringer 367,1 mio. kr.

82. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 7 ud af 15 myndigheder/poster på niveau II ved udgangen af 2002 havde merforbrug i forhold til lønsumsrammen, svarende til 173 mio. kr. Heraf udgjorde 2 større merforbrug i alt 133,4 mio. kr. Det samlede merforbrug på niveau II i forhold til lønsumsrammen blev på 52,6 mio. kr., idet der var mindreforbrug ved de 8 øvrige myndigheder/poster på 120,3 mio. kr.

83. De samlede væsentligste ændringer i lønbudgettet fra april til den sidste budgetudgave i 2002, ved 20 ud af 101 niveau III myndigheder med selvstændige budgetter i De-Mars samt de 5 største ændringer, fremgår af **tabel 7**.

**Tabel 7. Væsentligste budgetreguleringer for 20 niveau III myndigheder samt de 5 største budgetreguleringer ved niveau III myndighederne i 2002**

	Løbende budget (april 2002)	Sidste budget- udgave 2002	Ændring	
	----- Kr. -----		Kr.	%
<b>Væsentlige ændringer i alt:</b>				
20 ud af 101 myndigheder.....	2.684.293.138	3.349.238.727	664.945.589	25
<b>5 største ændringer på niveau III:</b>				
1.....	114.667.430	198.101.157	83.433.727	73
2.....	329.929.435	390.694.417	60.764.982	18
3.....	179.732.316	236.957.462	57.225.146	32
4.....	156.301.327	210.244.200	53.942.873	35
5.....	135.476.913	184.849.261	49.372.348	36
5 største ændringer på niveau III, i alt .....	916.107.421	1.220.846.497	304.739.076	33
Kilde: Rigsrevisionens regnskabsanalyse af lønområdet på hovedkonto 12.21.01. Forsvarskommandoen.				

Tabellen viser, at de 20 væsentligste ændringer fra budgettet i april til den sidste budgetudgave i det løbende budget ved niveau III myndighederne samlet udgjorde 664,9 mio. kr., hvilket svarede til en relativ ændring på 25 %. Heraf udgjorde de 5 største ændringer 304,7 mio. kr.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Forsvarskommandoens Årsprogram 2002 indeholdt fejl mv., der medførte, at dele af de udmeldte lønsumsrammer til niveau II og III ikke var tilstrækkelige:

- Fejl i forbindelse med beregning af løn til værnepligtige, samt et mindre frafald under værnepligtuddannelsen end forventet
- Manglende tildeling af lønsums- og årsværksrammer til 2 af Forsvarskommandoens myndigheder
- Fejl vedrørende beregning af lønmidler til udbetaling af feriefridage.

Rigsrevisionen konstaterer, at de nævnte forhold samlet indebar en undervurdering af lønsumsrammerne på 205 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse af forswarets budgettering af løn i 2002 viste, at der for nogle myndigheder først blev udarbejdet budgetter i løbet af finansåret 2002. Endvidere var budgetterne ved en række myndigheder mangelfulde og fejlbehæftede.

Da der således ikke var sket en tilstrækkelig kvalitetssikring af budgetterne, var det efterfølgende nødvendigt at foretage omfattende reguleringer i løbet af 2002. På niveau III udgjorde de 20 væsentligste reguleringer samlet over 660 mio. kr., svarende til relative ændringer på 25 %. Herudover overholdt en række af niveau II myndighederne ikke den udmeldte lønsumsramme, og 2 myndigheder havde væsentlige absolutte merforbrug. Samlet set har undersøgelsen af budgetteringen vist, at forsaret ikke rådede over et pålideligt lønbudget ved starten af finansåret 2002.

### C. Forsvarskommandoens kontrol og opfølgning

84. Formålet med den indledende budgetkontrol er at sikre, at lønbudgetterne holder sig inden for lønsumsrammerne, samt at budgetterne i øvrigt er korrekte, periodiserede og indeholdende alle forventelige udgifter.

Forsvarskommandoen antager som udgangspunkt, at de indsendte budgetter fra underlagte myndigheder er korrekte. Forsvarskommandoen har oplyst, at dette skyldes både manglende ressourcer til at foretage en detaljeret indledende kontrol på grund af områdernes størrelse og erklæringer fra de budgetansvarlige myndigheder om, at de indsendte budgetter er retvisende.

Rigsrevisionen konstaterer, at den indledende budgetkontrol ved Forsvarskommandoen var begrænset til kontrol af, om budgetterne holder sig inden for de udmeldte lønsumsrammer. I denne kontrol har der dog ikke været fornødent fokus på, hvorvidt budgetterne var korrekte.

85. Den løbende budgetopfølgning skal give grundlaget for, at ledelsen kan vurdere forbrugets størrelse og på den baggrund iværksætte eventuelle tiltag for at rette op på en uønsket eller uforudset udvikling. Opfølgningen omfatter revurderinger af rammer og budgetter, månedlig rapportering fra budgetansvarlige myndigheder samt Forsvarskommandoens forbrugsopfølgning.

86. Forsvarskommandoen revurderer rammerne i Forsvarskommandoens Årsprogram 3 gange årligt samt de interne og eksterne budgetter 5 gange årligt.

87. Den primære løbende budgetopfølgning i forsvaret udføres ved, at cheferne for de budgetansvarlige myndigheder en gang om måneden skriftligt godkender månedsregnskabet. På baggrund af det løbende budget skal chefen sammenholde forbrug med budget og gennemførte aktiviteter samt vurdere planlagte aktiviteter og den uforbrugte del af rammen. På niveau II samles niveau III myndighedernes månedsrapporter til en samlet rapport for hver niveau II myndighed. Rapporten sendes derefter til Forsvarskommandoen.

Rigsrevisionen bemærker, at kvaliteten af den månedlige budgetopfølgning er helt afhængig af, om der foreligger korrekte og periodiserede budgetter ved de budgetansvarlige myndigheder.

88. Forsvarskommandoen foretager hver måned forbrugsopfølgning som et supplement til myndighedernes månedsopfølgninger. Forsvarskommandoen følger op på niveau II myndighedernes forbrug i forhold til den tildelte lønsumsramme. Endvidere følger Forsvarskommandoen op på forbruget af lønsum i forhold til Forsvarskommandoens samlede lønbevilling. Forbrugsopfølgningen foretages på et overordnet niveau, og der skal være tale om betydelige afvigelser, før Forsvarskommandoen reagerer over for niveau II myndighederne.



89. I forbindelse med forbrugsopfølgningen konstaterede Forsvarskommandoen i starten af marts 2002 et væsentligt merforbrug af lønsum i perioden januar-februar 2002 ved en niveau II myndighed. Forsvarskommandoens opfølgning var baseret på en sammenligning af periodeforbruget i 2002 med periodeforbruget i 2001. Da der ikke forelå et færdigt, samlet budget, kunne Forsvarskommandoen ikke umiddelbart vurdere, om det høje forbrug var udtryk for et reelt merforbrug eller et planlagt afløb.

90. Procedurene vedrørende den månedlige økonomiopfølgning mellem de enkelte niveauer i forsvaret gav i princippet mulighed for at følge udviklingen i lønsumsforbruget.

Rigsrevisionen bemærker, at væsentlige dele af forsvarrets kontrol og opfølgning vedrørende forbrug af lønsum generelt ikke foretages tilstrækkeligt kritisk og detaljeret, men sker på et relativt overordnet niveau, både i relation til den indledende budgetkontrol og den månedlige opfølgning. Endelig finder Rigsrevisionen det væsentligt, at opfølgning fremover tager udgangspunkt i et korrekt og periodiseret budget for bedre at kunne konstatere årsagen til eventuelle afvigelser.

91. Styring af lønsum og årsværk (budgettering og opfølgning) var i 2002 baseret på data indlagt i DeMars samt udtræk af rapporter fra Ledelsesinformationssystemet.

Rigsrevisionen har søgt at vurdere, om anvendelsen af DeMars som system har haft indflydelse på problemerne med styringen af lønbevillingen. Undersøgelsen har vist, at det er muligt for brugerne at trække de nødvendige rapporter fra DeMars og Ledelsesinformationssystemet, indlægge budgetter og foretage budgetopfølgning mv., og derved skabe gennemsigtighed i forhold til de underordnede myndigheders økonomiske dispositioner.

Anvendelsen af DeMars forudsatte, at niveau II og III myndighederne på en række områder havde gennemført behandling af data uden for DeMars, bl.a. i forbindelse med budgettering og opgørelser på de områder, der afregnes efter taxameterprincippet. En række af beregningerne var således baseret på manuel rapportering.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de styringsmæssige problemer ikke er relateret til DeMars, idet der i under-

søgelsen ikke er konstateret systemmæssige svagheder i relation til budgetlægning og -opfølgning. Muligheden for at anvende DeMars som et redskab i økonomistyringen blev dog påvirket af manglen på valide budgettal ved flere af myndighederne.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at kontrol og opfølgning vedrørende lønsum generelt ikke blev foretaget tilstrækkeligt kritisk og detaljeret.

Endelig har undersøgelsen vist, at de styringsmæssige problemer ikke er relateret til DeMars, idet der i undersøgelsen ikke er konstateret systemmæssige svagheder i relation til budgetlægning og -opfølgning. Muligheden for at anvende DeMars som et redskab i økonomistyringen blev dog påvirket af manglen på valide budgettal ved flere af myndighederne.

Forløbet i 2002 vedrørende rammeudmelding, budgettering og opfølgning indikerer som helhed, at der ikke har været tilstrækkeligt ledelsesfokus på lønsums- og årsværksstyring på alle niveauer i forsvaret. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at forsvarets forvaltning af lønbevillingen har været mindre tilfredsstillende.

#### D. Forsvarskommandoens forbrug af lønsum og årsværk 2002

92. Forsvaret havde i 2002 et merforbrug vedrørende løn på 18,5 mio. kr. i forhold til lønbevillingen på 8.936,8 mio. kr. Inden for Forsvarskommandoens lønsumsramme var der dog betydelige merforbrug ved flere af niveau II myndighederne, heraf 2 større merforbrug på i alt 133,4 mio. kr., jf. pkt. 82. **Tabel 8** viser Forsvarskommandoens samlede lønbevilling og samlede lønsumsforbrug i 2002.

**Tabel 8. Lønbevilling og forbrug på § 12.21.01. Forsvarskommandoen i 2002**

	Bevilling	Forbrug
	----- Mio. kr. -----	
Finanslov 2002.....	8.657,7	
Lov om tillægsbevilling 2002 .....	206,6	
Overførsel fra 2001 .....	72,5	
<b>Bevilling i alt.....</b>	<b>8.936,8</b>	<b>8.936,8</b>
Forbrug i alt.....		8.955,3
<b>Merforbrug i alt.....</b>		<b>÷18,5</b>
Kilde: Finansloven for 2002, lov om tillægsbevilling for 2002 og statsregnskabet for 2002.		

Det fremgår af tabel 8, at Forsvarskommandoens lønsumsramme på tillægsbevilling 2002 blev forøget med 206,6 mio. kr. vedrørende løn i forbindelse med internationale operationer samt skattefri kompensation til tidligere udsendt personel. Endvidere rådede Forsvarskommandoen over 72,5 mio. kr. i opsparet lønsum fra 2001.

93. De gennemsnitlige lønninger i forsvaret steg med 3,4 % fra 2001 til 2002. Samlet havde Forsvarskommandoen, på baggrund af den af Finansministeriet meddelte opreguleringsprocent, budgetteret med lønstigninger på 3,1 % i samme periode. Lønudviklingen i forsvaret i 2002 var således 0,3 procentpoint (svarende til ca. 27 mio. kr.) højere end forudsat ved udarbejdelsen af Forsvarskommandoens Årsprogram.

94. Forsvarskommandoen fik på finansloven 2002 tildelt 30.844 årsværk. Samlet havde Forsvarskommandoen et forbrug på 30.624 årsværk, hvilket gav et mindreforbrug på 220 årsværk i forhold til finanslovens oversigt.

Rigsrevisionen konstaterer, at årsværksforbruget i 2002 har ligget tæt på rammen, og at omfanget af ledige stillinger således har været begrænset.

95. Når forsvaret i 2002 kun havde et beskedent merforbrug, skyldes det bl.a., at der i 2002 blev indført en prioriteret og restriktiv ansættelsespolitik og iværksat aktivitetsdæmpende tiltag, fx ved at aflyse øvelser og undlade at genindkalde reserveofficerer.

96. Samlet set har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der var flere forhold, der havde indflydelse på udviklingen i Forsvarskommandoens forbrug af lønsum, herunder især fejl i Forsvarskommandoens Årsprogram 2002, jf. pkt. 73.

Undersøgelsen har vist, at lønudviklingen i forsvaret i 2002 betød, at lønudgifterne var ca. 27 mio. kr. højere end forudsat ved udarbejdelsen af Forsvarskommandoens Årsprogram. Endvidere var der i 2002 større lønudgifter end forventet grundet en anden sammensætning af personellet end planlagt. Forsvarskommandoen anslår, at denne forskel medførte et merforbrug på ca. 38 mio. kr.

Endelig har undersøgelsen vist, at udviklingen i tillægsgivelsen og øgede pensionsforpligtelser, efter indgåede lo-

kale aftaler, har været større end forventet. Forsvarskommandoen har dog ikke kunnet fastsætte merudgifternes omfang.

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarskommandoen ikke i tilstrækkelig omfang havde overblik over de samlede udgifter forbundet med udviklingen i de decentralt aftalte tillæg.

### **Status vedrørende lønsum i perioden 1. januar - 31. juli 2003**

97. Forsvarskommandoen har udarbejdet en status over lønsumsforbruget i perioden 1. januar - 31. juli 2003. Ved gennemgang heraf har det vist sig, at der er ca. 350 mio. kr. på Forsvarskommandoens lønsumsramme, som ikke er medtaget i budgettet i DeMars.

98. Forsvarskommandoen har oplyst, at hovedparten af forskellen (ca. 290 mio. kr.) udgøres af centrale lønsumsmidler vedrørende internationale operationer (ca. 136 mio. kr.) samt centrale midler til kompensation for centralt indgåede aftaler i løbet af året, fleksjob, østsamarbejde mv. (ca. 154 mio. kr.). Forsvarskommandoen anfører, at disse områder primært afregnes på baggrund af myndighedens forbrug (taxameterprincippet).

Den resterende del af forskellen mellem ramme og budget (ca. 60 mio. kr.) er lønsumsmidler, der er tildelt niveau II myndighederne, men endnu ikke er indarbejdet i myndighedernes budget.

99. Forsvarskommandoen anfører, at der for perioden 1. januar - 31. juli 2003 er et mindreforbrug på ca. 110 mio. kr. Endelig viser Forsvarskommandoens egen prognose et forventet mindreforbrug på ca. 190 mio. kr. for hele finansåret 2003.

100. Rigsrevisionen er bekendt med, at Forsvarsministeriet har forelagt et aktstykke (Akt 189 7/7 2003) for Finansudvalget, som indebærer en overførsel af 349 mio. kr. fra øvrig drift til lønsumsrammen. Dette sker bl.a. med henblik på at justere en række konstaterede fejl i forswarets lønsumsramme, herunder fejl vedrørende løn til værnepligtige, rådighedsbeløb til reserveofficerer på reaktionsstyrkekontrakt mv. Forsvarsministeriet har oplyst, at akt-

stykket er en udmøntning af aftalen fra marts 2003 om gennem strukturprojekter at foretage tilpasninger inden for forsvarrets samlede økonomiske ramme til og med 2004, jf. pkt. 31.

Rigsrevisionen har ikke undersøgt indholdet i aktstykket nærmere.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen har vist, at forsvaret i 2002 havde et merforbrug vedrørende løn på 18,5 mio. kr. i forhold til lønbevillingen på 8.936,8 mio. kr. Inden for Forsvarskommandoens lønsumsramme var der dog betydelige merforbrug ved flere af niveau II myndighederne, heraf 2 større merforbrug på i alt 133,4 mio. kr. Når forsvaret i 2002 kun havde et beskedent merforbrug, skyldes det bl.a., at der i 2002 blev indført en prioriteret og restriktiv ansættelsespolitik samt iværksat aktivitetsdæmpende tiltag.

Samlet set har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der var flere forhold, der havde indflydelse på udviklingen i Forsvarskommandoens forbrug af lønsum. Disse forhold omfatter fejl i Forsvarskommandoens Årsprogram 2002, større lønudgifter end forventet grundet større lønstigninger end forudsat i årsprogrammet samt en anden sammensætning af personellet end planlagt. Endelig havde Forsvarskommandoen ikke i tilstrækkelig omfang overblik over de samlede udgifter forbundet med udviklingen i de decentralt aftalte tillæg.

Rigsrevisionen, den 2. september 2003

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen