

NOTAT

8. marts 2011

PRINCIPIELLE OVERVEJELSER VEDR. AFHOLDELSE AF OMKOSTNINGER OVER GLOBALRAMMEN [EFTER NOVEMBER 2012: FREDS- OG STABILISERINGSFONDEN]

Som opfølgning på Styregruppens diskussion fra mødet d. 24. november 2010 belyser nærværende reviderede notat overvejelser omkring hvilke udgiftstyper, der kan afholdes over Globalrammen. Notatet forventes at danne rammen for en endelig godkendelse på Styregruppemødet d. 2. februar 2011.

Baggrund

Oprettelsen af Globalrammen indebærer bl.a., at forsvarets projektrelaterede omkostninger til sikkerhedssamarbejde og kapacitetsopbygning fremover skal finansieres herfra, idet Global Ramme erstatter det tidligere SIKSAM-budget. Det fremgår eksplicit af såvel Forsvarsforliget 2010-2014 – hvori Globalrammen formelt etableres – samt af tekstanmærkningerne i Finansloven, at Globalrammen fortsat vil skulle finansiere traditionelle kapacitetsopbygningsopgaver/ sikkerhedssamarbejdsprojekter, om end der sker et gradvist skifte mod stabiliseringsindsatser i konfliktområder¹. Den nye struktur indebærer endvidere, at overordnede prioriteringer og programmer fremover skal aftales og koordineres med bl.a. Udenrigsministeriet².

Udfordringer for fælles UM-FMN retningslinjer

Forskelle i Forsvarsministeriets og Udenrigsministeriets ressort-organisering afføder visse udfordringer ift. at udarbejde fælles retningslinjer for afholdelsen af meromkostninger udover løn over Globalrammen.

Den primære forskel på de to ministeriers ressort-organisering består i anvendelsen af 'in-house' vs. 'out-of-house' kapaciteter i projektimplementeringsfasen. Fra Forsvarsministeriets side trækkes hovedsageligt på opbygget kapacitet i forsvaret, hvorimod Udenrigsministeriet primært anvender eksterne samarbejdspartnere.

Med henblik på at skabe gennemsigtighed for anvendelsen af Globalramme midler er det således afgørende, at der etableres ens grundvilkår for de programudarbejdende og projektimplementerende aktører på tværs af de to ressortorganisationer. Således bør der ikke ske en defavorisering af forsvaret vis-a-vis eksterne implementeringsaktører anvendt af UM. Såfremt forsvarets ekstra omkostninger ud over løn ifm. programforberedelse og faktisk projektimplementering ikke kan afholdes over Globalrammen er der endvidere risiko for at kapacitetsopbygningsopgaven reelt nedprioriteres, idet øvrige dele af forsvarets økonomiske ramme i

¹ Af Forsvarsforliget 2010-2014 fremgår det, at Forsvarsministeriet bidrager med 65 mio. kr. årligt "*indenfor rammerne af forsvarets sikkerhedssamarbejde til understøttelse af bredere stabiliseringsindsatser, sikkerhedssamarbejde mv.*". Af Forsvarsministeriets tekstanmærkning på Finanslovens paragraf 12.21.01.50 fremgår det endvidere, at "*Forsvaret vil fortsat også i et vist omfang deltage i mere traditionelle kapacitetsopbygningsopgaver, som det eksempelvis finder sted på Balkan, i Ukraine og Georgien. Ligeledes vil forsvaret fortsætte og bygge videre på det allerede igangværende nordiske samarbejde om træning og uddannelse af afrikanske fredsbevarende styrker*".

² Selvom Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet fortsat har entydigt bevillingsmæssigt ansvar for hhv. 65 og 85 af Globalrammens samlede 150 mio. – og dermed formelt kan disponere egenrådigt over disse midler – så er hele intentionen med Global Ramme at opnå tværministeriel opbakning til indsatserne.

forvejen er hårdt belastet. I den forbindelse bemærkes, at Globalrammen også tjener den vigtige instrumentelle funktion at forøge forsvarets kompetencer til at udføre kapacitetsopbygningsopgaver.

Omvendt er det også vigtigt, at der etableres klare, objektive kriterier for afholdelsen af udgifter over Globalramme, idet en for bred fortolkning af udgiftstyper kan risikere at underminere formålet med Globalramme – nemlig at skabe reel effekt på jorden i form af konkrete projekter.

Tidligere har forsvaret finansieret meromkostninger ifm. sikkerhedssamarbejde over SIKSAM-budgettet, dvs. meromkostninger udover den løn, som ville være optjent ved tjeneste i den hjemlige struktur. Dette inkluderer bl.a. rejseudgifter ifm. mødeafholdelse, driftsudgifter ved projektgennemførelse, merudgifter ifm. personel deployering, time/dagpenge mv. ifm. rejseaktivitet osv.

Eksempler på aktuelle aktiviteter med meromkostninger

På Globalrammen optræder bl.a. følgende meromkostninger ifm. forsvarets varetagelse af projektaktiviteter:

- Baltikum:

- Danish Advisory and Training Staff (DATS): forventelig ca. 15 mio. kr. i 2010, herunder hjemmeløn (7,5 mio.), variable ydelser (2,5 mio.) og drift (5 mio.). I 2011 forventes afsat 4,5 mio. kr. (2,3 mio. til drift og 2,2 mio. til løn og merarbejde).
- Baltic Defence College (BALTDEFCOL): forventelig 1,5 mio. kr. i 2011 inkluderende løn og merarbejde samt hjemflytningstillæg og rejser/hotel mv.

Baltikum-projekterne er særlige, da de som de eneste projekter indeholder lønomkostninger. Øvrige aktiviteter som gennemføres af forsvaret og finansieres af Global ramme, indeholder ikke lønomkostninger men alene udgifter til rejse- og ophold (herunder time-dagpenge) til forsvarets personel.

- Nordic Advisory and Coordination Staff (NACS): drift af NACS indgår med 0,5 mio. kr. i 2010 til afholdelse af driftsomkostninger ved den fælles nordiske stab, dvs. løn til tre lokalansatte (sekretær, chauffør, rengøring), el, telefon, vand mv. Samlet andrager dansk andel af driftsudgifter ca. 250.000 kr. Tilsvarende beløb forventes afsat i 2011. Derudover er der i 2010 afsat en pulje på yderligere 250.000 kr. til iværksættelse af mindre projekter, som kræver hurtigt tilsagn, f.eks. danske NACS-medlemmers deltagelse i workshops, stabsøvelser, kurser, betaling af fly- og rejseomkostninger for nødvendige afrikanske deltagere i vigtige møder og seminarer mv. Løn og variable ydelser til de to udsendte finansieres ikke over Global Ramme.
- Pulje til "opdukkende mål": godkendt rammeallokering på ca. 5 mio. kr. i 2010 dækkende en flerårig periode til afholdelse af udgifter ifm. nødvendig forberedelse af projekter. Forsvarskommandoen har behov for at have rådighed over en decentral bevillingskompetence mhp. at kunne iværksætte aktiviteter, der ikke var forudsat i plan eller budget, men som er en naturlig følge af eller en forudsætning for at gennemføre den planlagte aktivitet. Der er tale om aktiviteter, som kræver en hurtig beslutning ("opdukkende mål"), eksempelvis afholdelse af en Force Generation Workshop, som

ikke var planlagt af den afrikanske stab. Derudover har Forsvarskommandoen behov for at kunne afholde nødvendige udgifter i forbindelse med planlægning og identifikation af projekter og programmer. Som eksempel kan nævnes fact-finding til Rwanda, der medførte omkostninger på ca. 250.000 kr. – en omkostning der ikke er dækning for, såfremt projektet ikke gennemføres.

Indstilling

Det er Samtækningssekretariatets anbefaling, at der opnås enighed om, at forsvaret principielt kan afholde meromkostninger – som beskrevet ovenfor – når disse relaterer sig til:

- Direkte omkostninger i form af rejse- og opholdsudgifter (herunder time-/dagpenge), afholdelse af og deltagelse i møder og konferencer som led i forsvarets deltagelse i **forberedelse af og opfølgning på Globalrammeindsatser**, herunder risikovurderinger, fact finding, programidentifikation og –formulering, monitorering, reviews og evaluering.
- Direkte omkostninger i form af rejse- og opholdsudgifter samt honorering samt visse driftsudgifter (herunder merudgifter ifm. deployeret personel såsom forsikringer, udetillæg, bolig og evt. familieudgifter) som led i forsvarets opgavevaretagelse i **implementeringen af Globalrammeindsatser**.

For så vidt angår forsvarets projektrelaterede direkte omkostninger i **forberedelse og opfølgning af aktiviteter under Global Ramme** afsættes en ramme under Forsvarsministeriets Globalramme-andel (§ 12.21.01.50). Den decentrale bevillingskompetence på 5 mio. kr. vil delvist kunne anvendes til dette formål samt til "opdukkende mål", som ikke er forudsatte aktiviteter indenfor de godkendte geografiske og tematiske fokusområder, og som vil fremme de overordnede målsætninger og en succesfuld gennemførelse af godkendte programmer.

Forsvarets projektrelaterede direkte omkostninger forbundet med **implementering af aktiviteter under Global Ramme**, herunder Forsvarskommandoens decentrale bevillingskompetence, indbudgetteres under Forsvarsministeriets Globalramme-andel (§ 12.21.01.50) i henhold til den konkrete udmøntning i programindsatser.

Minimumskriteriet for afholdelsen af omkostninger over Globalrammen er således, at den direkte meromkostningsskabende aktivitet relaterer sig til hovedformålet med Globalramme, dvs. kapacitetsopbygning, stabiliseringsindsatser og bredere sikkerhedssamarbejdsaktiviteter. Globalramme kan imidlertid ikke finansiere øvrige driftsomkostninger relateret til eksempelvis militære operationer.

Grundlæggende vil forsvarets meromkostninger forbundet med aktiviteter over Globalrammen, dvs. alle yderligere omkostninger udover den løn som det pågældende personel oppebærer i den hjemlige struktur, kunne afholdes over Globalrammen. Som udgangspunkt bør der således ikke finansieres 'hjemmeløn' over Globalramme³. Det indstilles dog, at DATS og BALDEFCOL som de eneste aktiviteter undtages fra denne hovedregel, idet tidligere års en-

³ Der kan dog forekomme tilfælde, hvor anvendelsen af personel fra reserven og hjemmeværnet vil afføde et behov for finansiering af lønomkostninger/tabt arbejdsfortjeneste (i stil med ansættelse af eksterne konsulenter), idet disse personeltypen ikke i forvejen oppebærer en løn i forsvaret.

[Skriv tekst]

gagement forpligter til en gradvis reduktion af aktiviteterne, hvorfor det stadig er nødvendigt at afholde lønomkostninger til dansk personel.

Såfremt forsvaret – og øvrige underliggende myndigheder i øvrigt – vurderer behov for yderligere præcisering af, hvilke udgiftstyper der kan afholdes over Global Ramme, afklares dette mellem Forsvarsministeriet og den pågældende myndighed indenfor ovenstående kriterier.

Til Styregruppens resolution.

Samtækningssekretariatet