

St.meld. nr. 29

(2004–2005)

Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 8. april 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Regjeringen vil med denne stortingsmeldingen informere om årsaker til merforbruket i forsvarssektoren i 2004 og om tiltak for å hindre gjentakelser.

Forsvarssektoren hadde i 2004 et uhjemlet merforbruk på 1156,3 mill. kroner. Det uhjemlede merforbruket fremkommer ved at alle merinntekter, 635 mill. kroner, trekkes fra brutto merforbruk til delvis dekning av dette, jf. romertallsvedtak I Merinntektsfullmakter i saldert budsjett for 2004. Merforbruket til Forsvarets militære organisasjon er, dersom en ser merinntekter og mindreforbruk under ett, 941 mill. kroner. Forsvarsbygg har i 2004 hatt en inntektssvikt på 170 mill. kroner. Dette skyldes ubetalte fakturaer og for sen fakturering av tjenester levert i 2004 og medfører i realiteten at merforbruket i Forsvarets militære organisasjon blir høyere. Det er likevel viktig å påpeke at ubetalte fakturaer fra Forsvarsbygg til Forsvarets militære organisasjon er vesentlig redusert i forhold til årsskiftet 2003/2004, der tilsvarende sum var 241 mill. kroner.

Forsvaret har foretatt en helhetlig vurdering av en rekke tiltak med målsetting å balansere forbruket i 2005 mot vedtatt budsjett. Tiltakene iverksettes ut fra en målsetting om at den videre omstilling og modernisering av Forsvaret og dets operative evne skal søkes skjermet. Regjeringen ser alvorlig på det uhjemlede merforbruket som fremkommer i Forsvarets regnskap for 2004. For-

svarsministeren har det politiske og konstitusjonelle ansvaret for at bevilgningene som Stortinget vedtar blir holdt. Det er derfor utvetydig at Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for overskridelsene. At et slikt betydelig merforbruk kunne oppstå, og først bli identifisert etter at regnskapsåret var avsluttet, er ikke tilfredsstillende. Dette understreker behovet for å iverksette tiltak for å bedre budsjettstyringen, på utvalgte områder i Forsvaret. Når det gjelder eventuelle budsjettmessige konsekvenser for 2005 av merforbruket i 2004, vil regjeringen komme tilbake til dette i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2005 slik at Stortinget kan ta stilling til dette.

Det alt vesentlige av merforbruket har oppstått innenfor Forsvarets logistikkorganisasjon og Hæren. Innenfor disse kapitlene har ikke personell databasen for egne ansatte vært korrekt, noe som medførte feilposterings av lønn. I tillegg har det vært for mange personer med bestiller- og attestasjonsfullmakter. Dette kombinert med mangelfull registrering/avklaring av faktiske bestillinger og om disse var innenfor eller i tillegg til inngåtte leveranseavtaler, har ført til merforbruk. Fordi bestillinger og forpliktelser er angitt uten tilfredsstillende registrering, er prognosene blitt tilfeldige og budsjettkontrollen tilsvarende.

Et sentralt ansvar som tilligger den enkelte kapitteleier, er å sikre at virksomheten er tilpasset de rammer som til enhver tid er gjeldende. Kapitteleierne skal holde oversikt over sitt forbruk ved å

tilse at personell- og organisasjonsdata er korrekte og at antall bestillere, attestanter og anvisere er regulert og ansvarsmessig balansert mot hverandre og budsjettansvarlige. Dette er avgjørende for å kunne lage realistiske prognoser. Kapitleierne skal også sørge at det til enhver tid er etablert riktig oversikt over samlet forpliktelsesbilde og tilse at personellet er organisert i forhold til det behov og de utfordringer virksomheten står overfor. Dette inkluderer også et særlig ansvar for å inneha nødvendig kompetanse i organisasjonen, ikke minst innenfor områdene økonomi og -styring.

Den omfattende omleggingen av Forsvaret de senere år, har bidratt til å skape et bedre norsk forsvar. Merforbruket i Forsvarets militære organisasjon i 2004 vil ikke endre på de vedtatte omleggings- og moderniseringsmålene for inneværende planperiode (2002-2005). Realiseringen av omstillingsmål, som gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004), er fastsatt for perioden 2005-2008, er allerede igangsatt. Omleggingen og moderniseringen av Forsvaret er krevende og det er en utfordring for både Forsvaret som organisasjon og den enkelte ansatte å gjennomføre omstillingen, samtidig som sentrale operative aktiviteter skal opprettholdes. En større andel av Forsvarets ressurser er blitt rettet inn mot den operative virksomheten. At Forsvaret lykkes med å nå omstillingsmål som Stortinget har gitt sin tilslutning til, er i seg selv en indikasjon på at Forsvaret klarer å styre og vri ressurser mot prioritert aktivitet.

Informasjonssystemer er et sentralt virkemiddel i transformasjonen av Forsvaret. Effektive informasjonssystemer skal bedre styringen og ledelsen av operativ virksomhet, og effektivisere ressursstyringen av hele Forsvarets virksomhet. Forsvaret har siden 1996 hatt økonomisystemer som ikke tilfredsstilte Økonomireglement for staten.

Regjeringen har, i en rekke stortingsproposisjoner de siste årene, orientert Stortinget om LP 1. I budsjettproposisjonen for 2005 redegjorde regjeringen for erfaringer med innføringen av systemet. Forsvaret vil tillegge disse erfaringer betydelig vekt når man nå vurderer gjennomføringen av LP 2. Gjennomføringen av Leveranseprosjekt 1 (LP 1) i Program Golf var et nødvendig og riktig tiltak som gjør at Forsvarets militære organisasjon fra 1. januar 2004 tilfredsstilte de funksjonelle minimumskravene, som er knyttet til eksternregnskapet. For å tilfredsstille øvrige deler av økonomisystemet knyttet til internregnskapet og i merknader fra riksrevisjonen som knytter seg til dette, må de neste fasene av Program Golf først innføres. Dette planlegges i faser, for å redusere risikoen knyttet til

hver fase. Systemet er også en vesentlig del av omstillingen og moderniseringen av Forsvaret. En mer rasjonell styring og forvaltning står sentralt i Forsvarets utvikling.

I forbindelse med omleggingen til nytt lønns- og regnskapssystem i Forsvarets militære organisasjon ble det foretatt en avstemming av regnskapet i 2003, og på den bakgrunn satt en ny inngående balanse 2004. Det ble i denne forbindelse identifisert en ubalanse på 208,6 mill. kroner, som kan ha utviklet seg over en rekke år og som fremstår som et utestående med statskassen. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til hvordan ubalansen skal gjøres opp i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2005.

Meldingens innhold

Kapittel 2 omhandler status for omstillingen og moderniseringen av Forsvaret. *Kapittel 3* beskriver merforbruket i Forsvarets militære organisasjon i 2004. Det redegjøres for årsaker til avvikene og forhold som bidrar til å forklare merforbruket. Det redegjøres nærmere for merforbruket i Hæren, Forsvarets logistikkorganisasjon og Forsvarets musikk. I *kapittel 4* omtales tiltak for å bedre budsjettstyringen på bakgrunn av avvikene mellom budsjett og regnskap 2004. *Kapittel 5* omhandler følgende saker til informasjon: Sak 1, «Prosjekt 6088 Nye fregatter – Status for omstilling av leverandørselskapet Izar og status på gjenkjøp og sak 2, Prosjekt 7188 P-3C Orion oppdatering.

2 Status i moderniseringsprosessen

Innledning

Forsvaret er på god vei med å omstille sin virksomhet. Den pågående moderniseringen og omstillingen av Forsvaret er en av de mest omfattende i norsk offentlig sektor. Stortinget har gjennom behandling av Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp.nr. 42 (2003–2004) gitt føringer for den videre moderniseringen av Forsvaret for perioden 2005-2008.

Hovedmålet med moderniseringen og omstillingen er å øke *Forsvarets operative evne*. Det moderne forsvar må raskt kunne settes inn der behovet oppstår, enten oppgavene skal løses hjemme eller ute, alene eller sammen med andre. Målet er å etablere et forsvar som er bedre i stand til å reagere raskt med relevante kapasiteter, for å håndtere uforutsigbarhet

innenfor et bredt oppgavespekter både nasjonalt og internasjonalt. De aller fleste av Forsvarets kapasiteter skal følgelig kunne anvendes både i en nasjonal og en internasjonal rolle. Forsvaret må være i stand til å levere operativ evne med kapasiteter best mulig tilpasset den aktuelle situasjon. Dette gir handlefrihet og fleksibilitet til å kunne håndtere et mer sammensatt trussel- og risikobilde.

Den pågående omleggingen og moderniseringen av Forsvaret er krevende. Det gjenstår fremdeles viktige steg i overgangen fra et delvis statisk invasjonforsvar til et oppgavetilpasset reaksjonsforsvar, men omstillingen har gitt betydelige resultater, og disse vil følges opp ytterligere. Gjennom omleggingen har Forsvaret lyktes med å dreie ressursinnsats fra drift til investering, og fra støttevirksomhet til operativ virksomhet. At Forsvaret lykkes med å nå omstillingsmål som Stortinget har gitt sin tilslutning til, er i seg selv en indikasjon på at Forsvaret klarer å styre og vri ressursene mot prioritert aktivitet. Dette har vært avgjørende for å kunne øke Forsvarets operativ evne. Resultatet er forbedret stridsevne og kampkraft. I dag er evnen til å samvirke og operere med styrker fra andre land i henhold til definerte krav til reaksjonstid og anvendelighet, hjemme og ute, forbedret for alle forsvarsgrenene. Norges evne til å delta med høyt etterspurte og kompetente kapasiteter nasjonalt og internasjonalt er vesentlig forbedret.

Forsvaret har således omstilt sin virksomhet, og viktig moderniseringsaktivitet er blitt gjennomført. Store deler av Forsvarets personell er blitt berørt, enten ved at arbeidsplassene deres har falt bort eller ved at virksomheten har blitt omorganisert. Det er en betydelig utfordring for både Forsvaret som organisasjon og for den enkelte ansatte å implementere omstillingen samtidig som kritiske aktiviteter skal opprettholdes. Fremdriften i omstillingen er avgjørende for at frigjorte ressurser kan omdisponeres slik et bredt flertall i Stortinget har sluttet seg til.

Omleggingen av forsvarsektoren har så langt gått etter planen på de aller fleste områder. I perioden fra 2002 er det blitt gjennomført betydelige strukturtiltak og nye tiltak er under implementering frem mot 2008. Tiltakene har vært bredt forankret i Stortinget gjennom behandlingen 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) for langtidspanoden 2002 – 2005, samt Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004), når det gjelder den videre moderniseringen av Forsvaret i langtidspan-

rioden 2005 – 2008. Det vises i denne sammenheng også til St.meld. nr. 39 (2003 – 2004) om Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid.

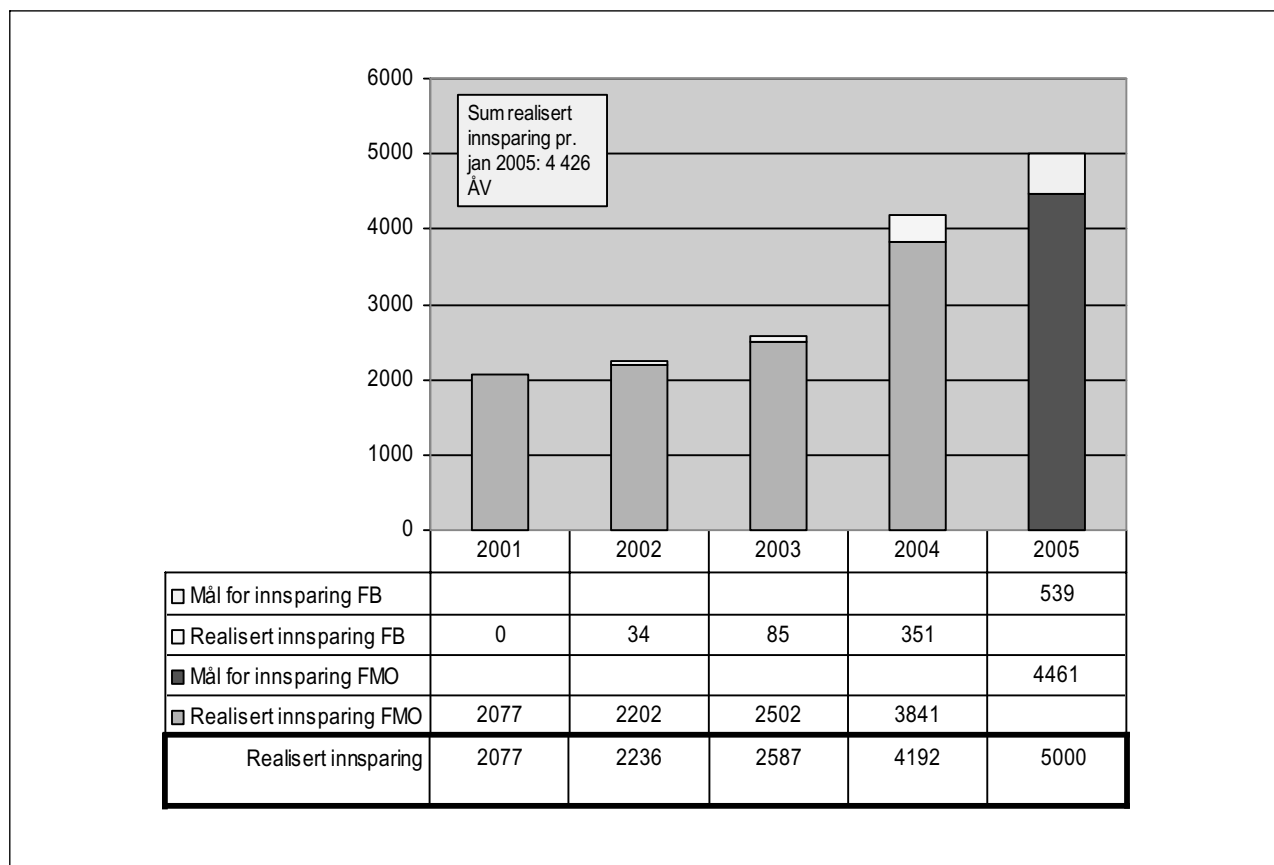
Status i måloppnåelsen

Forsvaret er i all hovedsak i rute i forhold til å kunne nå alle de sentrale omstillingsmålene. Omstillingsmålene i Forsvaret for perioden 2002-2005 ligger fast. Realiseringen av disse målene er avgjørende for den pågående kvalitetshevingen av Forsvaret.

Ved siden av å utvikle den operative strukturen, skal Forsvaret innen utgangen av 2005 ha spart minimum 2 mrd. kroner på drift sammenlignet med et alternativ med utgangspunkt i år 2000, uten omlegging. Gjennom driftsinnsparingstiltak frigjøres ressurser, og disse omdisponeres primært til prioriterte områder som øvelser og annen operativ virksomhet, samt materiellinvesteringer. Årlig drift av Forsvarets militære organisasjon i 2005 er forutsatt å utgjøre maksimalt 19,8 mrd. kroner. Dette vil oppfylle målet om å redusere driftsbudsjettet med 2 mrd. kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging. Videre skal Forsvaret innen utgangen av 2005 ha redusert bemanningen med minimum 5 000 årsverk, eller ca. 24 pst. Forsvarets øverste ledelse reduseres med 50%, i tråd med Stortingets vedtak tilknyttet behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 45 (2001-2002). Ved utgangen av 2004 var bemanningen i forsvarssektoren redusert med 4 192 årsverk i forhold til september 2000. Utrangeringen av eiendom, bygg og anlegg går som planlagt, og Forsvaret vil med stor grad av sikkerhet nå målsettingen om å redusere med 2 mill. kvm ned til 4 mill. kvadratmeter, innen utgangen av 2005. Forsvaret hadde ved utgangen av 2004 redusert antall kvadratmeter i bruk med 1,74 mill. kvadratmeter.

Ikke minst som et resultat av et målbevisst arbeid for å nå omstillingsmålene, har beløpet som er brukt på investeringer i forsvarssektoren, økt markert. I de senere år er beløpet økt fra 6,4 mrd. kroner i 2000 til 9,4 mrd. kroner i 2004, jf. figur 2.2. Også i 2005 vil det prioriteres betydelige midler til materiellinvesteringer. Ressursene prioriteres til etablering og modernisering av den vedtatte styrkestrukturen. Målrettet bruk av investeringsmidlene for å styrke Forsvarets operative evne har vært prioritert. Kvalitet er blitt prioritert fremfor kvantitet.

Alle pålagte organisasjonsendringer er gjennomført. Forsvarets styrkestruktur bygges opp med kapasiteter og personell som vil kunne løse

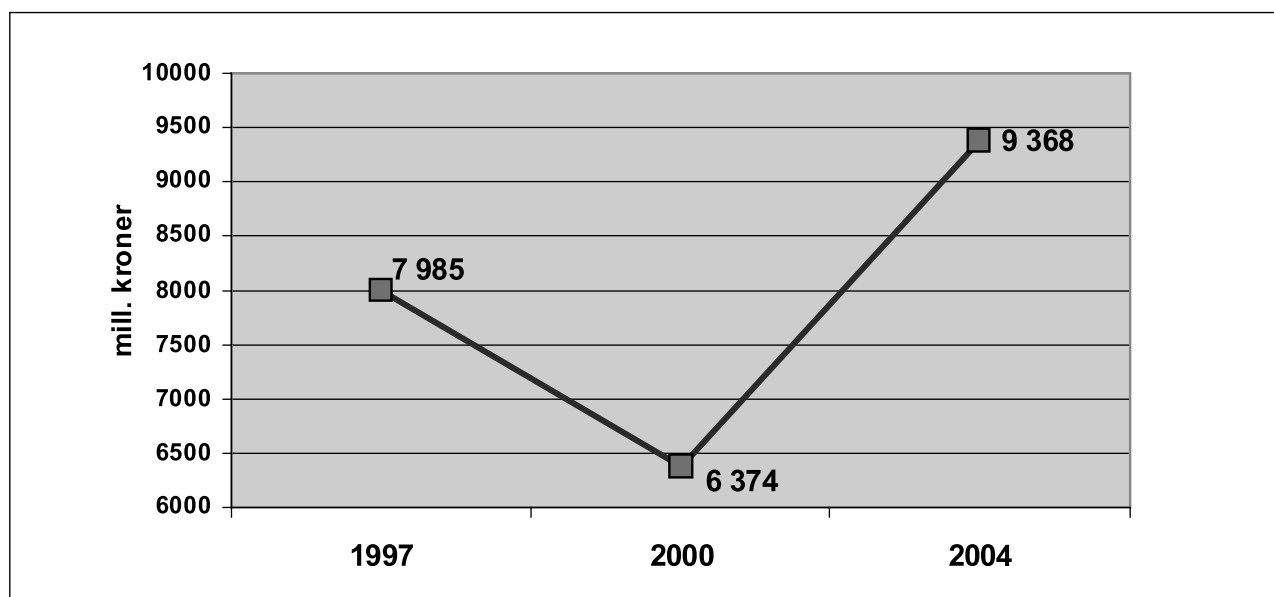


Figur 2.1 Innsparing i antall årsverk i Forsvaret – realisert 01-04, måltall 05

oppgaver både hjemme og ute, slik at de vil gi gjensidig forsterkende effekter i løsningen av de ulike oppgavene.

Forsvaret er inne i det siste året av innværende langtidsperiode, samtidig som det har startet første året i den nye perioden. Realiseringen av

ytterligere omstillingsmål som er fastsatt for perioden 2005-2008, er allerede igangsatt. Minimum 2 mrd. 2004-kroner skal forskyves fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, sammenlignet med 2004-nivået. Av dette skal netto minimum 600 mill. kroner fri-



Figur 2.2 Utvikling i totale investeringer (løpende priser)

gjøres fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Antall årsverk i Forsvarets militære organisasjon skal bringes ned til anslagsvis 15 000 (eksklusive gevinster knyttet til den videre moderniseringen av FLO), Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA) skal reduseres til maksimalt 3,5 mill. kvm og husleieutgiftene pr. kvadratmeter skal reduseres med inntil 20 pst. Disse økonomiske og admi-

nistrative delmålene skal gjennomføres snarest mulig, og senest innen utgangen av 2008.

Avvik mellom budsjett og regnskap 2004 og tiltak for å bedre forsvarrets økonomistyring

2.1 Om årsakene til avvikene

Tabell 2.1 viser regnskapet til Forsvarssektoren for 2004, samt avvik i mill. kroner og pst. mellom Forsvarets militære organisasjons totale bevilgning til disposisjon og endelig regnskap på kapittelnivå. Hovedtabell (mill. kroner)

Kap.	Betegnelse	Til disposisjon i 2004 ¹	Regnskap 2004	Avvik i kroner	Avvik i %
	Militært forsvar m.v.				
1700	Forsvarsdepartementet (jf. kap. 4700)	307 910 602	296 288 994	11 621 608	3,77
1710	Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg (jf. kap. 4710)	849 594 654	970 151 700	-120 557 046	-14,19
1719	Fellesutgifter og tilskudd til foretak under Forsvarsdepartementet	727 007 664	680 968 566	46 039 098	6,33
1720	Felles ledelse og kommandoapparat (jf. kap. 4720)	1 184 234 867	1 172 865 161	11 369 706	0,96
1723	Nasjonal sikkerhetsmyndighet (jf. kap. 4723)	99 311 982	97 192 376	2 119 606	2,13
1725	Fellesinstitusjoner og -utgifter under Forsvarsstaben (jf. kap. 4725)	2 685 517 040	2 568 706 780	116 810 260	4,35
1731	Hæren (jf. kap. 4731)	4 113 610 093	4 538 690 143	-425 080 049	-10,33
1732	Sjøforsvaret (jf. kap. 4732)	2 777 546 984	2 793 563 913	-16 016 928	-0,58
1733	Luftforsvaret (jf. kap. 4733)	3 521 169 066	3 542 044 900	-20 875 834	-0,59
1734	Heimevernet (jf. kap. 4734)	1 199 320 947	1 195 350 510	3 970 437	0,33
1735	Etterretningstjenesten	679 057 000	679 073 749	-16 749	0,00
1740	Forsvarets logistikkorganisasjon (jf. kap. 4740)	1 757 785 387	2 301 563 974	-543 778 587	-30,94
1760	Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg (jf. kap. 4760)	8 609 289 386	8 604 242 110	5 047 275	0,06
1790	Kystvakten (jf. kap. 4790)	734 244 441	738 595 013	-4 350 572	-0,59
1791	Redningshelikoptertjenesten (jf. kap. 4791)	257 248 722	262 142 912	-4 894 190	-1,90
1792	Norske styrker i utlandet (jf. kap. 4792)	772 347 119	778 902 028	-6 554 909	-0,85
1795	Kulturelle og allmennnyttige formål (jf. kap. 4795)	229 999 164	240 215 687	-10 216 524	-4,44
	Sum kategori 04.10	30 505 195 117	31 460 558 516	(955 363 399) ²	(3,13)

¹ Inkluderer overføringer fra 2003, samt totale merinntekter i 2004. Det vises i denne sammenheng til Forsvarsdepartementets merinntektsfullmakt, jf. romertallsvedtak II Merinntektsfullmakter i B.innst. S. nr. 7 (2004-2005). Merinntektene i 2004 er i tabellen fordelt på motsvarende utgiftskapitler iht. etablert praksis.

Det har vært praksis i Forsvarssektoren at de kapitleiere som genererer merinntektene også får overført disse til påfølgende budsjettår, med mindre en omgruppering gjennomføres.

Forsvarsdepartementet har fra og med 2005 gitt direktiv til Forsvarets militære organisasjon om at informasjon om merinntekter skal legges frem for departementet så tidlig som mulig, og at anvendelsen av merinntekten fastsettes uavhengig av hvilken virksomhet som har generert den.

² Kolonnen for avvik i kroner representerer hele forsvarssektoren, og summen på 955 mill. kroner er derfor ikke samsvarende med summen på 941 mill. kroner tilknyttet Forsvarets militære organisasjon som er beskrevet i innledningen.

Innledning

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive årsaks-sammenhenger og forklaringer til merforbruket. Regjeringen ser alvorlig på det uhjemlede merforbruket i Forsvaret som fremkommer i Forsvarets regnskap for 2004. At et slikt merforbruk kunne oppstå, og først bli identifisert etter at regnskapsåret var avsluttet, er ikke tilfredsstillende. Dette understreker behovet for å iverksette en rekke rettede tiltak for å bedre budsjettstyringen, på utvalgte områder i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet vil likevel påpeke at for de fleste kapitler i forsvarssektoren er aktiviteten gjennomført innenfor, eller nær, de tildelte økonomiske rammer for 2004.

Årsaker til merforbruket i 2004

Det alt vesentlige av merforbruket har skjedd innenfor Forsvarets logistikkorganisasjon og Hæren der det har vært utilstrekkelig økonomistyring og kontroll i 2004.

Et sentralt ansvar som tilligger den enkelte kapitleier, er å sikre at virksomheten er tilpasset de rammer som til enhver tid er gjeldende. Kapitleierne skal holde oversikt over forbruk, tilse at personell- og organisasjonsdata er korrekte, at antall bestillere, attestanter og anvisere er regulert og ansvarsmessig balansert mot hverandre, samt at oversikt over samlet forpliktelsesbilde er etablert. Kapitleieren skal organisere sitt personell i forhold til det behov og de utfordringer virksomheten står overfor. Dette inkluderer et særlig ansvar for at personellet innehar nødvendig kompetanse, ikke minst innenfor økonomi og -styringsfeltet. Stillingsfullmakter for grenstabene er delegert til kapitleierne, slik at kapitleier har fullmakt til å omdisponere mellom økonomistillinger og andre stillinger.

Det har vært mangelfull oversikt over inngåtte forpliktelser og eget forbruk. Denne manglende oversikten medførte at prognosene for årsresultatet var feil og bidro til at tiltak for å holde virksomheten innenfor tilgjengelige økonomiske rammer, ikke ble iverksatt. Prognosene hadde uakseptable store avvik sammenlignet med faktisk resultat.

Forsvarssjefen skriver i årsrapporten om gjennomføringen av virksomheten i Forsvarets militære organisasjon i 2004:

«FMO gikk inn i driftsåret 2004 med en erkjennelse om at man stod foran en meget stram økonomisk situasjon, med en tildeling som var basert på forutsetninger om store omorganise-

ringer og gevinstrealiseringer, spesielt innenfor personell- og EBA-området. Samtidig medførte implementeringen av nytt lønns- og regnskaps-system store kompetanse- og kapasitetsmessige utfordringer innenfor økonomiforvaltningen.

I tillegg skulle horisontal samhandel gjennomføres over kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon, og dette medførte en ny og utfordrende finansieringsform for FMO.»

Dette er forhold som har bidratt til å gjøre utfordringene større, men dette var kjent helt fra starten av regnskapsåret. Når regnskapet allikevel ble avsluttet med et betydelig merforbruk, kan dette bl.a. forklares med manglende fokus på oppfølging av spesielt relasjonen mellom tildeling, forpliktelser og prognoser i de deler av Forsvarets militære organisasjon som hadde stort merforbruk.

Det har vært betydelig forskjell mellom forsvarsgrenene mht. hvor mange som har hatt fullmakt til å forplikte forsvarsgrenene økonomisk gjennom attestasjonsanvisning og bestillingsfullmakt.

Det er tydelige tegn på at det har eksistert urealistiske forestillinger omkring kostnadene knyttet til leveranser fra Forsvarets logistikkorganisasjon til kundene, særlig knyttet til kunder i Hæren. Det har vært lite fokus på kundedialog i budsjetteringssammenheng. Fokus og oppfølging av forpliktelsene gjennom året, ville gitt større mulighet til å endre kursen på et tidligere stadium og dermed forhindret merforbruket. Manglende bruk av tilgjengelig verktøy for å lage prognoser hos så vel leverandør som kunde, har bidratt sterkt til den situasjonen som har oppstått.

Horisontal samhandel (internfakturerings) har vært benyttet som styringsmetode siden 1992. Før 2004 foregikk horisontal samhandel innenfor de respektive grenkapitler med kostnadsregistrering internt på kapitlet. Fra 2004 ble det innført internprising og det ble etablert et eget kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon. Det er på det rene at horisontal samhandel ikke kan gjennomføres optimalt uten god systemstøtte og gode muligheter for å følge opp status og fremdrift på inngåtte avtaler. Dette var imidlertid kjente utfordringer som hadde vært mulig å løse på en bedre måte, selv uten denne systemstøtten, ved manu-

Tabell 2.2 Fullmakter

	Anvisningsfullmakter	Attestasjonsfullmakter
Hæren	193	524
Sjøforsvaret	103	250
Luftforsvaret	67	152

elle rutiner. Fra januar 2005 er elektronisk understøttelse for fakturering innført.

Tildeling, gitt til Forsvarssjefen i Forsvarsdepartementets iverksettingsbrev, basert på Stortingets budsjettvedtak, er etatens hjemmel for bruk av midler. I iverksettingsbrevet for 2004 var det presisert at dersom det oppstod avvik mellom ambisjoner/oppdrag og tildelinger, skulle virksomheten holdes innenfor rammen av tildelte midler, og aktivitet reduseres tilsvarende. Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret reduserte på denne bakgrunn sin aktivitet i august 2004.

Gjennomføringen av Leveranseprosjekt 1 (LP 1) i Program Golf var et nødvendig og riktig tiltak for at Forsvaret skulle kunne tilfredsstille minimumskrav for eksternregnskap i Økonomireglementet for staten. Samtidig er LP 1 en svært viktig brikke i arbeidet med omstillingen, ikke minst for å nå de vedtatte nedbemanningsmålene for Forsvaret. I B.innst. S. nr. 7 (2004-2005) sier Forsvarskomiteen at «gjennomføringen av LP 1 skulle sette Forsvaret i stand til å realisere gevinster, samt å etablere en stabil plattform for et fremtidig FIF (Felles integrert forvaltningssystem) for effektiv planlegging, bruk og styring av Forsvarets samlede ressurser.» For Forsvaret, som for enhver organisasjon som implementerer et stort administrativt styringssystem, vil det gå noe tid før nye rutiner og prosesser er modnet og gir full effekt. I deler av Forsvarets militære organisasjon har det vært for lav kompetanse i attestasjons- og anvisningsprosessen, noe som har ført til feilkonteringer og forsinkelser i fakturaflyten. Dette har igjen bidratt til manglende oversikt, særlig i Hæren og i Forsvarets logistikkorganisasjon, over forbruk i forhold til tildeling gjennom året.

Nærmere om merforbruket i Hæren

Regnskapsmessig merforbruk i Hæren i 2004 beløper seg til 425 mill. kroner. I Forsvarssjefens årsrapport heter det at:

«Hovedproblemene ifm. Hærens økonomistyring og budsjettkontroll relateres til ansvars- og myndighetsforhold og tilgjengelig styringsinformasjon. Oppfølgingen av omorganiseringen i Hæren gjennom etablering av styringslinjer med klare ansvars- og myndighetsforhold, herunder styring/begrensning av fullmakter til bestilling, attestasjon og anvisning, har ikke vært god nok. Videre har evnen og kompetansen til å etablere et fullstendig kostnadsbilde, med utgangspunkt i tildeling og forbruksstatus i lønns- og regnskapsystemet og oversikt over/styring av Hærens

samlede forpliktelser (personellkostnader, EBA-leie, horisontal samhandel, driftsanskaffelser mv), ikke vært tilstrekkelig.»

Hæren har m.a.o. ikke hatt tilfredsstillende økonomistyring og kontroll i 2004. Det har ikke vært tilstrekkelig oversikt over inngåtte forpliktelser og eget forbruk. I deler av organisasjonen var det også for lav kompetanse i attestasjons- og anvisningsprosessen, noe som har ført til feilkonteringer og forsinkelser i fakturaflyten. Kompetanse til å etablere et fullstendig kostnadsbilde med utgangspunkt i tildeling og forbruksstatus i lønns- og regnskapsystemet har ikke vært tilstrekkelig. Dette har medført at prognosene for årsresultatet ble feil, og at tiltak for å tilpasse aktiviteten ikke ble iverksatt tidnok.

Hæren ble i 2004 omorganisert i tråd med omstillingen av Forsvaret. Denne omfattende omorganiseringen ble igangsatt samtidig med implementeringen av ny lønns- og regnskapsløsning. Det ble også innført horisontal samhandel på tvers av kapitler mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og kundene. Totalt medførte dette meget store styrings-, kapasitets- og kompetansemessige utfordringer. Dette ble ytterligere forsterket av at lønnskostnader, pga. feil i personell- og organisasjonsdatabasene, ble belastet feil kapittel. Avdelingene fikk derfor en forsinkelse på en måned for å kunne få det riktige økonomiske bildet på lønnsiden. Ansvar for å sikre korrekte personell- og organisasjonsdata er tillagt den enkelte avdelingsleder med personellansvar, under den enkelte kapitteleier.

Hærens avdelinger har også hatt et betydelig høyere aktivitetsnivå enn det budsjett og tildeling ga rom for. Hærens driftsbudsjett har tidligere år vært delvis finansiert av tæring på overskuddslagre. I 2004 bortfalt denne muligheten, ved at Forsvarets logistikkorganisasjon i sin helhet ble skilt ut fra forsvarsgrenene og Forsvarets lagre overført til Forsvarets logistikkorganisasjon, uten at aktivitetsnivået i tilstrekkelig grad ble justert mot tilgjengelige ressurser.

Totalt sett viser dette at problemene i Hæren bl.a. var manglende evne til å føre korrekte personell- og organisasjonsdata, uklare ansvars- og myndighetsforhold, samt manglende oversikt over Hærens samlede økonomiske forpliktelser.

Nærmere om merforbruket i Forsvarets logistikkorganisasjon

Regnskapsmessig merforbruk i Forsvarets logistikkorganisasjon utgjør 543 mill. kroner, og fordeler seg med 149 mill. kroner på bevilgnings-

finansiert virksomhet, og 380 mill. kroner på virksomhet som er kundefinansiert gjennom horisontal samhandel mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og forsvarsgrenene.

I henhold til Forsvarssjefens årsrapport var hovedårsakene til Forsvarets logistikkorganisasjons merforbruk i 2004 bl.a. følgende:

- Forsvarets logistikkorganisasjon og kundene har ikke hatt tilstrekkelig dialog på alle nivåer med tanke på økonomiske konsekvenser relatert til kundenes høye aktivitetsnivå. Det har ikke vært avklart om en leveranse har vært innenfor eller utenfor inngått leveransekontrakt, eller om pris på et eventuelt tilleggsoppdrag.
- Etterslep i behandling av fakturaer og stort fakturavolum har skapt et kapasitetsproblem.
- Forsvarets logistikkorganisasjon har ikke hatt systemstøtte og tilstrekkelige rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av horisontal samhandel, herunder også oppfølging av kundefordringer. Dette medførte at prognosene var for optimistiske, noe som ble oppdaget så sent at det ikke var mulig å iverksette korrigerende tiltak. Kombinert med et betydelig etterslep i faktureringen og utilstrekkelig dialog med kundene om hvor store innbetalinger som faktisk kunne forventes før årsskiftet, ble resultatet en stor underdekning i den horisontale samhandelen.
- Forsvarets logistikkorganisasjon har ikke hatt tilstrekkelige rutiner for å sammenholde prognosene for planlagte inntekter (eksterne og horisontal samhandel) med planlagte utbetalinger for å sikre at kapittel 1740 totalt sett kunne balansere.

Forsvarets logistikkorganisasjon har m.a.o. ikke hatt tilfredsstillende økonomistyring og kontroll i 2004. Det har ikke vært tilstrekkelig oversikt over inngåtte forpliktelser, eget forbruk og forventede og realistiske inntekter fra kundene. I deler av organisasjonen var det også for lav kompetanse i faktureringsprosessen. Kompetanse til å etablere et fullstendig kostnadsbilde, med utgangspunkt i tildeling og forbruksstatus i lønns- og regnskaps-systemet og oversikt over/styring av samlede forpliktelser (personellkostnader, leie av eiendommer, bygg og anlegg, horisontal samhandel, driftsanskaffelser mv.), har ikke vært tilstrekkelig.

Horisontal samhandel på tvers av kapitler ble innført før det var etablert en elektronisk system-understøttelse for fakturering. Dette innebar at faktureringsarbeidet måtte utføres manuelt av medarbeidere som ikke var godt nok kjent med

slike rutiner, noe som skapte problemer på kompetansesiden og etterslep i faktureringen. Horisontal samhandel er kompetansekrevene. Med bakgrunn i behovet for å etablere rutiner for kundefinansiering av Forsvarets logistikkorganisasjon innenfor Forsvarets militære organisasjon, er det fra 2002 blitt gjennomført sentrale og lokale kurs innen horisontal samhandel. Kursene har vært rettet mot både kunder og leverandører, og alle som har hatt behov for kompetanseheving, har fått tilbud om å delta. Det er derfor grunn til å understreke at det ikke er horisontal samhandel som styringsmetode, men manglende fokus på oppfølging av kostnadsbildet som er medvirkende årsak til merforbruket. Fra januar 2005 er elektronisk understøttelse for fakturering innført.

Det har vært en mangelfull dialog mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og enkelte kunder på ulike nivåer. Dette, kombinert med urealistiske forestillinger omkring kostnadene knyttet til leveranser fra Forsvarets logistikkorganisasjon, har bidratt til å gi et feil bilde av situasjonen. Ovennevnte har medført at prognoser for årsresultat ble feil, og tiltak for å tilpasse aktiviteten ble derfor ikke iverksatt tidsnok.

2.2 Om tiltak for bedre økonomistyring i Forsvaret

2.2.1 Generelt

For å hindre at det for høye aktivitetsnivået ved utgangen av 2004 videreføres i 2005, og for å sikre oppgjør av fordringer tilknyttet leverte tjenester fra Forsvarsbygg og Forsvarets logistikkorganisasjon i 2004, vil forsvarssjefen innenfor sitt fullmaktsområde, iverksette tiltak for å sikre nødvendig og tilstrekkelig økonomisk handlingsrom for å balansere årets budsjett, og sikre at betydelig merforbruk ikke gjentas. Oppfølging og kontroll, på alle nivå i organisasjonen, av at tiltakene gir nødvendig og forutsatt effekt, vil være avgjørende for å sikre overholdelse av de vedtatte budsjett-rammene for 2005.

For å sikre at virksomheten for 2005 gjennomføres iht. tildeling, samtidig med at de overordnede målene i omstillingen av Forsvaret nås, vil det bli satt inn strakstiltak, og tiltak på kortere og lengre sikt som vil gi, spesielt Hæren og Forsvarets logistikkorganisasjon, de nødvendige verktøy for å holde kontroll med forpliktelser, og sikre utarbeidelse av troverdige prognoser.

Forsvarssjefen presenterte, 20. desember 2004, prognoser som viste at budsjettet for For-

svarets militære organisasjon i 2004 som helhet ville balansere, med en mulighet for en mindre overskridelse på Hæren som ville bli dekket av tilsvarende mindreforbruk på andre kapitler. Det at Forsvarsdepartementet så sent på året ble forsikret om at budsjettet for 2004 var i balanse, forteller klart at oversikten på bl.a. personelldata og forpliktelsesregnskapet har vært for dårlig, og ikke egnet til utarbeidelse av pålitelige prognoser.

Forsvarsdepartementet har derfor satt spesiell fokus på tiltak som skal kunne gjøre Forsvaret i stand til å utarbeide gode prognoser, noe som er helt avgjørende for å få til effektiv økonomistyring. Tiltakene som er listet er ikke uttømmende. Det er gjort klart overfor kapitteleierne at de i tillegg har et selvstendig ansvar for å holde seg innenfor budsjetttrammene og selv etablere et pålitelig prognoseverktøy for sin virksomhet. Det er videre gjort klart at det om nødvendig må iverksette ytterligere tiltak for å få kontroll med økonomistyringen.

2.2.2 Allerede igangsatte og umiddelbart forestående tiltak for å bedre økonomistyringen i Forsvaret

Personelldata

- Forsvarsstaben etablerte høsten 2004 et prosjekt med oppgave å redusere antall feil i grunnlaget for personell- og organisasjonsdata. Dette var nødvendig både for å redusere antall feil, og for å øke forståelsen blant personell- og organisasjonsmedarbeiderne om viktigheten av å håndtere prosessene riktig. Arbeidet videreføres i 2005 i linjeorganisasjonen.
- Den enkelte kapitteleier med underlagte ledd er gitt i oppdrag å foreta en fullstendig gjennomgang av alle organisasjons- og personelldata, samt å sikre at alle forsvarsets avdelinger praktiserer lik behandling av disse i det nye lønns- og regnskapssystemet, og i randsystemene som dette bygger på. De er også pålagt å følge opp rutineene som er etablert for å oppdatere og kvalitetssikre organisasjons- og personelldata på månedsbasis. For å lette dette arbeidet er det igangsatt et prosjekt «Leveranse organisasjon og personell». Prosjektet skal sørge for automatisk overføring av data mellom de forskjellige applikasjonene med en identifisering av organisatoriske avvik i datagrunnlaget og oppretting av disse. Prosjektet

har videre som oppdrag å følge opp datakvaliteten i organisasjons- og personellsystemene, herunder å gi pålegg til og følge opp de enkelte sjefene for driftsenhetene i Forsvaret. Dette for å sikre en korrekt kvalitet på dataene.

Anviser- og attestasjonsfullmakter

- Forsvaret har i dag et stort antall personer med anviser- og attestasjonsfullmakt. Anslagsvis fordelt med 717 i Hæren, 353 i Sjøforsvaret og 219 i Luftforsvaret. Forsvarssjefen er gitt i oppdrag å sørge for at antall anvisere og attestanter reduseres og er regulert og ansvarsmessig balansert mot hverandre, samt forankret mot budsjettansvaret. En reduksjon og regulering av antall bestillere og attestanter vil forenkle prosessen med å holde kontroll og oversikt over forpliktelsene, og antall feil vil gå ned. Risikoen for at fakturaer blir liggende over fall blir også redusert, siden hver attestant bruker systemet oftere og fanger opp fakturaer etter hvert som de kommer inn.

Forsvarsbygg – Husleieordningen

- Forsvarssjefen har pålagt kapitteleierne å gjennomgå alle inngåtte husleieavtaler knyttet til bygningsmasse, med formål å øke tempo i utrangeringen for derved å redusere EBA-kostnadene.
- Alle Forsvarets enheter er pålagt å betale husleie til Forsvarsbygg forskuddsvis og i kvartalsvise rater. Det samme gjelder utførte tjenester knyttet til drift av bygningsmassen, hvor det gjennomføres en foreløpig avregning mot faktisk utførte tjenester i september, med endelig avregning i begynnelsen av påfølgende regnskapsår. Dette for å unngå at husleieutgifter blir overført fra et år til et annet, men betales og kostnadsføres i det enkelte år.

Leveranser – FLO

- Forsvarets logistikkorganisasjon og kundene hadde i 2004 ikke tilstrekkelig dialog på alle nivåer med tanke på de økonomiske konsekvensene relatert til aktivitetsnivået, og kjøp/salg av tjenester fra Forsvarets logistikkorganisasjon. Dette påvirket spesielt økonomistyringen hos kunder som ikke hadde full oversikt over enhetens samlede økonomiske forpliktelser. Horisontal samhandel vil derfor bli gjen-

stand for videreutvikling, for i størst mulig grad å sikre en felles mal for gjennomføring i alle forsvarsgrener. Videreutviklingen vil bygge på positive erfaringer utledet av de grenene som har hatt tilfredsstillende økonomistyring i 2004, og resultatet vil bli implementert i dialog med Forsvarets logistikkorganisasjon.

- Utarbeidelse og nødvendig korrigering av prognoser i 2004 har vært mangelfull i Hæren og Forsvarets logistikkorganisasjon. Det har vist seg å være en kompetanse- og organisasjonsmessig utfordring å øke bevisstheten rundt avtaler om eiendom, bygg og anlegg, horisontal samhandlingsleveranser og driftsanskaffelser som forpliktende faktorer i økonomistyringen. Den enkelte kapitleier har selv ansvaret for å ha tydelige prognoser på eget område. Dette oppnås ved bl.a. å redusere antall personer med bestillerfullmakt, anvisningsfullmakt og attestasjonsrett, særlig i Hæren. Antallet personer med slike fullmakter vil bli vesentlig redusert ift. dagens nivå.
- Ny elektronisk løsning for internfakturering ble iverksatt 24. januar 2005, og gir Forsvarets militære organisasjon også en teknisk understøttelse for fakturering mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og kundene. Gevinsten er bl.a. raskere oppgjør mellom leverandør og kunde, bedre oversikt over utestående fordringer og en mer forutsigbar kontantstrøm. Tiltaket er også listet i Forsvarets militære organisasjons tiltaksliste for oppfølging av riksrevisjonssaker. Riksrevisjonen har gitt positiv tilbakemelding på dette tiltaket i forbindelse med oppfølging av feil i 2003-regnskapet.
- Dialogen mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og kundene i 2004 om innhold i og praktisering av horisontal samhandel/leveranseavtaler må styrkes for å oppnå større lojalitet, ansvarliggjøring og forutsigbarhet i kontantstrømmen. Dette er et sentralt tiltak for å klargjøre reelle krav mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og kundene. Avtalene må være så klare og forpliktende for alle at det ikke oppstår konflikt om fakturagrunnlaget. Forsvarsstaben og Forsvarets logistikkorganisasjon vil derfor fortsette arbeidet med å sikre at avtalepartnere har en omforent forståelse av leveranseavtalenes innhold og forpliktelser, særlig på områder hvor en slik forståelse var sviktende i 2004.

- Gjeldende leveranseavtaler mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og kundene er under revisjon. De nye avtalene baseres på drifts- og årsverksnivået for Forsvarets logistikkorganisasjon i 2005. Nye oppdaterte leveranseavtaler med basis i revidert nasjonalbudsjett vil bli etablert. For fremtidige budsjettår vil departementet gjennom styringsdialogen med Forsvarets militære organisasjon, stille krav om at leveranseavtalene for det påfølgende budsjettår skal være utarbeidet som del av grunnlaget for etatssjefens budsjettforslag.
- Dersom kundene unntaksvis har behov for tjenester fra Forsvarets logistikkorganisasjon som ligger utenfor de inngåtte leveransekontraktene, skal kundene og Forsvarets logistikkorganisasjon i dialog prisfastsette og akseptere vilkårene for leveranse innen det tidspunkt bestillingen finner sted. Fakturering og betaling for de utførte tjenestene skal deretter skje fortløpende og innenfor samme år.

Kostnadskontroll

- Forsvarsdepartementet har iverksatt tiltak for å redusere administrative utgifter, herunder spesielt bruk av konsulenter og reiseutgifter. Forsvaret benytter seg av eksterne konsulenter for å knytte til seg kompetanse som Forsvaret ikke innehar eller som det ikke er hensiktsmessig å tilsette personell for å dekke. I det omfattende arbeidet med omstillingen og moderniseringen av Forsvaret, er det i mange tilfeller både nødvendig og rasjonelt å benytte eksterne konsulenter. For å bedre kontrollen med konsulentbruken har departementet imidlertid iverksatt nye retningslinjer som innskerper godkjenning av kontrakter for konsulentbruk og som pålegger etatssjefen personlig å godkjenne hvert enkelt oppdrag før kontraktsinngåelse, samt en tettere oppfølging og månedlig rapportering av status til departementet.
- Alle eksisterende konsulentoppdrag i Forsvaret vil i tillegg bli kritisk gjennomgått, og oppdragene vil bli avsluttet dersom disse ikke primært brukes for å følge opp på følgende områder:
 - Ekstern risikoanalyse av større materiellprosjekter.
 - Spesiell kompetanse knyttet til materiellprosjekter.

- Saker vedrørende økonomistyring og riksrevisjonsoppfølging.
- De totale reiseutgiftene i Forsvaret anses for høye. Det er nedsatt en egen arbeidsgruppe som skal lage nye retningslinjer for reisevirksomheten i Forsvaret. Hensikten vil være å iverksette tiltak for å redusere reiseutgiftene. I tillegg er alle enheter underlagt forsvarssjefen pålagt å redusere reiseutgiftene til et minimum. Departementet vil i sin etatsstyring følge opp dette temaet spesielt.

Ledelse og virksomhetsstyring

- På bakgrunn av revidert Reglement for økonomistyring i staten er Forsvarsdepartementets retningslinjer til etatene vedrørende etatsstyring og departementets økonomiinstruks til etatene revidert. Disse retningslinjene gjelder for alle departementets underliggende etater, herunder Forsvarets militære organisasjon, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Forsvarsstaben ga 30. desember 2004 ut nye oppdaterte retningslinjer for økonomiforvaltning for Forsvarets militære organisasjon. Målgruppen for retningslinjene er budsjett- og resultatansvarlige sjefer, samt alle ansatte som har en rolle innenfor økonomiforvaltning i Forsvarets militære organisasjon. Forsvarsdepartementets nye økonomiinstruks til etatene trådte i kraft 11. mars 2005. Målgruppen er etatssjefene. Forsvarsstaben vil utgi rettelser og tillegg til etatens retningslinjer for økonomiforvaltning basert på disse. En oppdatering planlegges i løpet av 2005. Departementets nye retningslinjer for etatsstyring ble oversendt underlagte etater 9. mars 2005. Formålet med retningslinjene for etatsstyring er dels å beskrive styringsdialogen mellom departementet og underliggende etater, dels å beskrive etatenes roller og ansvar i gjennomføringen av styringsdialogen.
- Forsvarsdepartementet har gjennomgått og oppdatert Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF). Regelverket ble iversatt 1. september 2004, og målgruppen er alt personell i Forsvaret som jobber med anskaffelser.
- Gjennom et eget prosjekt i regi av Program Golf, er det i løpet av 2004 lagt til rette for fire nye integrerte plan- og styringsprosesser. Prosessene omfatter rullerende 4 års planlegging, årlig planlegging, oppdragsplanlegging, samt mål- og resultatoppfølging. For 2005 har departementet utarbeidet en samlet strategisk virksomhetsplan for forsvarssektoren. Hensikten er å klargjøre og legge til rette for helhetlig og enhetlig styring av den samlede virksomheten i forsvarssektoren.
- Ny økonomisjef i Forsvarets militære organisasjon ble utnevnt 21. januar 2005 i en nyopprettet stilling i Forsvarsstaben. Det vil etter drøftinger med personellorganisasjonene bli etablert en egen personell-, økonomi- og styringsstab i Forsvarsstaben medio 2005. Inn til denne er på plass vil sjef personell og drift være fungerende økonomisjef. Økonomisjefen vil rapportere direkte til sjef Forsvarstab. Personell-, økonomi-, og styringsstaben skal blant annet ivareta det overordnede ansvaret i Forsvarets militære organisasjon med hensyn til regnskapsrapportering og regnskapsoppfølging, samt personell og organisasjonsforvaltning. Dette vil i sum gi bedre økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon, herunder økt forutsigbarhet i personell- og økonomiforvaltningen og bedre prognoser for regnskapsforbruket.
- Det ble i januar 2005 utarbeidet en egen styringsportal på Forsvarets intranett. Dette er en nettside med lenker som gir alle som er involvert i virksomhetsstyring, en enkel tilgang til aktuelle systemer og relevant informasjon, herunder tilgang til kontoplan, virksomhetsplan og iverksettelsesbrev, samt verktøy for planlegging og oppfølging. Den primære målgruppen er linjeledere innenfor virksomhetsstyring, sjefer for driftsenhetene i Forsvaret og underlagte sjefer med budsjett- og resultatansvar samt konsern- og virksomhetskontrollere. I tillegg er attestanter og anvisere samt personal- og organisasjonsmedarbeidere viktige målgrupper. Hensikten er å bedre informasjonstilgangen og dermed prognosegrunnlaget for alt berørt personell.
- Det er iverksatt endrede rutiner knyttet til vurdering og dokumentasjon av forvaltningskompetanse og evne til økonomistyring for personell i Forsvaret. Evne til økonomistyring vil heretter få innvirkning på videre karriere i Forsvaret. Skjema for tjenesteuttalelse vil tilpasses, slik at forvaltningskompetanse og evne til økonomistyring fremgår.

- Som en følge av at regnskapet for 2003 ble underkjent, ble det, i påvente av endelig kontraktsinngåelse, iverksatt en ekstern gjennomgang av alle rutinene for forvaltning i Forsvarets militære organisasjon for å konkretisere forbedringsmuligheter innenfor økonomiforvaltning. Endelig kontraktsinngåelse er planlagt medio april.
- Det ble også inngått en foreløpig ekstern avtale om kvalitetssikring av regnskapsførselen med tilhørende rapportering. Endelig kontraktsinngåelse også for dette arbeidet er planlagt medio april.

Kompetanse

- Forsvarsstaben iverksatte 20. januar 2005 en tiltakspakke for å heve kompetansen innen forvaltning, økonomi og regnskapsfunksjoner i Forsvarets militære organisasjon. Bedre kompetanse og derigjennom økt forståelse for systemene vil gi bedre oversikt over forpliktelsesbildet, noe som igjen vil gi bedre kvalitet på prognosene. Tiltakspakken består av spesialtilpassede kurs og samlinger for virksomhetskontrollere og sjefer for driftsenhetene i Forsvaret. Kompetansepakken vil blant annet bestå av:
 - Sjefskurs med fokus på arbeidsgiveransvaret, styringssystem, økonomiforvaltning, anskaffelsesregelverk og materiellforvaltning. Målet er å øke bevisstheten om ansvar og myndighet.
 - Virksomhetskontrollerkurs om grunnleggende metoder og rutiner for styring av virksomheten og kunnskap om funksjonelle muligheter i regnskapssystemet. Disse kursene er igangsatt.
 - Virksomhetskontrollerseminar for å øke bevisstheten om overordnede styringsprosesser. Dette tiltaket er igangsatt.
 - Nettverkssamlinger for sentrale personer innenfor hvert kapittelområde med fokus på å skape helhetsforståelse for virksomheten, sammenheng mellom sentrale roller og funksjonell kunnskap om regnskapssystemet.
- Som en del av tiltakspakken er det også opprettet en egen kompetansegruppe som skal drive oppsøkende virksomhet for å gi støtte ved funksjonelle problemer, demonstrere og gi opplæring til bestiller- og attestantrollene, samt øvrig opplæring i regnskapssystemet.

Tiltak for bedre økonomistyring på lengre sikt

Leveranseprosjekt 2 (LP 2) vil være et meget viktig prosjekt for å bedre økonomistyringen i Forsvaret.

Forsvaret hadde tidligere et økonomisystem som ikke tilfredsstilte Økonomiregelverket i staten. Leveranseprosjekt 1 (LP 1) i Program Golf var i så måte et nødvendig og riktig tiltak for å imøtekomme krav til eksternregnskapet i regelverket. Innføringen av LP 1 var første trinn i tilpassningen til økonomiregelverket, og gjør at Forsvarets militære organisasjon fra 1. januar 2004 tilfredsstiller funksjonelle minimumskrav, som er knyttet til eksternregnskapet.

Systemet er en vesentlig del av omstillingen, både relatert til innsparing og for å bidra til riktig og rettidig informasjon i styringen og omstillingen. En mer rasjonell styring og forvaltning står sentralt i Forsvarets utvikling. Effektive informasjonssystemer skal bedre styringen og ledelsen av operativ virksomhet, effektivisere ressursstyringen av hele Forsvarets virksomhet og være et sentralt virkemiddel i transformasjonen av Forsvaret. Ved å innføre et felles integrert forvaltningssystem med fokus på mer rasjonell styring og kontroll av logistikk-, materiell- og økonomifunksjonene, skal det også oppnås betydelige besparelser, som igjen vil komme Forsvarets operative virksomhet til gode. Selv om den tekniske løsningen i dag fungerer tilfredsstillende, så vil det for Forsvaret, som for enhver organisasjon som implementerer et stort økonomi- og regnskapsystem, fortsatt gå noe tid før de nye rutinene og prosessene har modnet og gir full effekt. Innføring av alle fasene i program Golf vil strekke seg over flere år.

Regjeringen har, i en rekke stortingsproposisjoner de siste årene, orientert Stortinget om LP 1. I budsjettproposisjonen for 2005 redegjorde regjeringen for erfaringer med innføringen av LP 1. Forsvaret vil tillegge disse erfaringer betydelig vekt når man nå vurderer tempo og fremdrift for gjennomføringen av LP 2. Dette gjelder spesielt opplæring av personell, kvalitet på masterdata og grensesnittproblemer ved tilknytning til randsystemer.

I den samme budsjettproposisjonen redegjorde regjeringen for at LP 2 ville bli lagt frem for Stortinget som et kategori 1-prosjekt for godkjenning, så snart de nødvendige beslutningsdokumenter er utarbeidet og har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring. Det ble videre informert om at LP 2 var planlagt gjennomført med tre leve-

ransefaser. Som et resultat av ekstern kvalitetssikring og erfaringer med innføringen av LP 1, velger regjeringen, i første omgang, kun å gjennomføre første leveransefase av LP 2 i et redusert omfang, som derved blir et kategori 2-prosjekt. Dette reduserer risikoen ved gjennomføringen av prosjektet.

LP 2 er et omstillingsprosjekt som vil innføre ny teknologi for å understøtte en ny organisasjon som skal arbeide med felles prosesser. Forsvarets logistikkorganisasjon er tidligere omorganisert fra å være fire selvstendige forvaltninger til å bli en felles logistikkorganisasjon for Forsvaret. Dagens Forsvarets logistikkorganisasjon opererer fremdeles med mange av de gamle datasystemene som de tidligere forvaltningene benyttet, og arbeidsprosessene innenfor Forsvarets logistikkorganisasjon har fremdeles mange likhetstrekk med de som ble benyttet ved de forskjellige grenvise forvaltningene. For at Forsvarets logistikkorganisasjon skal kunne nå innsparingsmålene som er satt for organisasjonen, og for at Forsvarets logistikkorganisasjon skal kunne fremstå som én felles organisasjon, er det nødvendig å innføre ett felles system som understøtter et felles sett av prosedyrer både i fredsdrift og operasjoner.

Andre prosjekter av samme kategori redegjør normalt bare for omfanget av systemløsningen (teknologien). For Program Golf utgjør investeringen i systemløsninger ca. 40 % av det samlede investeringsomfang. Resterende andel er kostnader forbundet med endring av prosedyrer og organisasjon.

Resultatmålene for kategori 2-prosjektet LP 2 er:

- En integrert forsyningsløsning med felles innkjøp og lagerhold
- Et fullstendig internregnskap med konsolidering, budsjettering og økonomioppfølging – muliggjør vertikal styring og horisontal samhandel
- Eksternregnskapsløsningen (LP 1-løsning) innføres til de enheter som benytter andre systemløsninger enn SAP.

Dette muliggjør en forsvarlig forvaltning som:

- Tilfredsstillende Økonomiregelverkets krav til virksomhetsstyring
- Bidrar til bedre ressursutnyttelse gjennom reell horisontal samhandel
- Bidrar til styring og kontroll med Forsvarets materiell- og økonomifunksjoner

LP 1 innførte et lønns- og regnskapssystem som

gjorde at Forsvaret tilfredsstilte krav til eksternregnskap i henhold til statens økonomiregelverk. Med LP 2 vil Forsvaret innføre et internregnskapssystem som understøtter hele Forsvarets militære organisasjon, og som gir relevant og rettidig ledelsesinformasjon gjennom bl.a. å etablere et forpliktelsesregnskap. LP 2 vil også bidra til løsning av noen av de påpekninger fra Riksrevisjonen som ikke var omfattet av LP 1. Sammen med LP 1 vil LP 2 gjøre at Forsvarets militære organisasjon får et gjennomgående regnskapssystem i henhold til Økonomiregelverket i staten.

For at Forsvaret tidligst mulig skal kunne tilfredsstille Økonomiregelverket i staten fullt ut, og for å understøtte den videre omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon, er det kritisk viktig at Program Golf LP 2 startes opp så snart som mulig. Oppstartstidspunktet vil være avhengig av når Forsvarets militære organisasjon har løst de gjenværende problemene tilknyttet regnskapsfunksjonene og når en har endelig dokumentasjon på at systemene i LP 1 fungerer tilfredsstillende. Dessuten må det sannsynliggjøres at informasjon fra LP 1 brukes slik at man oppnår en god, strategisk økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon.

Det er anskueliggjort betydelige innsparinger som følge av innføringen av LP 2. De totale gevinstene er anslått til minimum 150 mill. kroner årlig på driftsbudsjettet. Gevinstene er fordelt på innsparing av årsverk og øvrige driftskostnader. Innføringen av LP 2 vil erstatte 42 gamle IT-systemer innenfor materiellstyring og forsyning. Det å kunne få riktig og rettidig informasjon som grunnlag for styringen og omstillingen, er dog like viktig som de rent økonomiske gevinstene. Utsettelse av LP 2 vil innebære betydelige merkostnader.

Prosjektet har vært underlagt ekstern kvalitetssikring. De største utfordringene i anskaffelsen er knyttet til Forsvarets logistikkorganisasjons evne til å ta imot løsningen og innføre denne i en organisasjon som allerede er hardt belastet med omstilling. Forsvarets logistikkorganisasjon vil derfor sette av et betydelig antall årsverk for å understøtte innføringen, i tillegg til de personer som støtter innføringen fra prosjektets side. Videre er det stor usikkerhet knyttet til konvertering av data fra gamle forsynings- og materiellsystemer som skal fases ut. Det er allerede startet opp et arbeid i Program Golf for å avdekke hvilke problemer som kan oppstå ifm. mangelfull datakvalitet for å unngå de samme problemer som oppsto med innføringen av LP 1.

Det er antatt at revidert LP 2 vil beløpe seg til i underkant av 400 mill. kroner på kapittel 1760 post 45. Regjeringen vil holde Stortinget informert om kostnadsutviklingen i Program Golf i de årlige budsjettproposisjoner. For 2005 har Forsvaret satt av til sammen 412 mill. kroner fordelt på 196 mill. kroner på kapittel 1760, post 45, og 216 mill. kroner på kapittel 1760, post 01, til Program Golf.

3 Andre saker

Sak 1: Prosjekt 6088 Nye fregatter – Status for omstilling av leverandørselskapet Izar og status for gjenkjøp

Den spanske leverandøren Izar ble av EU-kommisjonen i 2004 pålagt å betale tilbake ulovlig statsstøtte for årene 1999 og 2000, gitt av den spanske stat gjennom holdingselskapet SEPI. For å tilfredsstille EU-kommisjonen har Izar foretatt en oppdeling av selskapet til en militær og en sivil del. Den sivile delen selges ut. Det nye Izar, som har fått navnet Navantia, vil dermed bestå av de tidligere militære maritime verftene og noen sivile verft som har geografisk nærhet til de militære. Det spanske verftet som bygger de norske fregattene, vil inngå i Navantia.

Forsvaret arbeider med å overføre alle forpliktelser Izar hadde overfor Forsvaret til det nye selskapet Navantia. Dette gjelder både kontraktuelle forhold knyttet til bygging av fartøyene og industrielle forhold knyttet til gjenkjøpsavtalen.

Regjeringen informerte Stortinget i St.prp. nr. 1 (2004-2005) om at det ikke ville bli noen sammenstilling av fartøy fire og fem i Norge, slik den opprinnelige gjenkjøpsavtalen la opp til. I stedet ville man arbeide for at det ble bygget ytterligere moduler til fartøyene i Norge som erstatning for sammenstillingen. Det er blitt underskrevet en intensjonsavtale mellom Izar og de norske verftene Bergen Mekaniske Verksted og Kleven Florø. Begge disse har nå fått kontrakter på bygging av ytterligere moduler iht. intensjonsavtalen. I tillegg ligger det i intensjonsavtalen at Izar skal bygge opp systemkompetanse ved de to verftene slik at de er i stand til å by på fremtidige vedlikeholdskontrakter på fartøyene.

Planen er at det skal ferdigstilles ett fartøy pr. år fra 2005 frem til 2009, og at de to første fartøyene, KNM Fridtjof Nansen og KNM Roald Amundsen, skal være operative i 2007.

Sak 2: Prosjekt 7188 P-3C Orion oppdatering – Formell avslutning

Oppdateringen av de maritime overvåkningsflyene P-3C Orion startet som to mindre prosjekter for oppdatering av ulike deler av de fire P-3C flyene som ble anskaffet i 1989. Allerede under anskaffelsen av Orion-flyene ble det erkjent at deler av elektronikken i flyene måtte erstattes så snart ny spissteknologi var utprøvet og tilgjengelig på markedet til en overkommelig pris. Prosjekt 7188 ble startet opp ved Luftforsvarets forsyningskommando i 1992 for å realisere dette. Formålet med dette prosjektet var å gjøre Luftforsvaret i stand til å «løse definerte oppgaver på en langt bedre og mer effektiv måte enn i dag,» og dette skulle realiseres ved å gi Orion-flyene «kapasitet både på og under havoverflaten, samtidig som flyene har en evne til å drive anti-ubåtkrigføring.»

I 1994 ble så prosjekt 7189 startet opp for å utstyre Orion-flyene med selvforsvarsutstyr m.m. I 1995 godkjente departementet et forslag om at de to kategori 2-prosjektene skulle slås sammen, samlet under prosjekt 7188, med et justert planbeløp på 424 mill. kroner. Det oppstod også et merbehov på 86 mill. kroner for bl.a. øke flyenes kapasitet og gjennom å gå inn i produksjonslinjen til oppdateringen av USN P-3C-fly, et tilbud som var en «pakkeløsning» som måtte kjøpes i sin helhet, og som ellers ble vurdert som det mest prisgunstige av flere vurderte anskaffelsesalternativer. Prosjektet hadde da en økonomisk ramme på 510 mill. kroner, med en valutakurs på 6,30 i forhold til dollar.

I denne sammenhengen besluttet Forsvarsdepartementet at prosjektet skulle videreføres som et kategori 2-prosjekt, men med spesiell omtale overfor Stortinget i de årlige budsjettproposisjonene.

I 1996 ble den økonomiske rammen øket til 639 mill. kroner, hovedsakelig på grunn av overskridelser som følge av pris- og valutaendringer og utskifting av utstyr som ikke tilfredstilte operative behov. I St.prp. nr. 58 (1999-2000) orienterte departementet Stortinget om overskridelsene i prosjektet, jf. Innst. S. nr. 238 (1999-2000). Selv om prosjektet ikke er et kategori 1-prosjekt, ble de totale kostnader 851 mill. kroner. Forsvarskomiteen tok i sin innstilling dette til etterretning.

Oppdateringen av det siste av de fire flyene ble foretatt første halvår 2000, og departementet vurderte ved dette tilfellet å oppjustere prosjektet til kategori 1 og legge det frem for Stortinget i for-

bindelse med investeringsproposisjonen våren 2000. Det ble besluttet å ikke gjøre dette fordi:

- To av flyene var allerede oppdatert og satt i drift i Norge, mens de to siste flyene var forventet levert i løpet av februar og april 2000. Dette medførte at prosjektet nærmest ville være avsluttet før Stortinget fikk behandlet saken.
- En anmodning til amerikanske myndigheter om en utsettelse av prosjektet, eventuelt en utsettelse av betaling i forhold til inngåtte kontrakter, kunne medføre at arbeidet stoppet opp. En konsekvens av dette ville være ytterligere utsettelser og dermed økning av prosjektets kostnader.
- Den operative situasjonen ved 333-skvadronen var kritisk, og det var svært viktig at flyene ble levert ferdig oppdatert, slik at de kunne settes i operativ drift så raskt som mulig.

Prosjektets omfang var allerede definert da det ble besluttet at det skulle være et kategori 2-prosjekt. Årsaken til en eventuell oppjustering til kategori 1 lå ikke i endringer i omfanget, men kostnadsøkninger i stor grad utenfor prosjektets kontroll. En ny godkjenningsprosess ville medføre forsinkelser og økte kostnader. Forsvarsdepartementet besluttet derfor våren 2000 å godkjenne rammeøkningen, orientere Stortinget om dette i St.prp. nr. 58 (1999-2000), og redegjøre for helheten etter at prosjektet var terminert. Forsvarsdepartementet har nå mottatt Forsvarsstabs termineringsrapport, og finner det derfor riktig å orientere Stortinget i denne meldingen.

Anskaffelsesstrategien

Prosjektet var basert på en anskaffelse gjennom amerikanske myndigheter (FMS). Dette var det

mest fordelaktige både mht. tid og totaløkonomi. I lengre tid ble imidlertid flere kommersielle leverandører vurdert. Det er fordeler og ulemper med ulike anskaffelsesstrategier. En helhetsvurdering der fordelene i driftsperioden til våpensystemet ble tillagt betydning, gjorde at en anskaffelse gjennom FMS-systemet ble valgt. Kravene til materiellet og kompleksiteten av dette gjør at det har vært svært fordelaktig å handle samtidig med amerikanske myndigheter. Forsvaret hadde ikke muligheter til å etablere en norsk prosjektorganisasjon med riktig kompetanse for å gjennomføre dette prosjektet som et kommersielt kjøp.

Det er heller ikke noe nå i ettertid som skulle tilsi at Forsvaret ved å velge en annen anskaffelsesstrategi, ville ha fått fly med tilsvarende ytelser, hurtigere eller med lavere kostnader i et levetidsperspektiv.

Vurderingen av prosjektet

Flyet fremstår i dag som et moderne og effektivt maritimt patruljefly, fullt ut kapabelt til å utføre pålagte oppgaver og roller. Ytelsen i anti-ubåttrollen er forbedret. Dette har blitt vist under deltakelse i store internasjonale øvelser. I tillegg har flyet nå kapasitet til å støtte anti-overflateoperasjoner. Plattformen fremstår som vel tilpasset et fremtidig nettverksbasert forsvar.

Forsvarsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 8. april 2005 om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004 blir sendt Stortinget.

