



St.meld. nr. 10

(2005–2006)

Om økonomisk styring i Forsvaret

Innhold

1	Innledning	5	5.3.2	Måloppnåelse	19
2	Sammendrag	6	5.3.2.1	Tid	19
3	Bakgrunn	7	5.3.2.2	Kostnad	19
3.1	St.meld. nr. 29 (2004–2005) - Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004	7	5.3.2.3	Kvalitet/ytelse	20
3.2	Revidert nasjonalbudsjett 2005	8	5.3.3	Regelverk for anskaffelser	20
4	Omstillingen i Forsvaret	9	5.4	Eiendommer, bygg og anlegg	21
4.1	Bakgrunn for omstillingen	9	5.4.1	Utestående fordringer knyttet til husleie	21
4.2	Status	9	5.4.2	Avhending av eiendommer, bygg og anlegg	21
4.3	Videre fremdrift	9	6	Gjennomgang av horisontal samhandel	22
5	Tiltak for forbedret virksomhetsstyring	11	6.1	Samhandel mellom Forsvarsbygg og Forsvarets militære organisasjon	22
5.1	Program Golf/LOS-programmet i Forsvaret	11	6.1.1	Positive effekter av horisontal samhandel på eiendom-, bygg- og anleggsområdet	22
5.1.1	Status	11	6.1.2	Bakgrunn og hvordan samhandelen foregår i dag	23
5.1.2	Økonomiprojektet	11	6.1.3	Tiltak for forbedring av horisontal samhandel, som er under implementering og/eller til vurdering	23
5.1.3	Andre prosjekter i Program Golf/ LOS-programmet i Forsvaret	12	6.2	Horisontal samhandel mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og resten av Forsvarets militære organisasjon	23
5.2	Tiltak for forbedret virksomhets- styring	12	6.2.1	Positive effekter av horisontal samhandel på logistikkområdet	23
5.2.1	Økonomistyring og -forvaltning	12	6.2.2	Utfordringer i dag og tiltak som er iverksatt for å forbedre praktiseringen av horisontal samhandel	24
5.2.2	Regnskap og lønn	13	6.3	Samhandel mellom Forsvarets forskningsinstitutt, Nasjonal sikkerhets- myndighet og øvrige aktører i forsvarsektoren	24
5.2.2.1	Forbedring av Forsvarets militære organisasjons internkontroll	13	6.3.1	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	24
5.2.2.2	Redusere antall anvisnings- og attestasjonsfullmakter	14	6.3.2	Forsvarets forskningsinstitutt	25
5.2.2.3	Fakturaflyt	14	7	Avslutning og oppfølging	26
5.2.2.4	Randsystemer	15	8	Sak til informasjon – vedrørende tidligere vedtak om lokalisering av Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller og 335-skvadronen på Gardermoen	27
5.2.2.5	Sikre korrekte personell- og organisasjonsdata for egen virksomhet	15	9	Ikke igangsettelse av nærmere vurdering av et prosjekt for bortsetting av basedriften ved Haakonvern	28
5.2.2.6	Oppfølging og kontroll av rettidig og korrekt avlønning	16			
5.2.2.7	Avstemming lønn	16			
5.2.2.8	Sporbarhet	17			
5.2.3	Kompetanse	17			
5.2.4	Konsulentbruk	17			
5.2.5	Reisevirksomhet	18			
5.2.6	Materiellforvaltning	18			
5.2.6.1	Gjennomgang og regnskapsføring av materiell	18			
5.2.6.2	Forbedret kontroll med håndvåpen ..	18			
5.2.6.3	Bruk og oppfølging av inngåtte rammeavtaler	19			
5.3	Forbedring av prosedyrer for investering i forsvarsmateriell	19			
5.3.1	Innledning	19			

St.meld. nr. 10

(2005–2006)

Om økonomisk styring i Forsvaret

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 7. april 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Regjeringen vil med denne meldingen informere om utviklingen av den økonomiske styringen i Forsvaret.

Meldingen omfatter hovedsakelig de deler av Forsvaret som fikk vesentlige anmerkninger i Riksrevisjonens revisjon av både 2003- og 2004-regnskapene, dvs. Forsvarets militære organisasjon.

Stortingsmeldingen beskriver økonomiske forutsetninger for Forsvarets militære organisasjon, samt status på forbedringstiltak som er blitt iverksatt. Meldingen beskriver hvilke tiltak som er iverksatt for å gjenvinne kontroll med økonomistyringen i de deler av Forsvarets militære organisasjon hvor styringen har sviktet, spesielt i 2004, jf. Stortingets vedtak av 5. april 2005 ved behandlingen av Innst. S. nr. 145 (2004–2005). I arbeidet med å gjennomføre forbedringstiltak innenfor Forsvarets militære organisasjons økonomistyring har Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben lagt vekt på, og hatt god nytte av, konstruktive faglige råd fra Riksrevisjonen.

En rekke av tiltakene har allerede gitt betydelig positiv effekt. Samtidig vil tiltakene løpende bli fulgt opp, evaluert og videreutviklet.

Forsvarets virksomhet ble gjennomført innenfor tildelte budsjetttrammer i 2005 på samtlige

kapitler. Det har derfor vært en forbedring av kontrollen med bruken av bevilgede midler. Selv om forsvarssektoren har oppnådd en forbedring av sin økonomistyring på områder hvor det tidligere har vært svikt, gjenstår fortsatt enkelte utfordringer. Regjeringen vil derfor ha fokus på og fortsatt styrke økonomistyringen i den videre omstillingen av Forsvaret.

Meldingens innhold

Kapittel 2 gir et kort sammendrag av meldingens innhold. Kapittel 3 gir i korte trekk bakgrunnen for, og innhold i, St.meld. nr. 29 (2004–2005) om merforbruk på forsvarsbudsjettet i 2004, Revidert nasjonalbudsjett 2005 og behandlingen av disse dokumentene i Stortinget. I kapittel 4 omtales omstillingen i Forsvaret. Kapittel 5 redegjør for tiltak for bedret økonomisk styring. Kapittel 6 gir en gjennomgang av systemet for horisontal samhandel og tiltak for å forbedre dette. Meldingen inneholder også to saker til informasjon. Den ene gjelder lokalisering av Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller og 335-skvadronen på Gardermoen, den andre at det ikke vil bli gjennomført en nærmere vurdering av et prosjekt for samlet bortsetting av basedriften ved Haakonvern.

2 Sammendrag

Stortinget behandlet 5. april 2005 Innst. S. nr. 145 (2004–2005), jf. Dokument nr. 1 (2004–2005) Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 2003 og saker til orientering. I den forbindelse vedtok Stortinget å be regjeringen legge frem en egen sak om overordnet styring med Forsvarets økonomi.

Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon iverksatte på dette grunnlag en rekke tiltak for å styrke Forsvarets internkontroll og forbedre Forsvarets virksomhets- og økonomistyring, jf. St.meld. nr. 29 (2004–2005) og Revidert nasjonalbudsjett 2005. Tiltakene har i hovedsak vært rettet inn mot å sikre korrekte og sporbare posteringer i regnskapet, samt å sikre økt grad av kontroll med bruken av bevilgede midler. De iverksatte tiltakene har bidratt til en forbedret kontroll, og virksomheten i Forsvarets militære organisasjon i 2005 ble gjennomført fullt og helt innenfor tildelte budsjett-rammer.

Forsvaret har, siden medio 2001, gjennomført en av de mest omfattende omlegginger i norsk offentlig sektors historie. Bakgrunnen var at Forsvaret befant seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. Den omlegging som ble satt i gang hadde som hovedmål å forbedre Forsvarets operative evne og utvikle Forsvaret til et mer moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel.

Omleggingen så langt har styrket Forsvarets operative evne, og har bidratt til at Forsvaret kan reagere raskere og med mer relevante og effektive militære enheter for å løse prioriterte oppgaver. Dette er ikke minst oppnådd gjennom betydelige innsparinger i logistikk- og støttevirksomheten.

Den videre omlegging av Forsvaret gjøres i tråd med langtidsplanen for perioden 2005–2008, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) til St.prp. nr. 42 (2003–2004), noe som bl.a. innebærer fortsatt modernisering. Fra 2006 økes satsingen spesielt på de områder som omtales i flertallsregjeringens tiltredelseserklæring, det vil si operativ aktivitet i nordområdene og evne til deltagelse i FN-operasjoner, spesielt i Afrika.

Forsvarets militære organisasjon iverksatte en rekke tiltak med bakgrunn i de forhold Riksrevisjonen påpekte ifm. revisjonen av 2003- og 2004-regnskapene, samt overskridelsene i 2004, som i all hovedsak skjedde på Hærens og Forsvarets logistikkorganisasjons budsjettkapitler. Tiltakene er samlet i en tiltaksliste for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning. Tiltakslisten blir fulgt opp gjennom styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon. En rekke av tiltakene har allerede hatt betydelig positiv effekt. Forbedringene er knyttet til blant annet virksomhets- og økonomistyring generelt, kompetanse, internkontroll, regnskap, lønn, fakturaflyt, materiellkontroll og konsulentbruk. Forbedringene har totalt sett bidratt til bedret kontroll med, og utnyttelse av, bevilgede midler. Innsatsen fortsetter for å skape ytterligere forbedringer.

Forsvaret har evaluert praktiseringen av horisontal samhandel, og kommet frem til en rekke tiltak for videreutvikling og forbedring. Flere forhold knyttet til dette er allerede blitt forbedret i løpet av 2005, og ytterligere forbedringstiltak er under implementering eller planlegging. Regjeringen vil komme tilbake med mer informasjon om tiltak for ytterligere å forbedre horisontal samhandel i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Samhandel foregår mellom alle etatene i forsvarssektoren. Gjennom å nytte horisontal samhandel i tillegg til den vertikale styringen og oppdragsdialogen, oppnås en fokusering og tilpasning av kapasiteten i Forsvarets logistikkorganisasjon og Forsvarsbygg til behovet og tilgjengelige midler hos brukerne. En slik tilpasning ville vanskelig blitt oppnådd ved utelukkende å basere seg på vertikal styring og sentral ressurstildeling. Horisontal samhandel har bidratt til kostnadsbevissthet og derav bedre prioritering av ressursene i forsvarssektoren. Horisontal samhandel har imidlertid gitt enkelte dysfunksjonelle utslag. Det er derfor nødvendig å følge opp dette gjennom videre utvikling og forbedring. Hittil er det lagt et grunnlag som det er mulig å bygge videre på og høste av i form av forbedret ressursutnyttelse.

3 Bakgrunn

Riksrevisjonen har hatt vesentlige merknader til regnskapet for Forsvarets militære organisasjon de senere år. Regnskapet for 2003 ble ikke godkjent, og Riksrevisjonen kunne ikke bekrefte at regnskapet for 2004 var uten vesentlige feil og mangler. Merknadene til Forsvarets regnskap gjaldt blant annet regnskap og lønn, ledelse og virksomhetsstyring, manglende kompetanse, samt mangler ved anskaffelser og lagerområdet. Det har vært nedlagt et omfattende arbeid med å rette opp dette gjennom 2004 og hele 2005.

Forsvarets militære organisasjon etablerte på bakgrunn av antegnelse til regnskapet for 2003 en tiltaksliste for å sikre tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning. Tiltakslisten er videreutviklet på bakgrunn av antegnelse til regnskapet for 2004 og føringene i Innst. S. nr. 272 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004–2005). De iverksatte tiltakene har hatt et betydelig fokus i etaten og i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon, og har bidratt til vesentlige forbedringer i kontroll og styring med Forsvarets økonomi. Riksrevisjonen viste da også, i Dokument nr. 3:8 (2004–2005) om Forsvarets regnskap for 2004, til at det på flere områder hadde vært en positiv utvikling i forhold til antegnelsene til regnskapet for 2003.

Det ble ikke anført vesentlige merknader til regnskapene for de tre øvrige etatene under Forsvarsdepartementet, dvs. Forsvarsbygg, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets forskningsinstitutt, i 2004.

Det alt vesentlige av merforbruket i 2004 oppstod innenfor Forsvarets logistikkorganisasjon og Hæren. Forsvarssektoren hadde i 2004 et uhjemlet merforbruk på 1 156,3 mill. kroner. At et slikt betydelig merforbruk kunne oppstå, og først bli identifisert etter at regnskapsåret ble avsluttet, var høyst utilfredsstillende, og ble tatt ytterst alvorlig av departement og forsvarsledelse. Innenfor Forsvarets logistikkorganisasjon og Hæren hadde ikke personell databasen for egne ansatte vært korrekt, noe som medførte feilposter av lønn. I tillegg har det vært for mange personer med bestiller- og attestasjonsfullmakter. Dette, kombinert med mangelfull oversikt over utestående fordringer og for-

pliktelser, medførte at forbruksprognosene og kontrollen med forbruket ble basert på et feilaktig grunnlag, hvilket resulterte i merforbruk. Dette understreket behovet for å iverksette tiltak for å bedre budsjettstyringen på utvalgte områder i Forsvaret.

3.1 St.meld. nr. 29 (2004–2005) - Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004

I St.meld. nr. 29 (2004–2005) ble det informert om en rekke tiltak som var og skulle bli iverksatt, både for å bedre økonomistyringen i alle deler av Forsvarets militære organisasjon og for å sikre at aktiviteten gjennomføres i henhold til tildelte budsjettmidler. Noen tiltak har vært av generell karakter, andre har vært spesifikt rettet mot avdelinger som spesielt i 2004 viste sviktende styringsevne. Bl.a. ble alle organisasjons- og personelldata gjennomgått for å sikre korrekte lønnsutbetalinger og at korrekt avdeling ble belastet og likt behandlet i lønns- og regnskapssystemene. Videre ble antall personer med bestiller- og attestasjonsfullmakter kritisk gjennomgått og redusert i antall. Bygningsmassen ble gjennomgått med tanke på å øke tempoet i utrangeringen og dermed redusere husleiekostnadene. Systemet for horisontal samhandel ble videreutviklet for å sikre en felles mal for gjennomføring i alle forsvarsgrener, og alle leveranseavtaler mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og forsvarsgrenene ble revidert. For å redusere de administrative utgiftene ble spesielt konsulentbruk og utgifter til reiser og kurs vurdert, herunder avslutning av konsulentavtaler som ikke var strengt nødvendige for virksomheten i Forsvaret.

For å øke kompetansen innenfor forvaltning, økonomi og regnskapsfunksjoner ble det iverksatt en tiltakspakke inneholdende bl.a. opprettelse av en egen gruppe som gir støtte ved funksjonelle problemer, og målrettet opplæring i regnskapssystemet.

De forannevnte tiltak ble beskrevet mer utfyllende i St.meld. nr. 29 (2004–2005). De enkelte tiltak har, både hver for seg og samlet, rettet fokus

mot viktigheten av å ha god kontroll over forpliktelser, prognoser og forbruk. I kapittel 5 er det gitt en nærmere status og vurdering av gjennomføringen av tiltakene.

3.2 Revidert nasjonalbudsjett 2005

Som følge av merforbruket i 2004 vedtok Stortinget gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 240 (2004–2005), jf. St.prp. nr. 65 (2004–2005) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005, de budsjettmessige konsekvenser for 2005 av merforbruket i 2004. Proposisjonen beskrev innledningsvis bl.a. årsaker til merforbruket, og hvilke tiltak regjeringen ville iverksette for å styrke økonomistyringen i Forsvarets militære organisasjon.

Sett i lys av merforbruket i 2004 foretok Forsvarsdepartementet en helhetlig vurdering av en

rekke tiltak i den hensikt å balansere forbruket i 2005 mot det endelig vedtatte budsjett. Vurderingen ble foretatt for å kunne foreslå realistiske budsjettreduksjoner ut fra en målsetting om at den videre omstilling og modernisering av Forsvaret og Forsvarets operative evne ikke skulle svekkes. Bl.a. med denne bakgrunn vedtok Stortinget at 600 mill. kroner av Forsvarets brutto merforbruk i 2004 skulle dekkes innenfor budsjetttrammen som Stortinget hadde vedtatt for 2005.

Det ble lagt til grunn for den foreslåtte inndekningen på 2005-budsjettet at den i hovedsak skulle belastes de kapitler som hadde hatt merforbruk i 2004. Dette førte til at inndekningen først og fremst berørte kapittel 1731 Hæren og kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon. Det var dog ikke mulig å unngå mindre reduksjoner i enkelte av de øvrige kapitler.

4 Omstillingen i Forsvaret

4.1 Bakgrunn for omstillingen

Målsettingen med omstillingen er todelt. For det første skal Forsvaret ta ut effektiviserings- og innsparingsgevinster for å kunne frigjøre driftsmidler til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. For det andre innebærer omstillingen en videreutvikling av Forsvarets operative avdelinger og understøttelsen av disse, samt oppbygging av de nye kapasitetene Forsvaret skal ha ved utløpet av innværende langtidsperiode.

Disse målsettingene bygger opp under de overordnede målene om å forbedre Forsvarets operative evne og utvikle Forsvaret til et mer moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel. Et forsvar i ressursmessig balanse inngår som et sentralt og nødvendig ledd i dette bildet. Stortingets behandling av bl.a. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 og Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008, etablerte rammebetingelsene for å nå disse målene.

4.2 Status

Forsvaret har, siden medio 2001, gjennomført en av de mest omfattende omlegginger i norsk offentlig sektors historie. Bakgrunnen var at Forsvaret befant seg i en dyp og vedvarende strukturell krise, der to grunnleggende ubalanser preget situasjonen: Forsvarets størrelse stod ikke i forhold til de ressurser som ble tilført, og Forsvarets innretning var ikke egnet til å løse fremtidens oppgaver.

Omleggingen så langt har styrket Forsvarets operative evne, og har bidratt til at Forsvaret kan reagere raskere og med mer relevante og effektive militære enheter for å løse prioriterte oppgaver.

Driftsinnsparingsmålet på minimum 2 mrd. kroner innen utgangen av 2005, sammenlignet med et alternativ uten omlegging, er nådd. Målet om en

bemanningsreduksjon på 5 000 årsverk innen utgangen av 2005 i forhold til antallet pr. 1. september 2000, ble nådd medio 2005. Videre ble målet om en reduksjon i bygningsmasse i bruk på 2 mill. kvadratmeter innen utgangen av 2005 nådd i april 2005.

Alle struktur- og organisasjonsendringstiltak som skulle gjennomføres i perioden 2002–2005, er gjennomført, de fleste før fastsatt tidsfrist, og investeringsnivået ble løftet fra 7,6 mrd. kroner i 2000 til 9,3 mrd. kroner i 2005.

4.3 Videre fremdrift

I langtidsplanen for 2005–2008 er det lagt til grunn at ytterligere økonomiske og administrative omleggingsmål skal nås. Det legges bl.a. opp til at minimum 2 mrd. 2004-kroner forskyves fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. For å oppnå dette vil Forsvaret fortsatt aktivt nytte ulike former for løsningsmodeller, og ha fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheter og reelle kostnadsreduksjoner.

For å styrke Forsvarets evne til å løse sine oppgaver vil regjeringen videreføre den moderniseringen av Forsvaret som ble igangsatt av Stoltenberg I-regjeringen. Regjeringen vil med dette formål implementere langtidsplanen for 2005–2008. Dette innebærer fortsatt omlegging og modernisering av Forsvaret. Satsingen vil økes på de områder som omtales spesielt i flertallsregjeringens tiltredelseserklæring, det vil si operativ aktivitet i nord-områdene og evne til deltakelse i FN-operasjoner, spesielt i Afrika. Samtidig foretas en gjennomgang av erfaringene med nedbemanning, privatisering og anbud, offentlig privat partnerskap, samt horisontal samhandling i Forsvaret. Der det er mulig og hensiktsmessig å effektivisere internt i Forsvarets militære organisasjon, vil dette prioriteres fremfor å sette deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører. Det vises her bl.a. til pilotprosjektet om basedrift Haakonssvern, jf. kapittel 9.

Forsvaret står overfor flere utfordringer i arbeidet med å gjennomføre den samlede gevinstrealiseringen i henhold til plan. Det arbeides derfor konti-

nuerlig med å sikre resultater i forhold til pågående tiltak, samt å identifisere nye tiltak, slik at vedtatte struktur-, investerings- og effektiviseringsmål blir realisert. Dersom Forsvaret ikke klarer å sikre nødvendig kontroll med årsverksrammer og driftsutgifter også i fremtiden, vil det kunne oppstå vedvarende ubalanse mellom oppgaver, struktur og ressursnivå. Dette ville redusere verdien av tidligere oppnådde gevinster og redusere Forsvarets operative evne og dermed dets evne til oppgaveløsning.

Innenfor operativ virksomhet skal den omfattende moderniseringen videreføres, både gjennom videreutvikling av interne prosesser og gjennom

innfasing av nytt materiell. Ved utgangen av 2006 forventes de organisatoriske hovedtrekkene i ny struktur å være på plass, herunder en styrking av styrkestrukturens tilgjengelighet. Innføringen av avdelingsbefal og flere vervede er påbegynt, og vil videreføres med høy prioritet i 2006 og fremover i perioden, parallelt med fortsatt satsing på kvalitativ førstegangstjeneste.

En ryddig og forsvarlig økonomi er en forutsetning for å fatte riktige beslutninger om fremtiden. Fokus på en fortsatt styrking av økonomistyringen i Forsvaret, vil derfor være en viktig del av den videre omstillingen.

5 Tiltak for forbedret virksomhetsstyring

Forsvarets militære organisasjon har etablert og iverksatt en lang rekke tiltak for å forbedre styringen i Forsvaret.

5.1 Program Golf/LOS-programmet i Forsvaret

Innføringen av bl.a. et nytt system for ledelse, styring og forvaltning er et ledd i å forbedre styringen med Forsvarets militære organisasjons bruk av ressurser. Systemet gjør det mulig å trekke ut relevant informasjon fra de forskjellige forvaltnings-systemene, og derved gi ytterligere forbedret beslutningsgrunnlag for Forsvarets militære organisasjon og Forsvarsdepartementet.

5.1.1 Status

Program Golf har vært Forsvarets felles satsing på et nytt styringssystem for økonomi, personell og logistikk. Programmet har således vært et viktig verktøy for å nå målene for omstillingen av Forsvaret. Systemet er planlagt å skulle gi Forsvarets militære organisasjon felles prosesser på tvers av alle forsvarsgrener og avdelinger.

Program Golf har bestått av flere prosjekter for å få etablert et felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret. Leveranseprosjekt 1 har gitt Forsvaret et nytt system for lønnsavregning og eksternregnskap. Med Leveranseprosjekt 2 vil Forsvaret innføre et system for internregnskap.

I St.prp. nr. 1 (2005–2006) informerte regjeringen om at det vil bli foretatt en vurdering av innrettingen på Program Golf. Vurderingene har resultert i at Forsvarsdepartementet velger å gå videre med opprinnelig strategi. Dette innebærer en sekvensiell tilnærming til gjennomføring av programmet, der beslutning om igangsetting av et nytt leveranseprosjekt (delprosjekt) er forankret i kvaliteten av tidligere leveranseprosjekter. Den opprinnelige strategien innebærer videre at logistikk-løsningen, som er planlagt å bli et tredje leveranseprosjekt, skal baseres på IT-systemet SAP.

Det skal frem til sommeren gjennomføres en grundig evaluering av programmet for å sikre en

riktig organisering, at det er satt av nok ressurser til gjennomføring og innføring av løsninger, og at programmet har tilstrekkelig ledelsesforankring.

Forsvarsdepartementet vil avvente resultatet fra det eksterne utvalget som skal granske konsulentbruken i Forsvaret, før det avgjøres hvordan programmet skal videreføres.

Det endelige omfanget av logistikk-løsningen og kostnader forbundet med den, er ikke avklart. Når beslutningsdokumentasjonen er utarbeidet og har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring, vil Stortinget få seg forelagt saken på egnet måte.

I forbindelse med de endringer som vil komme, og for å markere en ny start, har Forsvarsdepartementet besluttet at Program Golf skal endre navn til LOS-programmet i Forsvaret. De to planlagte leveranseprosjektene vil samtidig endre navn til Økonomiprojektet og Logistikkprosjektet.

5.1.2 Økonomiprojektet

Omfanget av Økonomiprojektet er ikke endelig avklart, men vil bli konsentrert om å innføre et internregnskapssystem som understøtter hele Forsvarets militære organisasjon. Prosjektet vil også bidra til å ivareta anmerkninger i Dokument nr. 3:8 (2004–2005) Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004. Sammen med Leveranseprosjekt 1 vil Økonomiprojektet gjøre at Forsvarets militære organisasjon får et gjennomgående regnskapssystem som understøtter kravene i økonomiregelveverket i staten.

Det vil i tillegg bli vurdert å øke omfanget av prosjektet med en integrert forsyningsløsning med felles innkjøp og lagerhold, tilnærmet slik prosjektet ble omtalt i St.meld. nr. 29 (2004–2005).

Forsvaret vil tillegge erfaringene fra innføringen av Leveranseprosjekt 1 betydelig vekt ved gjennomføringen av Økonomiprojektet. Dette gjelder spesielt opplæring av personell, kvalitet på grunnlagsdata og grensesnittproblemer ved tilknytning til randsystemer. Prosjektet er for tiden underlagt ekstern kvalitetssikring.

5.1.3 Andre prosjekter i Program Golf/LOS-programmet i Forsvaret

Kvaliteten på stamdata knyttet til personell og organisasjon var i en innledende fase av Leveranseprosjekt 1 mangelfull, hvilket bl.a. medførte feilutbetalinger av lønn og forsinket betaling av fakturaer. Program Golf gjennomførte i 2005 enkelte endringer i lønns- og regnskapssystemet, bl.a. for å rette opp feil knyttet til utbetaling av lønn til personer på overenskomst.

For å eliminere årsaken til feilutbetalinger og feilposter som skyldes feil i stamdata, er det besluttet å overføre all stamdataforvaltning til IT-systemet SAP innen utgangen av inneværende år.

Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 2003 påpekte at regnskapsføringen av horisontal samhandel mellom Forsvarets enheter ble praktisert ulikt. For å bedre situasjonen innførte forsvarssjefen nye midlertidige faktureringsrutiner og en datavarehusløsning for horisontal samhandel i Forsvaret. Elektronisk fakturering av horisontal samhandel ble innført 24. januar 2005. Datavarehusløsningen gjør det mulig for Forsvarets logistikkorganisasjon å hente ut et fakturagrunnlag fra de eksisterende forsynings- og vedlikeholdssystemene, og dermed lettere kunne fakturere sine kunder korrekt. Disse midlertidige løsningene vil bli erstattet av permanente løsninger i Økonomiprojektet.

Det vil fortsatt ta noe tid før de gjennomførte og planlagte tiltakene for forbedringer, samt innføringen av Økonomiprojektet, fullt ut vil sikre gjennomgående elektronisk systemunderstøttelse for regnskapsførsel og økonomiforvaltning iht. regelverket for økonomistyring i staten. Målsettingen er at forbedringene i både intern- og eksterntregnskapet skal ha full virkning senest fra og med regnskapsåret 2008.

5.2 Tiltak for forbedret virksomhetsstyring

Forsvarets militære organisasjon har etablert og iverksatt en lang rekke tiltak, jf. Dokument nr. 1 (2004–2005), St.meld. nr. 29 (2004–2005) og Dokument nr. 3:8 (2004–2005), med bakgrunn i de forhold Riksrevisjonen har påpekt gjennom revisjon av regnskap 2003 og 2004. Tiltakene er samlet i en tiltaksliste for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning som blir løpende oppdatert, og fulgt opp gjennom styringsdialogen mellom departementet og Forsvarets militære organisasjon. En rekke av tiltakene har allerede gitt betydelig positiv effekt.

5.2.1 Økonomistyring og -forvaltning

Forsvarsdepartementet besluttet høsten 2004 å iverksette syv hovedtiltak for å bedre økonomistyringen i Forsvaret, i tillegg til tiltakene iverksatt av Forsvaret selv, jf. Dokument nr. 1 (2004–2005). På bakgrunn av dette ble konsulentfirmaet KPMG engasjert våren 2005, for å gjennomgå Forsvarets forvaltningsrutiner og kvalitetssikre Forsvarets regnskapsprosess. Gjennomgangen av Forsvarets forvaltningsrutiner ble ferdigstilt høsten 2005, og ga et godt grunnlag for iverksetting av forbedrings tiltak.

Styrings- og rapporteringsregimet er blitt revurdert. Hensikten med revisjonen var å redusere detaljeringsgraden og rapporteringshyppigheten, unngå overlappende mål samt å øke fokus på resultatoppnåelse, bl.a. økt operativ evne. Det er besluttet å integrere risikostyring og balansert målstyring for å understøtte mål- og resultatstyringen. Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har etablert en egen styringsparameter for oppfølging av forsvarlig forvaltning og effektiv ressursbruk.

Forsvarsdepartementet har iverksatt ny møtестruktur og nytt rapporteringsregime. Etatsstyringsmøtene forberedes i fellesskap av departementet og Forsvarsstaben, bl.a. med en felles gjennomgang og analyse av regnskap, prognoser og måloppnåelse.

Basert på erfaringene fra den eksterne kvalitetssikringen er det utarbeidet nytt direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon. Dokumentet legger vekt på ansvar, myndighet og funksjonsroller i virksomhetsstyringen, samt budsjett- og ressursansvar ift. fagansvar. Direktivet trådte i kraft i mars 2006, og skal:

- sørge for operasjonalisering av overordnet regelverk, bestemmelser, instruksjoner og retningslinjer ift. virksomhets- og økonomistyringen;
- beskrive Forsvarets styringssystem, inkludert risikostyring og internkontroll;
- beskrive ansvar, myndighet og krav til virksomhets- og økonomistyringen.

Målgruppen er sjefer på alle nivåer og personell som ivaretar virksomhets- og økonomistyring samt forvaltning ute ved avdelingene. På bakgrunn av nytt direktiv vil instruksjoner og håndbøker bli revurdert.

Forsvarsstaben etablerte en personell-, økonomi- og styringsstab i 2005, blant annet for å styrke virksomhets- og økonomistyringen. Forsvarsstaben/Personell-, økonomi- og styringssta-

ben ledes av en generalmajor, som også er økonomidirektør i Forsvaret. Forsvarsstaben/Personell-, økonomi- og styringsstaben har økt Forsvarets militære organisasjons kapasitet til analyse, oppfølging og utvikling innenfor blant annet økonomistyring og -forvaltning. Sjef Forsvarsstaben/Personell-, økonomi- og styringsstaben, som fagmyndighet/premissgiver innenfor økonomi og styring, stiller faglige krav til funksjonsroller og utdanning for å sikre en forsvarlig forvaltning.

Forsvaret har gjennomført ekstraordinær kompetanseheving innenfor forvaltning i 2005. Videre er det gjennomført en kompetanseanalyse koordinert med KPMGs arbeid.

Det er opprettet en styringsportal på Forsvarets intranett for virksomhetsstyring, tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning samt etablert egne sider for Forsvarsstaben/Personell-, økonomi- og styringsstaben. Styringsportalen videreutvikles kontinuerlig og nyttes aktivt for å informere om viktige forhold.

Det ble i 2005 igangsatt en rekke tiltak som har bidratt til forbedringer knyttet til Forsvarets militære organisasjons utarbeidelse av økonomiske prognoser, jf. St.meld. nr. 29 (2004–2005). Forsvarets militære organisasjon har fått økt kompetanse og kapasitet – gjennom kursing av personell, opprettelse av en personell-, økonomi- og styringsstab i Forsvarsstaben samt gjennom prognoseverktøy i IT-systemet SAP – til å utvikle prognoser, og det har vært kontinuerlig oppfølging av prognosene også på de månedlige etatsstyringsmøtene. Prognosene korrigeres én gang pr. måned basert på faktisk regnskap, forventet forbruk (plan for inn- og utbetalinger) og utvikling resten av året. Det vektlegges også at utgifter blir henført til riktig regnskapsår, samt at også inntektsprognosene er så gode som mulig. Dette er et område med ytterligere forbedringspotensial, og det arbeides videre med tiltak innenfor dette området.

Horisontal samhandel har vært en del av Forsvarets styringskonsept siden 1992. Hensikten er å synliggjøre kostnadene der de genereres og skape bevisste brukere. Horisontal samhandel var et særskilt oppfølgingsområde i 2005. Tiltak er og vil bli iverksatt for å sikre en enkel og effektiv horisontal samhandel. Kapittel 6 gir en beskrivelse av horisontal samhandel bl.a. mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og resten av Forsvarets militære organisasjon.

Ekstern kvalitetssikring av Forsvarets regnskapsprosess ble avsluttet ifm. Forsvarets regnskapsavleggelse for 2005. Oppdraget omfattet revisjon av Forsvarets lønnsadministrasjon og Forsvarets regnskapsadministrasjon, med gjennom-

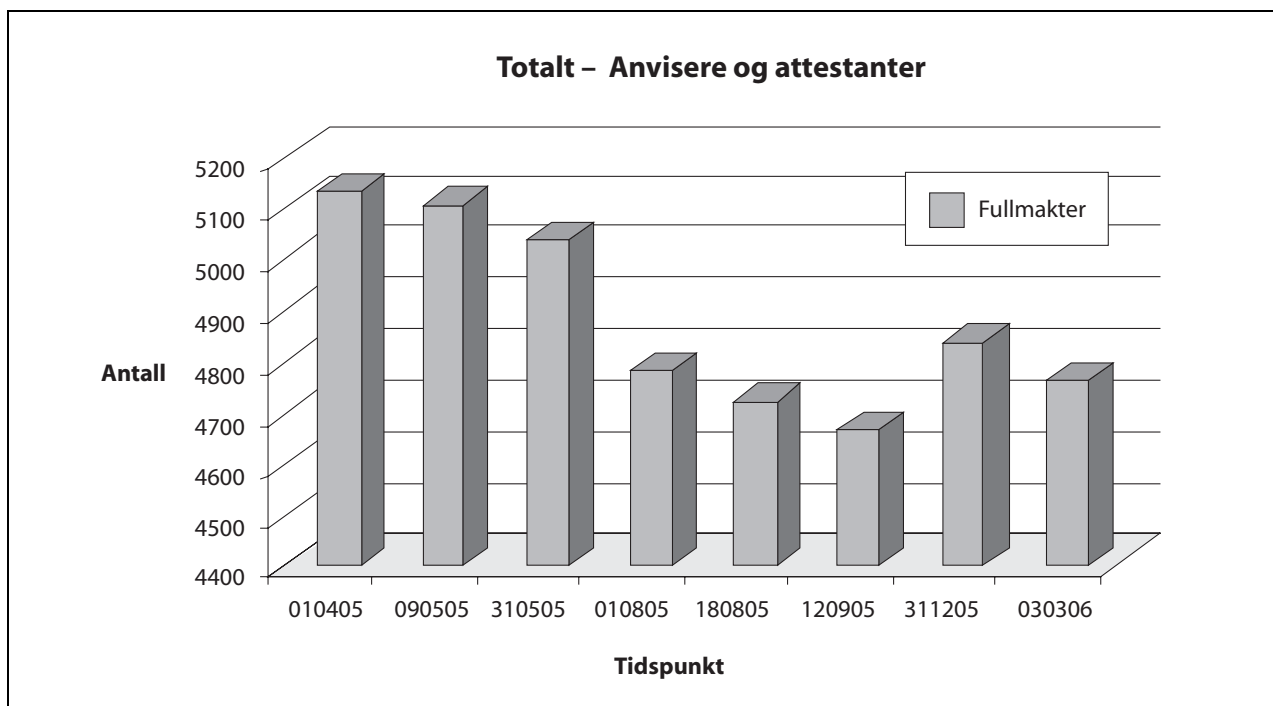
gang av viktige kontroller, avstemminger og rapporter. I tillegg har det vært utført en gjennomgang av Forsvarets logistikkorganisasjon, med hovedinnretning på horisontal samhandel (fakturering, oppgjør, praktisering), forvaltningen i Hæren samt rutiner og prosesser i grensesnitt mellom de ulike systemunderstøttelsene i Forsvarets militære organisasjon. KPMG har levert rapporter fortløpende, og Forsvarsstaben har iverksatt oppfølgings tiltak der det har vært nødvendig.

Forsvaret har sterkt fokus på forbedring og strukturering av risikostyring og internkontroll. Hovedhensikten med risikostyring og internkontroll i Forsvarets militære organisasjon er å bedre virksomhets- og økonomistyringen, ved *i forkant* å fokusere på mulige hendelser som kan påvirke måloppnåelsen negativt. Gjennom en proaktiv risikostyring kan forberedte tiltak iverksettes, for å redusere sannsynligheten for at en hendelse skal inntreffe og/eller for å redusere mulige konsekvenser av at en hendelse inntreffer. Mål- og resultatstyring gir et breddeperspektiv i styringen, mens risikovurdering skal bidra til å skjerpe oppmerksomheten mht. farer for at mål og resultat ikke nås. Forsvarets militære organisasjon benytter Senter for statlig økonomistyrings metode for risikostyring som grunnlag for sin egen risikostyring.

5.2.2 Regnskap og lønn

5.2.2.1 Forbedring av Forsvarets militære organisasjons internkontroll

Stortinget viste i Innst. S. nr. 145 (2004–2005), jf. Dokument nr. 1 (2004–2005), til en reduksjon i antall økonomimedarbeidere, samt et redusert antall stillinger i internrevisjonen, og antok at dette hadde bidratt til å svekke den interne kontrollen. Forsvarssjefen har nå styrket internkontrollen, bl.a. ved at konsernkontroller på overordnet nivå og virksomhetskontroller på lokalt nivå har fått et økt ansvar for å utøve internkontroll. Forsvarets regnskapsadministrasjon og Forsvarets lønnsadministrasjon vektlegger nå i større grad kontrollfunksjonen for å sikre at bruk av midler er hjemlet og at poster er korrekte. Videre har Forsvarsstaben styrket oppfølging og kontroll ved at Forsvarsstaben/Personell-, økonomi- og styringsstaben har det overordnede kontrolleransvaret og gjennomfører analyser mht. om ressurser nyttes i tråd med mål og prioriteringer. Forsvarssjefens internrevisjon skal styrkes. Ved behov økes kapasiteten ytterligere gjennom co-sourcing, dvs. kjøp av tjenester for å foreta revisjonsoppdrag som overstiger egen kapasitet. Internrevisjonen skal ledes av



Figur 5.1 Antall fullmakter i IT-systemet SAP i 2005 og inntil mars 2006. Økningen i desember skyldes innlemming av allerede eksisterende fullmakter utenfor IT-systemet SAP.

en statsautorisert revisor/tilsvarende, og rapportere direkte til forsvarssjefen. Forsvarsstaben har innført en sjekkliste for internkontroll, til bruk ved driftsenhetene i Forsvaret og ved underlagte budsjett- og resultatansvarlige sjefer. Sjekklisten inneholder en oversikt over et minimum av rapporter som skal kjøres månedlig, for blant annet å kontrollere, lese og tolke regnskap, fakturaflyt og datakvalitet, samt gi grunnlag for utarbeidelse av riktige prognoser. Utførelsen av internkontroll skal dokumenteres. Det er også etablert en styringsparameter for forsvarlig forvaltning på bakgrunn av sjekklisten.

5.2.2.2 Redusere antall anvisnings- og attestasjonsfullmakter

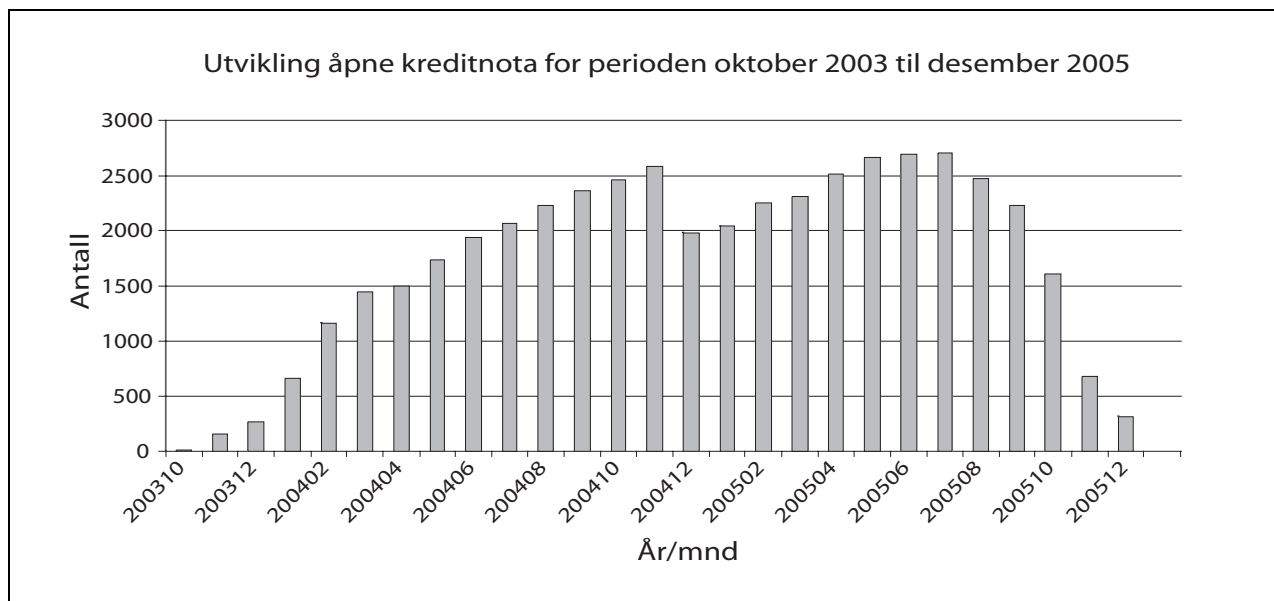
Riksrevisjonen påpekte i merknadene til regnskapet for 2004 at antallet anvisnings- og attestasjonsfullmakter var høyt. Forsvaret har nå redusert antallet fullmakter, jf. intensjonene beskrevet i St.meld. nr. 29 (2004–2005). Dette tiltaket har gitt bedre kontroll med Forsvarets transaksjoner og bidratt til å bedre likviditetsstyringen. Antallet anvisnings- og attestasjonsfullmakter registrert i IT-systemet SAP ble fra april 2005 til september 2005 redusert med ca. 470. Ettersom 10 regnskapskasser gikk over til IT-systemet SAP 1. januar 2006, ble det registrert en økning i IT-systemet SAP med

ca. 300 fullmakter i desember 2005. Dette representerer ikke en negativ utvikling, men en innlemming av allerede eksisterende fullmakter utenfor IT-systemet SAP. Nedgangen har fortsatt i 2006, og det var pr. mars 2006 registrert en netto nedgang på ca. 670 fullmakter ift. april 2005, inkludert de innlemmede og nedlagte regnskapskassene. Den positive utviklingen illustreres ikke minst gjennom forbedringene knyttet til fakturaflyt. Forsvarets militære organisasjon arbeider for en fortsatt nedgang i antallet fullmakter utover våren 2006.

5.2.2.3 Fakturaflyt

Riksrevisjonen har påpekt sen fakturaflyt og et betydelig antall inkassosaker i Forsvarets regnskap for 2003 og 2004. Også Stortinget merket seg det høye tallet inkassosaker, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005). Det arbeides målbevisst for å forbedre rutiner og prosesser, og målsettingen er at alle fakturaer skal være betalt ved forfall. Rutiner i forhold til dette er nå beskrevet i Forsvarets regnskapsadministrasjons håndbok for utøvelse av regnskapstjenesten i Forsvarets militære organisasjon og inngår som en del av Forsvarets regnskapsadministrasjons månedsavslutning.

Dette førte til en klar nedgang i antall inngående fakturaer som ikke ble betalt ved forfall i 2005, og den forbedrede fakturaflyten har som for-



Figur 5.2 Utvikling i kreditnotabehandling

ventet redusert antallet påløpte nye inkassosaker. De nye rutine og kontrollene vil redusere dette ytterligere. Det har vært positiv utvikling når det gjelder morarenter i perioden 2004-2005. Påløpte kostnader i forbindelse med for sent betalte fakturaer er blitt redusert fra 5,1 mill. kroner i 2004 til 1,4 mill. kroner i 2005.

I 2005 ble det i tillegg postert et tilleggsgebyr på 4,8 mill. kroner grunnet feilaktig merverdiavgiftsoppgave for juni 2004 fra et randsystem i Forsvarets logistikkorganisasjon (se også pkt. 5.2.2.4). Det er ryddet opp i forholdet, og randsystemet er nedlagt.

Også utviklingen relatert til kreditnotabehandling har i 2005 vært meget positiv, og antall ubehandlede kreditnota er i løpet av 2005 blitt kraftig redusert. Figur 5.2 viser utvikling i åpne kreditnota fra oppstart av ny regnskapsløsning i oktober 2003 frem til 31. desember 2005.

5.2.2.4 Randsystemer

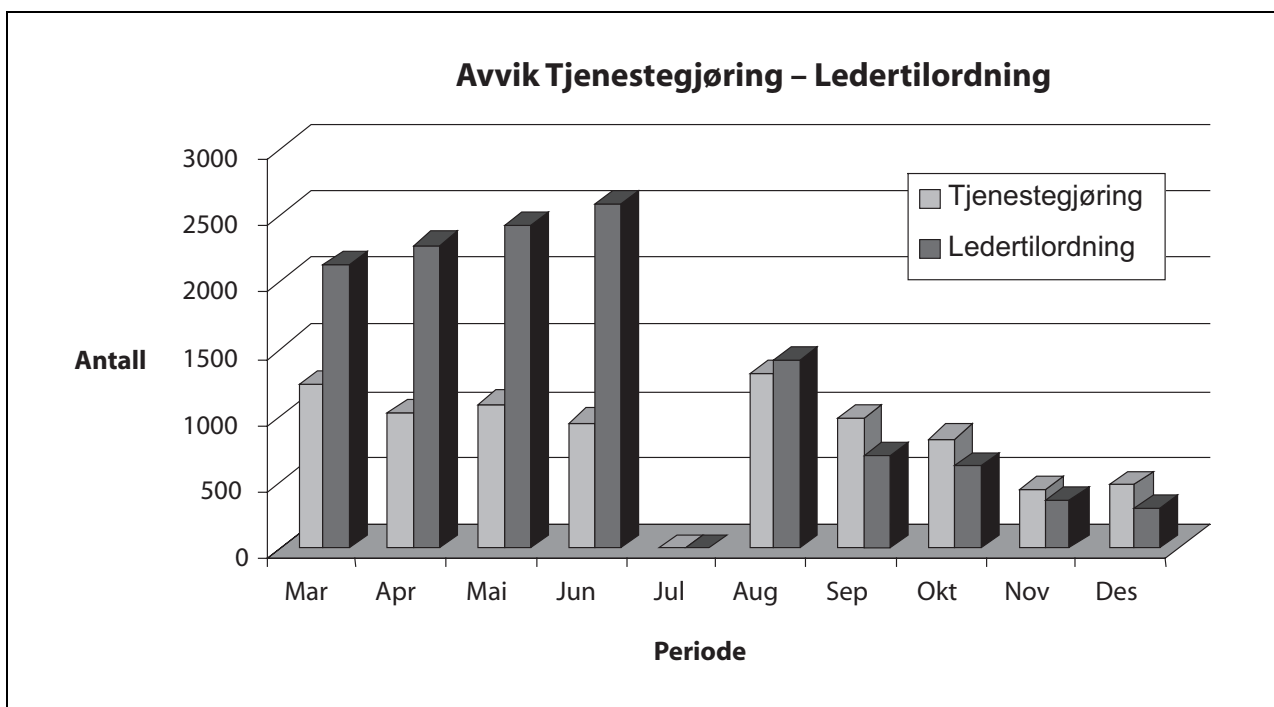
Etter at Forsvaret innførte nytt integrert lønns- og regnskapssystem 1. november 2003, har Forsvaret i tillegg til Forsvarets regnskapsadministrasjon hatt 11 regnskapskasser for å håndtere inn- og utbetalinger. Forsvarets logistikkorganisasjon og Luftforsvaret har avlagt regnskap i såkalte randsystemer, som er systemer utenfor det integrerte regnskapssystemet. Fra 1. januar 2006 er kassene i de siste gjenværende randsystemene nedlagt, slik at Forsvarets militære organisasjon nå bruker ett felles system (med unntak av Etterretnings-tjenesten). Nedleggelsen av kassene var et viktig tiltak for å forbedre kvaliteten og redusere avstemningsområdene i regnskapet.

Ved å samle alle kassene i det integrerte regnskapssystemet er det mulig å gjennomføre den månedlige periodeavslutningen raskere og enklere. Dette vil gi mer tid til analyse av styringsinformasjon og forbedre evnen til å utforme beslutningsgrunnlag. Dette medfører også at Forsvaret får én fakturaadresse, hvilket trolig vil forbedre fakturaflyten og gjøre det lettere å opprettholde ensartede rutiner for anvisning og attestasjon.

5.2.2.5 Sikre korrekte personell- og organisasjonsdata for egen virksomhet

Riksrevisjonen har påpekt et betydelig antall feilregistreringer, feilberegninger og feilutbetalinger av lønn. Å sikre korrekte personell- og organisasjonsdata har derfor høy prioritet, og kapasiteten for oppfølging og kontroll av dette er styrket i Forsvarsstaben/Personell-, økonomi- og styringsstaben.

Forsvarets sjefer ble i 2005 gitt i oppdrag å sikre at grunnlagsdata for alle ansatte i egen enhet er korrekte. Det er blitt utarbeidet ukentlige status- og avviksrapporter gjennom hele 2005, som avviksbehandles av enhetene fortløpende. Rapportene tar utgangspunkt i avvik innenfor ledertilordning (linjeleders godkjenning av tid og reisedata) og avvik innenfor tjenestegjøring (avvik mellom registreringer i randsystemene og det integrerte regnskapssystemet). Manglende ledertilordning vil kunne medføre forsinket utbetaling for personell tilknyttet elektronisk egenregistrering av tid i det integrerte regnskapssystemet. Sammenlignet med 2004 har det vært en betydelig forbedring av datakvaliteten i 2005, jf. figur 5.3.



Figur 5.3 Avvik innenfor tjenestegjøring og ledertilordning i 2005. Ingen data foreligger for juli.

Tiltakene for å sikre korrekte grunnlagsdata har hatt forventet effekt, og Forsvarets militære organisasjon vil fortsette med tilsvarende avviksrapporter i 2006 for å sikre god kvalitet i regnskapet. Kvaliteten vil bli forbedret ila. 2006, da dagens organisasjonssystem vil bli overført til personellmodulen i IT-systemet SAP.

5.2.2.6 Oppfølging og kontroll av rettidig og korrekt avlønning

Forsvarets lønnsadministrasjon har i hele 2005 hatt sterkt fokus på å unngå feilutbetalinger av lønn. Nye rutiner for håndtering av dette, samt for innkreving av feilutbetalt lønn, er utarbeidet. Ved økt kontroll har Forsvarets lønnsadministrasjon avdekket nye tilfeller av feil. Avviksbehandling pågår, og antall feil ventes fortsatt å gå ned. Forsvaret arbeider kontinuerlig med å forbedre rutinene knyttet til lønnsutbetalinger.

Rutine for oppfølging av feilutbetalinger er iverksatt i Forsvarets lønnsadministrasjon. Gjennom kurs og rettleiding fokuseres det på riktig saksgang ved driftsenhetene og ved underlagte ledd i Forsvaret, for å få ned antallet feilutbetalinger. Oppgjør av eldre åpne poster gjøres kontinuerlig, og nye rutiner for dette er etablert ved Forsvarets lønnsadministrasjon og Forsvarets regnskapsadministrasjon.

Arbeidet med oppfølging og kontroll av rettidig og korrekt avlønning fortsetter i 2006. Forsvarsstaben arbeider nå med utvikling av nye rapporter for internkontroll i lønnsprosessen for ytterligere forbedringer.

Innkjøringsproblemene ifm. overenskomstlønningene i 2003 og 2004 er løst i 2005. Det var kun én feil i januar 2005, som var en følgefeil fra siste kjøring i 2004. Dette utgjør derfor ikke lenger noe problem.

5.2.2.7 Avstemming lønn

Forsvarssjefen avsatte betydelige ressurser i 2005 for å få implementert en standard avstemmingsrutine for lønnsregnskapet. Forsvarets lønnsadministrasjon har anskaffet et hjelpeverktøy for å støtte håndtering av store datamengder og satt måleindikatorer som identifiserer status og utvikling mht. avvik. Lønnsregnskapet avstemmes nå månedlig. Kontrollen med – og muligheten for å avdekke avvik i – lønnsregnskapet er på plass.

Det er foretatt en ekstern kvalitetssikring av Forsvarets lønnsadministrasjon, med hovedvekt på avstemming av balansekonti. Revisjonen har hatt fokus på rutiner rundt og organisering av avstemminger samt på oversikt over nøkkelkontroller og risikopunkter i rutinene som skal sikre at lønn blir riktig utbetalt, til rett tid og riktig rapportert. Forsvarets lønnsadministrasjon har utført et

betydelig arbeid for å bedre sine rutiner og følge opp tidligere feil. Hele lønnsprosessen skal kvalitetssikres i løpet av våren 2006, for ytterligere å sikre gode rutiner, klargjøring av ansvar og myndighet og avdekke evt. risikoområder.

5.2.2.8 Sporbarhet

Riksrevisjonen påviste i Dokument nr. 1 (2004–2005) betydelige mangler knyttet til sporbarhet i det konsoliderte regnskapet for 2003. Det er iverksatt en rekke tiltak for å rette på disse forholdene. Det er bl.a. etablert rutinebeskrivelser og håndbøker for regnskapsførende enheter som skal sikre at enhver postering i regnskapet understøttes av tilstrekkelig dokumentasjon. Rutinene følges opp gjennom kontroll og inspeksjoner. I Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene stilles krav til at alle transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner skal bokføres korrekt og være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig. Alle posteringer i IT-systemet SAP skal nå kunne spores tilbake med tilstrekkelig dokumentasjon. Dette betyr bl.a. at det skal foreligge toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, aktuelle obligatoriske spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering.

5.2.3 Kompetanse

Forsvarets militære organisasjon har iverksatt en rekke tiltak for å styrke kompetansen innenfor økonomistyring og forvaltning, jf. Dokument nr. 1 (2004–2005), St.meld. nr. 29 (2004–2005) og Dokument nr. 3:8 (2004–2005).

Det ble etablert en prosjektgruppe for kompetanseutvikling og forsvarlig forvaltning under Forsvarets skolesenter i 2005. Forsvarsstaben iverksatte i januar 2005 en tiltakspakke for å heve forvaltningskompetansen i Forsvarets militære organisasjon.

Prosjekt kompetanseheving har gjennomført en rekke kurs innenfor personell- og økonomiforvaltning. Kompetansebygging videreføres i 2006.

Det ble i 2005 gjennomført 25 kurs innenfor kurspakker i *Prosjekt kompetanseheving*, med til sammen over 500 deltagere. Inspeksjon av underlagte avdelinger, samt pågående revisjon, bidrar også til kompetanseheving ved at det settes fokus på viktige kontrollområder, rutiner og prosesser. Forsvarets skolesenter har i tillegg gitt sin anbefaling om utdanning og kursvirksomheten på lengre sikt. Hovedanbefalingen er å videreføre og styrke en rekke tiltak som allerede er iverksatt på forskjellige nivå i utdanningskjeden.

Dette inkluderer tiltak som å:

- kvalitetssikre og vurdere ytterligere styrking av forvaltningspakken innenfor grunnleggende befalsutdanning samt grunnleggende og videregående offisersutdanning;
- sikre instruktørkapasitet gjennom fagpersonell fra linjen;
- øke antall kadetter på felles logistikk- og forvaltningsbachelor ved Sjøkrigsskolen;
- videreføre kurs iht. anbefaling/sluttrapport fra Prosjekt kompetanseheving;
- videreføre sjefs- og kontrollerkurs/-seminar;
- styrke konsern- og virksomhetskontrollere – faglig og statusmessig;
- utvikle kurs innenfor horisontal samhandel; og
- ytterligere forbedre opplæringsløsninger innenfor Felles integrert forvaltningssystem.

Utviklingen innenfor forvaltningsutdanningen representerer viktige skritt på veien mot en bedre forvaltning.

Forsvarsdepartementet har pålagt Forsvarets militære organisasjon å gi en vurdering av forvaltningskompetanse og økonomistyring, inkludert evt. anmerkninger fra Riksrevisjonen, i tjenestevaltelse til personell med forvaltningsansvar. Hensikten er at evne til økonomistyring skal få betydning for fremtidig karriereutvikling. En egen rubrikk for evaluering av forvaltningsutøvelse på tjenestevaltelsen er tatt i bruk fra 1. januar 2006.

5.2.4 Konsulentbruk

Riksrevisjonen har påpekt forhold knyttet til konsulentbruken i Forsvaret. Stortinget har i Innst. S. nr. 272 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004–2005), bedt departementet innskrenke bruken av konsulenter til det som er nødvendig for helt spesiell kompetanse i særskilt tidsbegrensede situasjoner.

Regjeringen har iverksatt en restriktiv praksis med hensyn til hvilke typer oppgaver konsulenter skal løse i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet ga ut nye retningslinjer i 2005, hvor det bl.a. ble fastlagt at konsulentkontrakter skulle godkjennes av etatssjefen. Det ble i tillegg presisert nærmere hvilke typer konsulentkontrakter som skal forelegges Forsvarsdepartementet for godkjenning.

Forsvarets militære organisasjon har etablert egne mål- og resultatindikatorer for å følge opp konsulentbruken. Regnskapet for 2005 viser at konsulentutgiftene knyttet til drift og investering har falt betydelig det siste året (se tabell 5.1). Reduksjonen skyldes bl.a. innføring av nye retningslinjer og sterk fokusering på bruk av konsu-

Tabell 5.1 Utvikling av konsulentbruk fordelt på investering og drift

	(mill. kr)		
	2004	2005	Reduksjon
Drift	426	179	-58 pst.
Investering	358	82	-77 pst.
Sum	784	261	-67 pst.

Kilde: Forsvarssjefens årsrapport 2005

lenter. Siden høsten 2004 har konsulentbruken vært et fast tema på etatsstyringsmøtene.

Forsvarsdepartementet har bl.a. med bakgrunn i Innst. S. nr. 272 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004–2005), foretatt en gjennomgang av kontraktsforhold knyttet til konsulenttjenester for perioden 1995–2005 for syv firmaer innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Forsvarsministeren har på bakgrunn av dette besluttet at det skal foretas en ekstern gjennomgang for å fastslå om det har forekommet straffbare forhold. I januar 2006 nedsatte derfor regjeringen et utvalg som skal granske IKT-kontrakter i Forsvaret.

5.2.5 Reisevirksomhet

Som et ledd i arbeidet med å få redusert de høye reiseutgiftene i Forsvaret ble det i 2005 utformet en ny policy for reisevirksomheten. I tillegg iverksatte forsvarssjefen våren 2005 tiltak for å redusere reisevirksomheten. Innskjerpning av rutinene har gitt synlige resultater, med en kostnadsreduksjon på ca. 12 pst. innenfor reisevirksomhet i 2005 sammenlignet med 2004. Arbeidet med å begrense reiseutgiftene fortsetter i 2006.

5.2.6 Materiellforvaltning

5.2.6.1 Gjennomgang og regnskapsføring av materiell

Det pågår en fullstendig gjennomgang av materiellforvaltningen i Forsvaret, herunder rutiner, kompetanse og avvikshåndtering. Alle grenvise bestemmelser på området er gjennomgått, med mål om at alle fellesbestemmelser skal ut av grenvise direktiver og inn i forsvarssjefens direktiv. Forsvarets logistikkorganisasjon har startet arbeidet med Forsvarets logistikkorganisasjons bestemmelser for materiellforvaltning, som skal erstatte de grenvise bestemmelsene. Arbeidet ferdigstilles

innen sommeren 2006. Dette arbeidet vil bidra til en bedre og mer effektiv materiellforvaltning.

Det ble gjennomført telling av lagre i 2005, og Hæren brukte samme år mye tid og ressurser på å forbedre materiellforvaltningen. En rekke tiltak for å forbedre kompetanse og rutiner er gjennomført, og generalinspektøren for Hæren har gjennomført forvaltningsinspeksjon ved alle såkalte nivå 2- og nivå 3-avdelinger i Hæren. Prosjekt Forbedret materiellforvaltning i Hæren er gjennomført under ledelse av Hærens styrker.

Prosjektet hadde til hensikt å nøyaktig identifisere mangler og svakheter, foreslå tiltak og aktivt følge opp disse inntil de er iverksatt i Hæren. Prosjektet ble sluttført i desember 2005 og rapporteres å ha medført store forbedringer i Hærens materiellforvaltning.

Det er etablert og iverksatt tiltak for å bedre regnskapsføringen av materiellet i internasjonale operasjoner. Tiltakene, som følges særskilt opp ved alle operasjoner, er:

- Visitasjonsprotokoll etableres før avreise, og ansvarlig sjef teller og kontrollerer materiellet iht. denne.
- Visitasjonsprotokollen følger avdelingen til den er hjemme igjen.
- Ved rotasjon/sjefsskifte skal avdelingens materiell telles, og avvik følges opp.

Etter at Forsvarsstaben ble gjort kjent med uregelmessigheter i materiellregnskapet tilhørende Sambandskompaniet/*Theatre Enabling Force* (SBKP/TEF), nedsatte sjefen for Forsvarsstaben en intern granskningskommisjon. Granskningskommisjonens vurdering avdekket til dels store mangler i materiellregnskapsføringen samt materiell på avveie. Opprydding i dette er gjennomført, og materiellregnskapet ble avsluttet desember 2005. Granskningskommisjonen viser til et regnskapsmessig underskudd på 4,9 mill. kroner. Det er identifisert noe materiell ved andre avdelinger, og det gjenstår et underskudd med en verdi på ca. 1,7 mill. kroner. Dette behandles nå videre i henhold til forsvarssjefens direktiv for materiellforvaltning.

5.2.6.2 Forbedret kontroll med håndvåpen

Det ble i 2005 iverksatt en rekke strakstiltak for å sikre kontroll med håndvåpen. Antall lager med våpen ble redusert og de lagrene som er i bruk, ble sikret bedre, bl.a. ved at kameraovervåkning er etablert på flere steder. I tillegg ble dører og låser testet og utbedring iverksatt. Arbeidet videreføres i 2006.

Forsvarssjefen har besluttet at Forsvarets lagre for våpen, ammunisjon og sprengstoff skal lokaliseres til færre steder. Målsettingen er at attraktive våpen og ammunisjon skal lagres i bevoktet fjellanlegg, ett i hver landsdel, eller i base med vakthold. Prosjektet planlegges gjennomført i løpet av 2006–2007. Konkrete investeringer og tiltak, basert på vurderingene, gjennomføres i 2006. Forsvarets sikkerhetsavdeling og Forsvarsbygg vurderer hvilke sikringstiltak som må gjøres.

Felles våpenregister for hele Forsvaret ble innført og satt i drift 1. januar 2006. Registeret fungerer så langt etter forutsetningene. Det pågår fortsatt opprydding i register opp mot materiellregnskapet samt forbedring av systemets brukervennlighet. Våpentelling og kontroll vil bli gjennomført i løpet av 2006, for å sikre at informasjon som legges inn i det nye registeret er kontrollert og korrekt. Alle våpen er knyttet til organisasjons-/personelldata.

5.2.6.3 *Bruk og oppfølging av inngåtte rammeavtaler*

Det er inngått flere rammeavtaler for kjøp av varer og tjenester, noe som vil gi store besparelser for Forsvaret når de benyttes fullt ut. Pålegg om bruk av rammeavtaler ved anskaffelser er presisert innenfor Forsvarets militære organisasjon og følges opp i organisasjonen. Rutiner for lokal kontroll (lojalitetskontroll) er utarbeidet, og den lokale sjef har mulighet til å gjennomføre egne kontroller i sin organisasjon, basert på verktøy som sammenstiller leverandørdata med regnskapsdata. Kontroller foretas jevnlig, spesielt gjelder dette varegruppene proviant, forbruksmateriell og telefoni.

5.3 Forbedring av prosedyrer for investering i forsvarsmateriell

5.3.1 Innledning

Ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 39 (2005–2006), jf. Dokument nr. 3:16 (2004–2005), vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret, ble det lagt til grunn at forbedring av prosedyrer for investering i forsvarsmateriell mv. vil være et viktig tema i stortingsmeldingen om økonomisk styring i Forsvaret.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjektene har vært å vurdere måloppnåelse i forhold til styringsparametrene tid, kostnad og kvalitet/ytelse. Forsvarsdepartementet vil i det nedenstående redegjøre for

hvilke prosedyremessige forbedringer som er gjennomført for å forbedre måloppnåelsen i forhold til disse parametrene.

5.3.2 Måloppnåelse

5.3.2.1 Tid

Riksrevisjonen har påpekt at flere prosjekter er blitt ferdigstilt senere enn opprinnelig planlagt. For å forbedre kvaliteten på den initielle planleggingen, vil departementet rutinemessig gjennomgå prosjektene i investeringsporteføljen for å legge mest mulig realistiske rammer for de prosjektene som er i en initieell planfase.

Forsvarsdepartementet vil også påpeke at det er fastsatt og kunngjort prosedyrer for styring av usikkerhet i prosjekter. Disse prosedyrene tar også for seg tidsestimering og tidsplanlegging under usikkerhet.

Det er dessuten viktig å påpeke at hele materiellinvesteringssmiljøet, fra strategisk nivå i departementet til gjennomføringsnivået i bl.a. Forsvarets logistikkorganisasjon, har tatt i bruk et integrert system for håndtering av prosjekter. Dette gir investeringsmiljøet tilgang på dataverktøy som vil bedre muligheten for realistisk tidsplanlegging.

5.3.2.2 Kostnad

Riksrevisjonen har påpekt at flere prosjekter har fått innvilget rammeøkninger etter at de er godkjent. Slike rammeøkninger kan i noen tilfeller unngås dersom det gjennomføres en god planlegging før prosjektet blir godkjent.

Et meget viktig skritt i riktig retning i forhold til god planlegging i de tidlige prosjektfasene, er iverksettingen av et nytt investeringsstyringskonsept (2004), med en påfølgende revisjon av Forsvarets prosjektstyringssystem (PRINSIX). De reviderte styringsprinsippene og det reviderte styringssystemet legger vesentlig mer vekt på grundig arbeid i de tidlige fasene, for å få et best mulig grunnlag for beslutning om anskaffelse. I tillegg til å vurdere de konkrete investeringskostnadene skal også driftskostnader i levetiden vurderes. Dette fører til et kostnadsbilde som er mer gjennomarbeidet, og behovet for rammeøkninger i prosjektets gjennomføringsfase vil derfor avta.

For større prosjekter i Forsvaret, som i staten for øvrig, vil regler for ekstern kvalitetssikring bidra til at det avsettes en ramme som ivaretar normal usikkerhet for prosjektene.

I den reviderte metodikken videreføres usikkerhetsvurderinger med hensyn til kostnader. Det

betyr at et prosjekt vil gjennomgå en usikkerhetsanalyse som vurderer faktorer som kan påvirke kostnadsbildet i negativ retning, og deretter innarbeider tiltak for å håndtere disse.

5.3.2.3 Kvalitet/ytelse

Riksrevisjonen har påpekt at fire prosjekter i undersøkelsen ikke oppfyller alle krav til ytelse. Et antall har også noen mindre avvik i forhold til de brukerkravene som er definert. For å sikre samsvar med brukerens forventninger og behov, gjennomføres følgende tiltak:

- Der det er naturlig deltar bruker selv i utarbeidelsen av kravdokumentasjon;
- Bruker deltar i styringsgrupper der disse er oppnevnt;
- Det gjennomføres både tekniske og operative prøver før materiellet overføres;
- Heving av kompetansen innenfor kravspesifisering (eget kurs i prosjektsertifiseringsprogrammet).

Riksrevisjonens undersøkelse understreker behovet for stadig å heve kvaliteten på Forsvarets investeringsvirksomhet. Imidlertid vil man aldri fullt ut kunne forhindre avvik med hensyn til tid, kostnad eller ytelse. Forhold utenfor og innenfor Forsvaret vil stadig endre seg. Investeringsvirksomheten har en langsiktig karakter, og vil derfor måtte endre seg i takt med at rammebetingelser endrer seg. Dette betyr at mål for tid, kostnad og ytelse i et prosjekts levetid nødvendigvis vil måtte justeres over tid. Det er viktig at planlegging og gjennomføring er best mulig, og den må basere seg på fleksibilitet i forhold til endrede rammebetingelser. Hvis opprinnelige mål blir fastholdt i en situasjon med skiftende rammebetingelser, kan dette medføre suboptimale løsninger som ikke er tidsriktige. Regjeringen mener at dette bør være et utgangspunkt for investeringsvirksomheten.

Regjeringen vil gjennomgå nye, store materiel-investeringsprosjekter i forbindelse med den nye langtidsplanen for Forsvaret.

5.3.3 Regelverk for anskaffelser

I Dokument nr. 1 (2004–2005) om regnskapet for 2003 påpekte Riksrevisjonen bl.a. utstrakt bruk av direkte kjøp, samt mangelfulle registreringsprotokoller. Dette ble også påpekt i Dokument nr. 3:8 (2004–2005) om regnskapet for 2004.

Regelverket for offentlige anskaffelser består av lov om offentlige anskaffelser (LOA) med tilhørende forskrift – forskrift om offentlige anskaffel-

ser (FOA). Forsvaret, som alle statlige og kommunale etater, er underlagt LOA og FOA, og dette lov- og regelverket skal benyttes som hovedregel. Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF) sitt virkeområde er de anskaffelser hvor LOA gir hjemmel til å fravike loven, dvs. ved militære anskaffelser. Unntaket er en konsekvens av EØS-avtalen, hvor slike anskaffelser kan unntas fra de alminnelige kravene om bl.a. anbudskjøp. Dette innebærer bl.a. at Forsvaret har strengere krav enn offentlig forvaltning generelt, eksempelvis til føring av anskaffelsesprotokoll m.v.

ARF trådte i kraft 1. september 2004, og innføringen av ARF har vært og er et betydelig løft for å forbedre alle sider ved Forsvarets anskaffelser. I ARFs bestemmelser om regelverkets virkeområde er det klart presisert hvordan Forsvaret skal forholde seg til regelverket for offentlige anskaffelser. I forbindelse med at ARF trådte i kraft, er det blitt fokusert på, og presisert i regelverket, at bestemmelsene i LOA som utgangspunkt gjelder for alle Forsvarets anskaffelser, og at det er en selvfølge at lov- og regelverk skal følges. ARFs ikrafttredelse er det viktigste tiltaket for å forbedre anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret, ved at man tar i bruk et moderne regelverk, presiserer regelverkets rolle i forhold til lov om offentlige anskaffelser m.v. i selve regelverket, interaktiv tilrettelegging og gjennomfører innføringen med spesiell opplæring av personellet, i tillegg til også å gi denne opplæringen gjennom de etablerte utdanningsveier i Forsvaret.

I forbindelse med ARFs ikrafttredelse var det en uttalt intensjon å la det nye anskaffelsesregelverket få virke i ett til to år, slik at man kunne forholde seg til praktiseringen før man gjorde opp status og vurderte et eventuelt behov for revisjon/endringer. Imidlertid arbeider Fornyings- og administrasjonsdepartementet (tidligere Moderniseringsdepartementet) for tiden med en revisjon av det ordinære anskaffelsesregelverket (LOA/FOA) på bakgrunn av at EU har revidert sine innkjøpsdirektiver, og LOA/FOA er Norges implementering av dette regelverket. Det har hele tiden vært en målsetting at ARF i størst mulig grad korresponderer med de regler og retningslinjer som fremkommer av LOA/FOA, og at det kun innføres særlige regler der Forsvaret har spesielle behov. ARF er spesielt nært knyttet til FOA, og den pågående revisjonen av dette regelverket vil derfor nødvendigvis endringer også i ARF. Arbeidet med dette er i gang. Forsvarsdepartementet planlegger å sende revidert ARF på bred høringsrunde, til så vel underliggende etater og berørte departementer, som industrien og interes-

seorganisasjoner. Ikrafttredelse er planlagt til siste halvdel av 2006.

Endelig arbeider Forsvarets logistikkorganisasjon for tiden med en presisering av Forsvarets logistikkorganisasjons merkantile fagmyndighetsansvar, hvor det særlig fokuseres på oppfølging av anskaffelsesregelverket, herunder kontroll med at regelverket følges, kravene til kvalitetssikring av anskaffelser, samt etikk i forhold til offentlige anskaffelser.

5.4 Eiendommer, bygg og anlegg

5.4.1 Utestående fordringer knyttet til husleie

Ved avslutningen av regnskapsåret 2004 hadde Forsvarsbygg utestående fordringer overfor Forsvarets militære organisasjon knyttet til husleie i størrelsesorden 100 mill. kroner, som ble tilbakebetalt i 2005. For 2005 betalte Forsvarets enheter husleie og tilleggstjenester til Forsvarsbygg forskuddsvis og i kvartalsvise rater. Denne endrede rutinen medførte at alle fakturaer i all hovedsak ble gjort opp i 2005.

5.4.2 Avhending av eiendommer, bygg og anlegg

Ved Stortingets behandling av B-innst. S. nr. 7 (2005–2006), jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006), ble fullmakten til å avhende fast eiendom til private igjen tilbakeført Forsvarsdepartementet etter at denne i siste halvår av 2005 hadde ligget hos Kongen i statsråd, jf. Innst. S. nr. 275 (2004–2005), jf. Dokument 3:7 (2004–2005).

Basert på den kritikk som kunne reises relatert til foreldede takster og mangelfull dokumentasjon ved enkelte tidligere direkte salg, har Forsvarsbygg i sine rutiner for salg av forsvarseiendommer innskjerpet at foreldede takster ikke skal benyttes, samtidig som krav til tilstrekkelig dokumentasjon og begrunnelse for valg av direktesalg må foreligge i de tilfeller denne salgsmåten anvendes.

Det er i dag etablert et tett og godt samarbeid mellom Forsvarsbygg, miljøvernmyndighetene og lokale myndigheter i de løpende avhendingssa-

kene. Denne samhandlingen er i dag nærmere beskrevet i Forsvarsbyggs rutiner for utvidet offentlig avklaring. Slik rutinene nå er utformet, vil de i større grad enn tidligere bidra til at statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser blir ivaretatt.

Riksrevisjonens kommentarer i Dokument nr. 3:7 (2004–2005) knyttet til enkelte formelle feil i forbindelse med salg av forsvarseiendommer, er fulgt opp ved at Forsvarsbygg, i sin forberedelse av de enkelte salgene, har utarbeidet nye kontroll- og kvalitetssikringsrutiner som skal sikre en tilfredsstillende oppfølging av forhold relatert til avhending. Konkret innebærer dette at alle salg fremsendes for sentral godkjenning i Forsvarsbygg ved direktør i Skifte Eiendom. Det vil i større grad enn før bli benyttet juridisk kompetanse til å kvalitetssikre salgene. I tillegg blir det lagt til grunn spesifikke sjekklister, samt at alle avvik registreres og følges opp. Det er en forutsetning at alt salg eller utleie av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg skal skje innenfor rammene av EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte.

Sammen med disse nye rutinene har Forsvarsbygg gjort enkelte organisasjonsmessige tilpasninger for å høyne sikkerheten for at salg av forsvarseiendommer alltid skjer i henhold til formelle krav og retningslinjer.

I lys av de tiltak som er beskrevet over, og de erfaringer man har gjort seg under regimet med utarbeidelse av kongelige resolusjoner, er det Forsvarsdepartementets oppfatning at Forsvarsbygg har sikret seg bedre kontroll med salg av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg enn tidligere. Majoriteten av de avhendingsaker Forsvarsbygg håndterer, er enkle salg i det åpne marked basert på takst og til høyeste bud.

Selv om fullmakten for avhending av mange av prosjektene igjen er delegert videre til Forsvarsbygg, skal Forsvarsdepartementet, i henhold til retningslinjer, nå godkjenne direkte salg, mer komplekse og omfangsrike salg, samt saker av prinsipiell karakter. Samlet vil tiltakene innebære en langt bedre styring og kontroll med avhendingsvirksomheten enn tidligere.

6 Gjennomgang av horisontal samhandel

Horisontal samhandel er et område som er blitt gjenstand for debatt, også fordi praktiseringen av horisontal samhandel har sammenheng med økonomistyring. Med bakgrunn i Stortingets behandling av Innst. S. nr. 272 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004–2005), initierte Forsvarsdepartementet en total evaluering av systemet for horisontal samhandel i Forsvaret. Forsvarssjefen har derfor evaluert praktiseringen av horisontal samhandel med tanke på videreutvikling av denne, samt for å fjerne negative virkninger som følge av uhensiktsmessig praktisering. Regjeringen vil komme tilbake med mer informasjon om tiltak for å forbedre horisontal samhandel i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Horisontal samhandel praktiseres i forsvarssektoren for å øke aktørenes kostnadsbevissthet og derigjennom sikre mest mulig rasjonell drift. Systemet må ikke forveksles med markedsmekanismer basert på konkurranse. Samhandelen foregår bl.a. mellom Forsvarsbygg og de øvrige etatene i forsvarssektoren. Disse øvrige etatene betaler husleie til Forsvarsbygg som forvalter alle forhold ved bygningsmassen på vegne av Forsvarsdepartementet. Horisontal samhandel foregår også mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og øvrige deler av Forsvarets militære organisasjon. Forsvarets logistikkorganisasjon forvalter bl.a. alt militært materiell i Forsvarets militære organisasjon på vegne av forsvarssjefen. De øvrige delene av Forsvarets militære organisasjon betaler Forsvarets logistikkorganisasjon for vedlikeholdstjenester, forsyninger og uttak av materiell.

Gjennom å nytte horisontal samhandel i tillegg til den vertikale styringen og oppdragsdialogen, oppnås en fokusering og bedret tilpasning av kapasiteten i Forsvarets logistikkorganisasjon og Forsvarsbygg til tilgjengelige midler. Ved utelukkende å basere seg på vertikal styring og sentral ressurstildeling ville dette trolig ikke vært mulig å oppnå. Horisontal samhandel må ses som et av Forsvarets verktøy for å styre virksomheten til å bruke ressursene effektivt, jf. *Bestemmelser for økonomistyring i Staten*.

Som ledd i utviklingen av økonomistyringen vil Forsvarsdepartementet legge til rette for å videreutvikle mekanismene knyttet til horisontal sam-

handel og hvordan disse praktiseres innenfor forsvarssektoren. Et viktig moment i videreutviklingen er å følge opp avstemming mellom interne kostnader og interne inntekter og tilhørende fordringer og gjeld som er ført i balansen. Horisontal samhandel har gitt økt kostnadsbevissthet og ansvarlighet i de deler av organisasjonen hvor systemet er implementert etter intensjonene. Disse positive sidene ved systemet vil bli søkt videreført, samtidig som man vil treffe tiltak for å unngå negative konsekvenser.

6.1 Samhandel mellom Forsvarsbygg og Forsvarets militære organisasjon

6.1.1 Positive effekter av horisontal samhandel på eiendom-, bygg- og anleggsområdet

Innføringen av ny forvaltningsmodell for Forsvarets eiendom, bygg og anlegg med virkning fra 2002, herunder opprettelsen av Forsvarsbygg, har gitt målbare effekter. Forsvaret har ved utgangen av 2005 redusert eiendommer, bygg og anlegg i aktiv bruk med mer enn 2 mill. kvadratmeter i forhold til september 2001. Stortingets behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), og Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), medførte organisatoriske og andre tiltak som direkte bidro til å redusere arealbruken med ca. 1 mill. kvadratmeter. De resterende arealreduksjoner antas primært realisert ved utrangering av eiendommer, bygg og anlegg i gjenværende struktur som en konsekvens av den nye forvaltningsmodellen. Arealreduksjonen – kombinert med effektivisering og rasjonalisering av Forsvarsbygg – har ved utgangen av 2005 ført til en reduksjon av kostnader til eiendommer, bygg og anlegg i forsvarssektoren i størrelsesorden 800 mill. kroner pr. år sett i forhold til et alternativ uten omlegging. I tillegg har avhending av eiendommer, bygg og anlegg som er tatt ut av aktiv bruk, samlet generert netto inntekter i størrelsesorden 1,5 mrd. kroner i perioden 2002–2005. Disse merinntektene har vært et

vesentlig bidrag for å finansiere omlegging til ny forsvarsstruktur.

6.1.2 Bakgrunn og hvordan samhandelen foregår i dag

Samhandelen mellom Forsvarsbygg og Forsvarets militære organisasjon er ett av områdene som er blitt gjenstand for oppmerksomhet, hvilket medførte at forsvarssjefen har gjennomført en evaluering av etablert praksis. Dette for å identifisere og implementere tiltak for å videreutvikle og bedre gjennomføringen av samhandelen. Målet var å etablere et system som fremmet klare ansvarslinjer, forenklet planlegging og drift, og samtidig fremmet kostnadseffektivitet og virket ressursbesparende.

Evalueringen avdekket at det er et betydelig forbedringspotensial knyttet til hvordan samhandelen er blitt praktisert. Som et resultat av evalueringen er det allerede iverksatt en rekke tiltak som på kort sikt vil bedre samhandelen mellom Forsvarsbygg og Forsvarets militære organisasjon. I tillegg er det identifisert ytterligere mulige forbedringstiltak for eventuell implementering med virkning fra budsjettåret 2007. Enkelte av forbedringstiltakene vil kunne initieres av etatene selv, men vil på grunn av budsjettmessige konsekvenser først kunne implementeres med virkning fra 2007.

Samhandel mellom Forsvarsbygg og Forsvarets militære organisasjon gjennomføres fullt ut med hensyn til leie og drift av eiendommer, bygg og anlegg. Forsvarets militære organisasjon bevilgningsfinansieres, og dekker kostnadene for sin bruk av eiendommer, bygg og anlegg gjennom avtalefestede tjenester fra Forsvarsbygg.

6.1.3 Tiltak for forbedring av horisontal samhandel, som er under implementering og/eller til vurdering

Et sentralt tiltak som forberedes iverksatt er overgang fra nøkkeltallsbasert husleie til individuell prising av det enkelte leieobjektet (differensiert leie). Ved innføringen av forvaltningsmodellen i 2002 ble budsjettering og prising utført sentralt. Prosessen var basert på kostnader og årsverk som var direkte knyttet til eiendommer, bygg og anlegg ved overføring av tidligere lokal forvaltningsmyndighet fra Forsvarets militære organisasjon til Forsvarsbygg. I løpet av 2003 ble det utarbeidet nøkkeltall for leie og drift av over 60 ulike byggtyper basert på en utjevning av årlige kostnader. Prisene ble med andre ord i en viss grad gjennomsnittlige

og fremstår derfor for mange som urimelige når nye og eldre bygg av samme byggtipe har samme leiekostnad. Dette innebærer også at periodiske endringer i forvalterens kostnader, det være seg mer- eller mindrekostnader, ikke gjenspeiles i tilsvarende endringer i brukers årlige leie. Brukere som forventer at årlig innbetalt beløp umiddelbart skal kanaliseres tilbake til vedlikehold, vil derfor ikke automatisk oppleve at forventningene innfris. Andre tiltak vil kreve endringer/tilpasninger i forvaltningsmodellen. Dette gjelder i første rekke en eventuell frihet for Forsvarets militære organisasjon og andre etater til selv å velge leverandør av eiendommer, bygg og anlegg samt innføring av et eventuelt avkastningskrav i husleiens kapitalelement. Insentivene i forvaltningsmodellen er så langt mer fremtredende på brukersiden enn på forvaltersiden. Et skritt i retning av å innføre bedre insentiver også på forvaltersiden, og samtidig eksponere Forsvarsbygg for konkurranse, kan være å fristille bruker i valg av leverandør av eiendommer, bygg og anlegg. Hensikten med å innføre et avkastningskrav (i tillegg til avskrivninger) i leiens kapitalelement er å bedre synliggjøre Forsvarets reelle kostnader for eiendommer, bygg og anlegg gjennom husleien, skape grunnlag for forutsigbare rammer for gjenanskaffelse av eiendommer, bygg og anlegg og skape bedre drivkrefter/incitament for målrettet samspill mellom bruker og forvalter, spesielt ved investeringer. Innføring av et avkastningskrav innebærer at leien bedre reflekterer de reelle kapitalkostnadene, men er samtidig et nullsumspill som ikke endrer Forsvarets militære organisasjons totale kostnader for eiendommer, bygg og anlegg.

6.2 Horisontal samhandel mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og resten av Forsvarets militære organisasjon

6.2.1 Positive effekter av horisontal samhandel på logistikkområdet

Horisontal samhandel har gjennom å øke kostnadsbevisstheten bidratt til at de ulike aktørene i Forsvaret har fått en betydelig forbedret forståelse av kostnadsbildet for virksomheten, slik at man er i stand til å treffe bedre beslutninger hvor også denne faktoren er en viktig del av informasjonsgrunnlaget. Dette har bidratt til reduserte kostnader, samt til å gjøre Forsvarets logistikkorganisasjon til en mer effektiv leverandør ved at kundene er blitt mer bevisste og krevende.

6.2.2 Utfordringer i dag og tiltak som er iverksatt for å forbedre praktiseringen av horisontal samhandel

Horisontal samhandel har vært praktisert i deler av forsvarssektoren siden tidlig på 1990-tallet, men er først de senere år blitt satt fullt ut i system.

Stortinget besluttet å opprette kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon med virkning fra budsjetterminen 2004. Kapitlet skal håndtere den bevilgningsfinansierte del av Forsvarets logistikkorganisasjon så vel som den kundefinansierte del gjennom horisontal samhandel. Hovedhensikten med opprettelsen av kapittel 1740 var å synliggjøre alle logistikkrelaterte utgifter på et eget kapittel. En forutsetning for effektiv gjennomføring av horisontal samhandel var at man fikk satt internfakturerings i system. Oppbygging av kompetanse for forvaltning av dette området har tatt noe tid, men den er blitt bygget opp betydelig gjennom 2004 og 2005.

I 2005 fikk Forsvarets militære organisasjon en elektronisk internfakturaløsning og nye budsjettverktøy for oppfølging av både inntekter og utgifter. På bakgrunn av denne løsningen er Forsvarets logistikkorganisasjon bedre i stand til å drive effektiv styring. Gjennom god sporbarhet på transaksjonene blir det mulig å generere bedre kostnadsbilder på bakgrunn av regnskapet. Transaksjonskostnadene vil bli redusert ytterligere ved å forbedre internfakturaløsningen og øke kompetansen knyttet til denne, samt etablere forbedrede prosesser for å løse tvister mellom kundene og Forsvarets logistikkorganisasjon.

Selv om deler av kostnadene til Forsvarets logistikkorganisasjon dekkes direkte over kapittel 1740, finansieres i hovedsak virksomheten gjennom inntekter basert på leveranseavtaler (horisontal samhandel), i særlig grad med forsvarsgrenene. Leveranseavtalene baserer seg på forventet omfang av vedlikehold og materiellforbruk for den enkelte kunde.

Det er utfordringer knyttet til grensesnittet mellom bevilgningsfinansierte og kundefinansierte områder, dvs. for hvordan man bør fordele administrative kostnader mot de enkelte leveranser av vedlikeholdstjenester og materiell. Det vil derfor introduseres et klarere styringsmessig skille mellom bevilgningsfinansierte og kundefinansierte områder. Dette vil forenkle økonomistyringen generelt samtidig som man adresserer manglende finansiering av bevilgningsfinansierte områder som en del av Forsvarets logistikkorganisasjons plan- og budsjettprosess, og ikke i dialogen om horisontal samhandel. Effektiviseringskrav til Forsvarets logistikkorganisasjon avstemmes jens-

nom den årlige plan- og budsjettprosessen. Det skal iverksettes et arbeid i Forsvarets militære organisasjon for å etablere Forsvarets logistikkorganisasjons produktkataloger, samt for å fordele administrative kostnader på en hensiktsmessig måte. Inntil dette er gjort vil de overordnede administrative kostnadene bevilgningsfinansieres.

Det er en meget viktig forutsetning for å få ut mest mulig av ressursene som brukes i Forsvaret, at man ansvarliggjør ledere på det nivået der man tar beslutninger som påvirker ressursbruken. Ansvar og myndighet bør legges der det er en betydelig andel av variable kostnader som utløses av beslutninger knyttet til bruken av materiell og eiendommer, bygg og anlegg. Det er samtidig en forutsetning at man har nødvendig kompetanse innenfor økonomi og administrasjon for å kunne gjøre de relevante vurderingene omkring dette, og ta beslutningene på et mest mulig korrekt grunnlag. I dette ligger at man i tillegg til administrativ kompetanse også må ha tilstrekkelig fagkunnskap til å se det som skal forvaltes i relasjon til styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Forsvaret er i gang med å bygge opp den nødvendige kompetansen for å få full effekt av horisontal samhandel.

6.3 Samhandel mellom Forsvarets forskningsinstitutt, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og øvrige aktører i forsvarsektoren

6.3.1 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet ble opprettet som et eget direktorat 1. januar 2003. Nasjonal sikkerhetsmyndighet blir finansiert ca. 95 pst. gjennom direkte bevilgninger over forsvarsbudsjettet. Øvrig finansiering dekkes gjennom brukerbetaling fra kunder, herunder samhandel med Forsvarets militære organisasjon. Nasjonal sikkerhetsmyndighet utfører bl.a. sikkerhetsklareringer av personer og leverandører, og sikkerhetsgodkjenning av data-nettverk. I tillegg arrangerer de kurs og konferanser innenfor sine fagområder. Ca. 70 pst. av de tjenester Nasjonal sikkerhetsmyndighet leverer, utføres på oppdrag fra, eller som støtte til, Forsvarets militære organisasjon. Disse tjenestene er i hovedsak knyttet til bygningstjenester, IKT-infrastruktur og vaktjeneste. Her er rutinene for samhandel direkte sammenlignbare med de som er beskrevet i forholdet mellom Forsvarets militære organisasjon og Forsvarsbygg, eller internt i Forsvarets militære organisasjon. Resterende del av tjenestene leveres hovedsakelig til offentlig sektor for øvrig.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet har relativt liten erfaring med brukerbetaling for sine tjenester. Utfordringen er ikke samhandel i seg selv, men identifisering av hvilke tjenester Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal ta seg betalt for å utføre og hvordan Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal prise sine tjenester. Forsvarsdepartementet har til behandling et forslag til policy og rutiner for brukerbetaling av Nasjonal sikkerhetsmyndighets tjenester. Den videre behandlingen av utfordringene knyttet til brukerbetaling av Nasjonal sikkerhetsmyndighets tjenester vil foretas i etatsstyringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Når det gjelder samhandel om tjenester som Forsvarsbygg eller Forsvarets militære organisasjon leverer til Nasjonal sikkerhetsmyndighet, vises det til foregående punkter.

6.3.2 Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt utfører forskning både på oppdrag fra og på vegne av Forsvaret. Om lag 90 pst. av Forsvarets forskningsinstituttets omsetning er finansiert over forsvarsbudsjettet, hvorav 60 pst. gjennom samhandel internt i forsvarssektoren og 30 pst. gjennom basisfinansiering. Resterende 10 pst. av instituttets omsetning finansieres av annen offentlig forvaltning eller industri. Allerede på midten av 90-tallet innførte Forsvarets forskningsinstitutt prinsippet med bru-

kerbetaling for sine tjenester i forbindelse med opprettelsen av Forsvarets forskningsinstitutt som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Systemet med brukerbetaling av tjenester fra Forsvarets forskningsinstitutt fungerer godt. Dette kombineres med oppmerksomhet på effektivisering i etatsstyringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets forskningsinstitutt, og fører til god økonomistyring. Forsvarets forskningsinstitutt kjøper også tjenester fra Forsvarsbygg og Forsvarets militære organisasjon. Dette er i hovedsak knyttet til bygningstjenester og IKT-infrastruktur. Også her er rutinene direkte sammenlignbare med det som er beskrevet i forholdet mellom Forsvarets militære organisasjon og Forsvarsbygg, eller internt i Forsvarets militære organisasjon.

Utfordringene for samhandel med Forsvarets forskningsinstitutt er i hovedsak knyttet til beslutningsprosesser for prosjekter som finansieres gjennom samhandel, samt merkantile samhandlingsrutiner mellom Forsvarets militære organisasjon og Forsvarets forskningsinstitutt. Ut over dette synes samhandel mellom Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarets militære organisasjon å fungere tilfredsstillende. Det pågår en vurdering i Forsvarsdepartementet av de eksisterende beslutningsprosesser for prosjekter ved Forsvarets forskningsinstitutt. Denne vurderingen forventes konkludert, og tiltak implementert, i løpet av første halvdel av 2006.

7 Avslutning og oppfølging

Forsvarets virksomhet ble gjennomført innenfor tildelte budsjettrammer i 2005 på samtlige kapitler. Totalt sett viser regnskapet for 2005 at Forsvaret hadde et lite mindreforbruk på alle driftskapitlene. Samlet sett var mindreforbruket på drift 1,6 pst. av totalbudsjettet, og er godt innenfor de grenser som økonomireglementet for staten gir mulighet til å overføre.

Forsvaret hadde også et mindreforbruk når det gjelder investeringer i 2005. Dette ligger innenfor de svingninger man må påregne i gjennomføringen av en omfattende investeringsportefølje. Det har følgelig vært en forbedring av kontrollen med bruken av bevilgede midler.

Gjennom alle ledd i organisasjonen er det i 2005 fokusert på nødvendigheten av tett oppfølging av tildelte budsjettmidler og nøyaktighet i økonomistyringen. Dette har vært en krevende prosess. I den videre omstillingen av Forsvaret vil fokuset på god økonomistyring bli opprettholdt. I den forbindelse vil LOS-programmet i Forsvaret være et viktig verktøy for forbedring, ved siden av fortsatt oppfølging av de tiltak som er iverksatt etter Riksrevisjonens gjennomgang av regnskapene. Spesi-

elt vil det bli lagt vekt på ytterligere forbedringer av risikostyring og internkontroll, reduksjon i antallet anvisnings- og attestasjonsfullmakter, kvalitetssikring av lønnsprosessen, videre styrking av kompetanse innenfor forvaltningsfagene, ytterligere reduksjon i reiseutgiftene, samt en gjennomgang av investeringsprosjektene knyttet til neste langtidsplan. Dessuten vil evalueringen av horisontal samhandel ferdigstilles, og regjeringen vil komme tilbake med informasjon om forbedringstiltak ifm. fremleggelsen av St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Selv om forsvarsektoren gjennom 2005 har oppnådd en forbedring av sin økonomistyring på områder hvor det tidligere har vært svikt, gjenstår fortsatt enkelte utfordringer, og innsatsen og fokus på disse områdene vil opprettholdes i tiden fremover. Med de tiltak som er iverksatt for å bedre økonomistyringen, er Forsvarsdepartementet av den oppfatning at det er lagt et godt fundament for å kunne møte også disse på en forvaltningsmessig forsvarlig måte. Forsvarsdepartementet vil videreføre prosessen med gode faglige utvekslinger med Riksrevisjonen i det kontinuerlige forbedringsarbeidet.

8 Sak til informasjon – vedrørende tidligere vedtak om lokalisering av Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller og 335-skvadronen på Gardermoen

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008, vedtok Stortinget bl.a. at de deler av Forsvarets logistikkorganisasjon/Avdeling for tungt vedlikeholds virksomhet, samt annen forsvarsvirksomhet, som er avhengig av flystripen på Kjeller, flyttes til Gardermoen. Overflødige områder skulle avhendes i tråd med retningslinjer for avhending. Stortinget besluttet videre at 335-skvadronen på Gardermoen flystasjon skulle legges ned og skvadronen gjenopprettes på Rygge. I St.prp. nr. 1 (2004–2005) ble Stortinget informert om at det avventes godkjenning fra Avinor/Luftfartsmyndighetene før man kan komme tilbake med konkrete forslag til en hensiktsmessig fordeling av virksomheten ved Gardermoen, Kjeller og Rygge. Regjeringen orienterte i St.prp. nr. 1 (2005–2006) bl.a. om at en flytting av virksomheten fra Kjeller til Gardermoen forutsetter en godkjenning av prøveflyving fra Gardermoen.

Det Norske Veritas har vurdert risikoendring med hensyn til flysikkerhet og regularitet ved flyttingen av Forsvarets aktiviteter til Gardermoen, og styret i Avinor har på grunnlag av den risiko som er synliggjort, anbefalt at flyttingen revurderes. Samferdselsdepartementet har nylig informert Forsvarsdepartementet om saken, herunder om at nødvendige driftsforutsetninger og tiltak for å opprettholde sikkerheten vil redusere trafikkapasiteten og komme i konflikt med avviklingen av sivil luftfart. Flytting av Luftforsvarets hovedverksted fra Kjeller til Gardermoen, som Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), anses ikke å la seg gjennomføre primært av hensyn til punktligheten for sivil luftfart, men også fordi Forsvarets testflyvingsaktivitet ikke er forenlig med trafikksituasjonen ved Oslo lufthavn. Forsvarsdepartementet vil på bakgrunn av dette komme tilbake til Stortinget med saken på egnert måte.

9 Ikke igangsettelse av nærmere vurdering av et prosjekt for bortsetting av basedriften ved Haakonsvern

Stortinget ble i St.prp. nr. 42 (2003–2004) informert om et pilotprosjekt for eventuell samlet bortsetting av basedriften ved Haakonsvern. Dette hadde sin bakgrunn i at forsvarssjefen, i sin militærfaglige utredning av 2003, anbefalte å utrede samlet bortsetting av basedrift som et pilotprosjekt, og Haakonsvern ble anbefalt som pilot. Imidlertid ble det i St.prp. nr. 1 (2005–2006) redegjort for at det så langt ikke har vært mulig å starte den praktiske gjennomføringen av arbeidet, grunnet at andre avgjørende omstillingsaktiviteter som berører Haakonsvern er blitt faset foran i tid. Regjerin-

gen anser at det overordnede ansvaret for basedrift er en naturlig del av Forsvarets virksomhet, og ønsker derfor ikke en samlet bortsetting av basedriften ved Haakonsvern.

Forsvarsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 7. april 2006 om økonomisk styring i Forsvaret blir sendt Stortinget.
