



# Innst. S. nr. 272

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen

St.meld. nr. 29 (2004-2005)

### Innstilling fra forsvarskomiteen om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004

Til Stortinget

#### 1. INNLEDNING

##### 1.1 Sammendrag

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 1 156,3 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 inntektsvikt 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. Forsvarsministeren 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 tilfældige og budsjettkontrollen tilsvarende.

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 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 for 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.

### **1.1.1 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".

### **1.2 Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunnar Halvorsen, lederen Marit Nybakk og Rita Tveiten, fra Høyre, Anna Amdal Fyhn og Bjørn Hernæs, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Ove Width, fra Sosialistisk Venstreparti, Kjetil Bjørklund, fra Kristelig Folkeparti, Åse Wisløff Nilssen, og fra Senterpartiet, Marit Arnstad, viser til at St.meld. nr. 29 (2004-2005) - Om merforbruket på forsvarsbudsjettet 2004 grovt sett omhandler to områder: Det uhjemlede merforbruket i Forsvaret i 2004 og tiltak for å bedre økonomistyringen.

Komiteen vil videre vise til Stortingets behandling av St.prp. nr. 65 (2004-2005) om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer på statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005, (Revidert nasjonalbudsjett) der Regjeringen presenterer en rekke tiltak for å styrke økonomistyringen og regnskapsføringen i Forsvaret.

Komiteen har merket seg at tiltakene i revidert nasjonalbudsjett forsterker de foreslåtte tiltakene i meldingen.

Komiteen viser også til brev fra statsministeren av 4. mai 2005 til de parlamentariske lederne fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. I tillegg legger komiteen til grunn Innst. S. nr. 145 (2004-2005) fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité og Stortingets behandling av Dokument nr. 3:8 (2004-2005) og Dokument nr. 3:9 (2004-2005) fra Riksrevisjonen.

Komiteen viser videre til Budsjettinnstilling S. nr. 7 (2004-2005), jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005) og til Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004) Forsvarets langtidsplan for perioden 2005-2008.

Komiteen vil i den forbindelse også vise til korrespondanse mellom forsvarskomiteen og forsvarsminister Kristin Krohn Devold.

Komiteen vil videre vise til en arbeidsrapport med en komparativ analyse av det danske og norske forsvar datert 31. januar 2005.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, mener det er riktig og nødvendig at Forsvarsdepartementet redegjør for det uhjemlede merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004 gjennom denne stortingsmeldingen. Flertallet vil likevel hevde at informasjonen som forelegges er fragmentert og lite overordnet, og savner en helhetlig gjennomgang av styringsstrukturer og kontroll i forsvarssektoren. På bakgrunn av de feil og mangler som gjentatte ganger er avdekket av Riksrevisjonen de senere år, ville en helhetlig gjennomgang av styrings-

strukturer og kontroll i forsvarssektoren vært på sin plass. Alvorets omfang, både med hensyn til Forsvarets tillit i befolkningen og de belastninger organisasjonen er påført internt, tilsier en grundigere vurdering av flere sider ved saken.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen i meldingen har gitt en grundig beskrivelse av årsakene til overskridelsene, og at årsakene samsvarer med de årsaker forsvarssjefen angir i sin årsrapport. Disse medlemmer viser videre til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:8 (2004 - 2005) er enig med Regjeringen i at den enkelte enhet i Forsvaret har ansvar for å holde oversikt over enhetens samlede forpliktelser. Disse medlemmer viser videre til at Riksrevisjonen uttaler at det er lagt til rette for en god styringsdialog mellom departementet og Forsvarets militære organisasjon.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, mener det er grunn til å frykte at de forklaringer som angis i stortingsmeldingen, dvs. vesentlig manglende styring og kontroll i FLO og Hæren, ikke gir et godt nok helhetsbilde av den reelle situasjonen.

Flertallet viser i den sammenheng til at Stortinget har bedt om en egen sak om hvordan Regjeringen vil gjenvinne overordnet styring med Forsvarets økonomi. I brev til statsministeren fra de parlamentariske lederne i Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Fremskrittspartiet datert 30. april 2005, er det spurt om når en slik sak faktisk vil bli framlagt for Stortinget.

Et annet flertall, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, tar svarbrevet fra statsministeren datert 4. mai 2005 til etterretning og registrerer at Regjeringen vurderer å legge fram en egen sak om status for tiltak knyttet til økonomistyring høsten 2005. Dette flertallet viser for øvrig til spørsmål til forsvarsministeren med svar 18. mai 2005, vedlagt innstillingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er av den oppfatning at det svar statsministeren gav 4. mai 2005 ikke på noen måte oppfyller det krav som ligger i Stortingets vedtak. Verken meldingen eller revidert nasjonalbudsjett gir den samlede og helhetlige gjennomgang av styringsstruktur og kontroll med økonomi i Forsvaret som Stortinget har bedt om.

## **2. STATUS I MODERNISERINGS-PROSESSEN**

### **2.1 Sammendrag**

#### **2.1.1 Innledning**

Forsvaret er på god vei med å omstille sin virksomhet. 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. 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. 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.

Det gjenstår fremdeles viktige steg i moderniseringen av Forsvaret, men gjennom omleggingen har Forsvaret lykket med å dreie ressursinnsats fra drift til investering, og fra støttevirksomhet til operativ virksomhet. Resultatet er økt operativ evne og 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.

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

#### **2.1.2 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. 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 pst., 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 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 inneværende langtidperiode, 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 frigjøres 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 administrative delmålene skal gjennomføres snarest mulig, og senest innen utgangen av 2008.

## 2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Forsvaret på slutten av 1990-tallet befant seg i en dyp strukturell krise. Det gamle invasjonforsvaret fra den kalde krigens dager var dårlig tilpasset det nye trusselbildet og endringene i våre nærområder. Dette i tillegg til at Forsvaret ikke lenger fikk investeringsstøtte fra NATO. Lønns- og driftsutgiftene var i ferd med å ta helt overhånd. Vedtak fra 1990-tallet om bl.a. personellreduksjoner var ikke fulgt opp. Det var ikke samsvar mellom struktur og økonomiske rammer, og den operative evnen var lav.

Flertallet vil videre vise til Innst. S. nr. 342 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000-2001) fra regjeringen Stoltenberg. Stortinget vedtok i juni 2001 bl.a. følgende modernisering av Forsvaret:

"- Kvalitet foran kvantitet. Robuste mobile enheter som raskt kan bevege seg fra ett sted til et annet og kan reagere raskt med relevant kapasiteter, for å håndtere uforutsigbare hendelser innenfor et bredt spekter nasjonalt og internasjonalt. Vedtaket medførte omfattende nedlegginger av forsvarsanlegg og konsentrasjon av styrker.

- Salg av 2 mill. m<sup>2</sup> bygg- og arealmasse det ikke lenger var bruk for. Ved utgangen av 2004 var antall m<sup>2</sup> redusert med 1,74 mill. m<sup>2</sup>.

- Bedret balanse mellom drift og investeringer ved å spare 2 mrd. til drift innen utgangen av 2005. Målet er oppfylt.

- En redusert bemanning med 5000 årsverk innen utgangen av 2005. Status ved utgangen av 2004 var 4.192 årsverk."

En ytterligere justering ble foretatt i Innst. S. nr. 232 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001-2002) der det ble inngått et forlik mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre om 118 mrd. kroner for fireårsperioden.

Flertallet viser også til Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004), langtidspanen for 2005-2008.

Flertallet er opptatt av at omstillingsarbeidet ferdigstilles i tråd med Stortingets vedtak. Flertallet vil imidlertid understreke at forutsetningen for den største omstillingen i offentlig sektor noensinne er god økonomistyring, gode regnskapsrutiner, tilfredsstillende kommunikasjonslinjer vertikalt og horisontalt og nødvendige politiske grep fra den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet og fra Regjeringen.

Flertallet vil videre vise til at en nødvendig forutsetning for en vellykket gjennomføring av langtidspanen for 2005-2008 er god kontakt med de ansatte og deres organisasjoner i tråd med lover og avtaleverk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at det ikke har vært konsensus om omstillingen av Forsvaret i Stortinget, og viser til sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 7 (2004-2005) og Innst. S. nr. 234 (2003-2004) for nærmere begrunnelse for sitt syn.

Disse medlemmer merker seg at det redegjøres for status i den pågående omstillingsprosessen i Forsvaret, og at det forsikres om at de sentrale omstillingsmålene vil bli nådd, selv etter merforbruket i 2004 og årsakene til dette. Disse medlemmer stiller seg derimot undrende til at styringsproblemene i 2004 ikke diskuteres grundigere i forhold til omstillingen. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt omstillingen og dens krav i seg selv kan ha medvirket til mangelfull kontroll og merforbruk. Det synes for disse medlemmer åpenbart, bl.a. med basis i FSJs redegjørelse i sin årsrapport, at de særlige omstillingsutfordringene i FLO og Hæren i 2004 sto ovenfor, innvirket på deres evne til og mulighet for budsjettstyring. Disse med-

le m m e r viser til Innst. S. nr. 145 (2004-2005), som siterer Generalinspektøren for Hæren (GIH) fra høringen i kontroll- og konstitusjonskomiteen, 21. februar 2005, der generalmajor Lars J. Sølvsberg uttalte:

"(...) f.eks. at vi fra Hærens side har hatt stor deltakelse både på Balkan, i Midtøsten og i Sentral-Asia i 2004 av meget kompleks natur. Det er klart at disse store oppgavene, sammen med en total reorganisering, har gjort at inngangsdataene har vært ualminnelig kompliserte. Når da systemene ikke er i stand til å avspeile disse endringene, får vi åpenbart styringsvanskeligheter".

Disse medlemmer har merket seg at GIH var alene i Forsvarets øverste ledelse om å ta et umiddelbart, konkret initiativ for, gjennom en gransking av virksomhet og disposisjoner i egen organisasjon, å finne årsaker til det uventete merforbruket, som en forutsetning for å rette feil og unngå gjentakelse, og disse medlemmer har merket seg at dette initiativet verken er gitt honnør, eller at Forsvarets militære eller politiske ledelse har ønsket å ta del i kunnskapen, i dens arbeid med å finne årsaker og rette mangler.

Disse medlemmer merker seg også at departementet ikke inkluderer slitasje og omstillingstretthet i FLO i sin orientering til Stortinget. I sin årsrapport vurderer FSJ dette som en betydelig usikkerhetsfaktor i forhold til å holde god økonomisk kontroll. I denne rapporten framgår det også at store organisatoriske endringer i Hæren, samtidig som nytt, felles forvaltningssystem ble implementert og horisontal samhandling var under innføring, og totalt sett medførte meget store styrings-, kapasitets- og kompetansemessige utfordringer.

Disse medlemmer merker seg kommentarene til Norges offisersforbund i den åpne høringen, 18. mai 2005, der det bl.a. framholdes som relevant å vurdere

om den omfattende omstillingsprosessen - som prosess - har vært i likevekt, og om den er gjennomført på basis av en tilstrekkelig tidsplan, med en tydelig ledelse og med den nødvendige koordinering. Disse medlemmer savner en vurdering av disse sidene ved moderniseringsprosessen, og mener at det ville kunne kaste lys over problemer med uhjemlet merforbruk i 2004.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er overrasket over at viljen til selvransakelse i forhold til den måten Forsvarets omstillingsprosess gjennomføres på og tempoet i prosessen synes å være svært liten. Disse medlemmer viser til at selv om man ønsker omstilling, bør man ha vilje til både å gjennomgå framdrift og gjennomføring med et selvkritisk blikk. Disse medlemmer vil peke på at et eksempel på dette er at man i FLO gjennomførte en omfattende nedbemanning samtidig som det ble innført systemendringer både i forhold til regnskap og internfakturering. Dette bidro i seg selv til å gjøre prosessene sårbare. Etablert nøkkelpersonell med god kunnskap forsvant samtidig som helt nye systemer ble introdusert. Disse medlemmer er av den oppfatning at dette tilsier at man burde ha vært mer forsiktig med å nedbemanne så raskt som man har valgt å gjøre.

Disse medlemmer mener også at det er grunnlag for å spørre om man fjernet arbeidskraft og personell før oppgavene faktisk forsvant, noe som igjen førte til merarbeid på de gjenværende ansatte og mer bruk av eksterne konsulenter med de ekstra kostnader det innebærer. Disse medlemmer vil i den sammenheng vise til at en sammenlignende studie om det danske og norske forsvaret viser at man i Norge har hatt dobbelt så høye kostnader til ekstern arbeidskraft.

### 3. AVVIK MELLOM BUDSJETT OG REGNSKAP 2004 OG TILTAK FOR Å BEDRE FORSVARETS ØKONOMISTYRING

#### 3.1 Sammendrag

##### 3.1.1 Om årsakene til avvikene

Tabell 3.1 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 <sup>1</sup>	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

Kap.	Betegnelse	Til disposisjon i 2004 <sup>1</sup>	Regnskap 2004	Avvik i kroner	Avvik i %
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 allmenntilretteleggende 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) <sup>2</sup>	(3,13)

<sup>1</sup> Inkluderer overføringer fra 2003, samt totale merinntekter i 2004. Det vises i denne sammenheng til Forsvarsdepartementets merinntektsfullmakt, jf. romertallsvedtak II Merinntektsfullmakter i Budsjett-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.

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

<sup>2</sup> 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.

### 3.1.2 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.

### 3.1.3 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 kapittel-eier, 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 forpliktelses-bilde 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 forpliktelse 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 omorganiseringer og gevinstrealiseringer, spesielt innenfor personell- og EBA-området. Samtidig medførte implementeringen av nytt lønns- og regnskapssystem 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 regn-

skapsåret. 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.

Tabell 3.2 Fullmakter

	Anvisnings- fullmakter	Attestasjons- fullmakter
Hæren	193	524
Sjøforsvaret	103	250
Luftforsvaret	67	152

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 forhindre 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 (internfakturering) 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 kap. 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 manuelle rutiner. Fra januar 2005 er elektronisk understøttelse for fakturering innført.

Tildeling, gitt til forsvarssjefen i Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev, basert på Stortingets budsjettvedtak, er etatens hjemmel for bruk av midler. I iverksettelsesbrevet 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 tilfredsstillende 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 nedbe-

manningsmålene for Forsvaret. I Budsjett-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.

### 3.1.4 Nærmere om merforbruket i Hæren

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

"Hovedproblemer 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 regnskapssystemet 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 regnskapssystemet har ikke vært tilstrekkelig. Dette har medført at prognosene for årsresultatet ble feil, og at tiltak for å tilpasse aktiviteten ikke ble iverksatt tidsnok.

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.

### 3.1.5 Nærmere om merforbruket i Forsvarets logistikkorganisasjon

Regnskapsmessig merforbruk i Forsvarets logistikkorganisasjon utgjør 543 mill. kroner, og fordeler seg med 149 mill. kroner på bevilgningsfinansiert 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 regnskapssystemet og oversikt over/styring av samlede forpliktelser (personellkostnader, leie av eiendommer,

bygg og anlegg, horisontal samhandel, driftsanskafler mv.), har ikke vært tilstrekkelig.

Horisontal samhandel på tvers av kapitler ble innført før det var etablert en elektronisk systemunderstøttelse 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.

### 3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:8 (2004-2005) uttaler at de anser merforbruket på cirka 1,15 mrd kroner som kritikkverdig. Komiteen er enig i dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, finner det sterkt kritikkverdig at Forsvaret først i januar 2005 oppdaget et merforbruk i forhold til tildelte midler for budsjettåret 2004 på 1 156 mill. kroner.

Komiteen har merket seg at departementet ser svært alvorlig på overskridelsene. Komiteen finner det særlig alvorlig at merforbruket fremkom i januar 2005 til tross for at bevilgningene på flere av de kapitler og poster som er overskredet ble til dels kraftig justert ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 60 (2004-2005), jf. St.prp. nr. 21 (2004-2005), omorganiseringsproposisjonen for budsjettåret 2004. Komiteen vil vise til at dette betyr at den endelige nysalderingen for 2004 ble vedtatt i Stortinget uten at man var kjent med store avvik fra det vedtatte budsjettet.

Komiteen mener at overskridelsene på 2004-budsjettet også må sees i sammenheng med regnskapet for 2003, som ble underkjent av Riksrevisjonen. Komiteen viser også til Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for Forsvarsdepartementet gjennom flere år, der det er tatt opp flere kritikkverdige forhold.



Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, tar til etterretning meldingens beskrivelse av årsakene til den uhjemlede overskridelsen på 2004-budsjettet, men vil tilføye at meldingen preges av enkle forklaringer og en tilsynelatende mangel på vilje til å søke de bakenforliggende årsakene til merforbruket. Flertallet vil peke på noen punkter og vil i den forbindelse også vise til komiteens spørsmål til departementet med svar til komiteen datert 18. mai 2005. Spørsmål med svar er vedlagt innstillingen.

Flertallet mener den mangelfulle styringen med Forsvarets økonomi gjennom flere år må tilskrives en kultur for bruk av penger som ikke harmonerer med vanlig budsjett disiplin i statsforvaltningen. Flertallet vil vise til at det norske forsvaret under den kalde krigen fikk finansiert store investeringer og materiellanskaffelser gjennom bl.a. NATOs infrastrukturprogram. Flertallet mener det er kritikkverdig at statsråden ikke på et tidligere tidspunkt har grepet fatt i og endret Forsvarets holdning til budsjettammer og pengebruk.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti tar til etterretning meldingens beskrivelse av årsakene til den uhjemlede overskridelsen i 2004. Disse medlemmer viser til at årsaksforklaringene i meldingen baserer seg på årsaksforklaringene i forsvarssjefens årsrapport. Disse medlemmer viser til at forsvarssjefen har gjort et svært grundig arbeid med å finne de faktiske og reelle årsakene til merforbruket, og til at alle deler av Forsvarets Militære Organisasjon (FMO) har fått gi innspill til rapporten.

Disse medlemmer viser videre til at departementet i sitt arbeid har konkludert med at forsvarssjefens årsaksforklaringer er riktige. At det er enighet mellom departement og etat om årsakene bidrar til å underbygge konklusjonene, og gir et godt utgangspunkt for det pågående arbeidet med å gjennomføre tiltak.

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:8 (2004-2005) bemerker at FMOs enheter har et selvstendig ansvar for å ha oversikt over enhetens samlede forpliktelser. Disse medlemmer er enige i dette. Disse medlemmer mener det åpenbart ikke har vært god nok oppfølging av dette i Hæren og i FLO, men vil understreke at det ikke har vært tilsvarende overforbruk i tidligere år, og ikke tilsvarende overforbruk i andre deler av organisasjonen i 2004. Det er således ikke grunnlag for å hevde at Forsvaret har "en kultur for bruk av penger som ikke harmonerer med vanlig budsjett disiplin i statsforvaltningen," slik flertallet gjør.

Disse medlemmer vil videre vise til at Forsvaret så sent som 19. desember 2004 rapporterte til departementet at de samlet sett ville gå i balanse. Disse medlemmer kan således ikke se at departementet eller statsråden hadde mulighet for å gripe inn og stoppe merforbruket.

Komiteen viser til at meldingen understreker det faktum at 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. Meldingen har gjengitt et avsnitt fra forsvarssjefens årsrapport om virksomheten i Forsvarets militære organisasjon i 2004, der forsvarssjefen sier at:

"FMO gikk inn i driftsåret 2004 med en erkjennelse om at man sto foran en meget stram økonomisk situasjon, med en tildeling som var basert på forutsetninger om store omorganiseringer og gevinstrealiseringer, spesielt innenfor personell - og EBA-området. Samtidig medførte implementeringen av nytt lønns- og regnskapssystem store kompetanse- og kapasitetsmessige utfordringer innenfor økonomiforvaltningen.

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

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Høyre, finner det bemerkelsesverdig at Forsvaret til tross for dette tilsynelatende ukritisk økte aktivitetsnivået i 2004.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at Hæren og FLO ikke hadde tilstrekkelig oversikt over egne forpliktelser og at dette medførte at de ikke før etter budsjettårets utløp oppdaget sitt merforbruk. Dette flertallet viser til at øvrige deler av Forsvaret hadde bedre oversikt over egne forpliktelser, og at de justerte egen virksomhet slik at de unngikk merforbruk.

Komiteen har ved flere anledninger fått bekreftet fra statsråden at det kompliserte lønnsystemet i Forsvaret er aktivitetsdrivende og at en overdreven aktivitet får store konsekvenser i form av økte kostnader. Det alt vesentlige av merforbruket er skjedd innenfor Forsvarets logistikkorganisasjon og Hæren, der det ifølge meldingen har vært utilstrekkelig økonomistyring og kontroll i 2004.

Komiteen vil vise til at Hæren i 2004 gjennomgikk en meget omfattende omstillingsprosess, som førte til at Hæren ble delt i to søyler: Hærens styrker og TRADOK (Transformasjons- og doktrinekommando). I tillegg kommer Hærens Jegerkommando.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, vil bemerke at omstillingen av Hæren, gjennom program Jupiter, i sin helhet ble gjennomført uten Stortingets godkjenning. Flertallet tok den allerede gjennomførte omstillingen til etterretning ved behandlingen av langtidsplanen for 2005-2008. Flertallet vil imidlertid bemerke at det ikke innebærer en absolutt godkjenning av den måten Hæren ble omorganisert på.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Hæren selv tok initiativ til sin omorganisering gjennom program Jupiter, og at Stortinget besluttet disse endringene i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003-2004). Disse medlemmer viser til at permanente endringer ikke ble gjennomført før Stortinget hadde gjort nødvendige vedtak, og at de nå er gjennomført i tråd med stortingsvedtak.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har registrert at Hærens avdelinger har hatt et betydelig høyere aktivitetsnivå enn det budsjett og tildeling ga rom for, og 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 forpliktelse.

Komiteen har videre merket seg at Hæren hadde 717 personer med attestasjonsfullmakt, noe som vanskeliggjorde en samlet og helhetlig oversikt over forpliktelsene. Komiteen har registrert at forsvarssjefen har gitt beskjed om å redusere antall personer med bestillingsfullmakt, attestasjonsrett og anvisningsfullmakt til et forsvarlig minimum. Komiteen tar det til etterretning.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at Hæren 14. januar 2005 inngikk en avtale med et kommunikasjonsbyrå om å bistå med granskning av økonomistyringen. Ifølge Dokument nr. 3:8 (2004-2005) har Riksrevisjonen avdekket at regelverket for offentlige anskaffelser ikke ble fulgt da kontraktene ble inngått. Anskaffelsene er heller ikke tilstrekkelig dokumentert. Ifølge Riksrevisjonen er kontraktene heller ikke returnert i signert stand. I avtalene framgår heller ikke den økonomiske forpliktelsen for Forsvaret. Ifølge forsvarsstaben vil den totale forpliktelsen for Forsvaret beløpe seg til om lag 3,5 mill. kroner.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, forutsetter at dette ikke går utover den operative evnen i Forsvaret. Flertallet vil for øvrig bemerke at det fortsatt er uklart om deler av det som i 2004 var belastet Hæren i realiteten var utgifter som skulle vært utgiftsført under Internasjonale Operasjoner.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det gjennom høringer i kontrollkomiteen er fremkommet hvilke utgifter Hæren har utgiftsført på seg selv, men som burde vært ført på andre kapitler. Disse medlemmer viser til at betydelige deler av FLOs merforbruk skyldes at Hæren innen årsskiftet ikke hadde betalt regninger fra FLO, og at dette bidrar til igjen å øke den delen av merforbruket som skyldes aktivitet i Hæren.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at det generelt sett ikke har vært mulig å få rede på hvor store kostnadene til internasjonale operasjoner har vært i forhold til virksomheten nasjonalt. Dette har vanskeliggjort oversikten over økonomien i Forsvaret, særlig for Hærens del. Disse medlemmer viser i den sammenheng til en studie som sammenligner det danske og det norske forsvaret hvor det uttales:

"Danmarks pragmatiske tilnærming er at i de fleste tenkelige operasjoner vil enten USA eller UK være tungt inne. Fokus for Danmark er derfor å sørge for interoperabilitet primært med disse to landene. Andre samarbeidsland kommer i andre rekke. Det er åpenbart at jo klarere slike prioriteringer man tar, jo enklere blir det å begrense kostnader."

Disse medlemmer viser til at slike prioriteringer fører til at Danmark for eksempel ikke ønsker å delta i EU-s felles kampgrupper, slik Norge planlegger å gjøre.

Komiteen har merket seg at hva angår overskridelsene i Forsvarets Logistikkorganisasjon, kan deler av denne tilskrives ubetalte regninger fra Forsvarets Militære Organisasjon, deriblant Hæren. Komiteen har videre merket seg at FLO ikke fikk iverksatt tilfredsstillende fakturering før høsten 2004. I forsvarssjefens årsrapport framgår det at dette skyldes manglende forståelse/kompetanse i organisasjonen. I tillegg til manglende systemløsning og rutiner for gjennomføring og oppfølging av horisontal samhandling.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, vil uttrykke skepsis til den strukturtenkningen som ligger bak Horisontal Samhandling/internfakturering. Flertallet er usikre på om "New Public Management-teorien" er en modell som passer for en kommandoorganisasjon som Forsvaret nødvendigvis må være.

Flertallet har merket seg at Forsvaret er stykket opp i et uttall markedsområder der militære avdelingsjefer tidvis er kunder, leverandører, anbydere, leietakere og eiere. Innenfor rammen av Forsvaret som streng monopolvirksomhet, er det skapt fiktive markeder der de enkelte avdelinger skal handle med hverandre for å oppnå de gunstigste prisene. Flertallet vil bemerke at et markert forutsetter konkurranse. Siden det ikke finnes noen konkurranse, bestemmer leverandørens priser fritt. Store ressurser og arbeidskraft brukes til å sende interne fakturaer og betale disse.

Flertallet vil i tillegg vise til at horisontal samhandling betyr uklare kommandolinjer. Flertallet mener at Forsvaret må ha klare kommandolinjer, dette som en forutsetning i tilfelle en krisesituasjon. Det vil være vanskelig å skille hvilke tiltak som hører inn under operativ virksomhet, styrkeproduksjon og logistikk.

Flertallet har merket seg at Kystvakt Nord på Sortland har seks forskjellige eiere som hver og en har sitt isolerte oppdrag å utføre uten at den helhetlige forsvarsproduksjonen ivaretas. Dette er en fragmentering

som kan føre til en mangel på oversikt, inkludert en økonomisk oversikt. Særlig skillet mellom operativ virksomhet og logistikk kan skape uklarheter, noe som vil kunne gjenspeile seg gjennom budsjettering og regnskaper.

Flertallet vil også vise at operative oppdrag blir vanskeliggjort på grunn av ulike prioriteringer mellom to tilsynelatende likestilte ledere. Flertallet mener det er viktig å undersøke om denne fragmenteringen er i ferd med å bli selve hovedproblemet når det gjelder økonomisk styring i Forsvaret og vil be departementet evaluere horisontal samhandel.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en total evaluering av systemet med horisontal samhandel i Forsvaret."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at konkurranseutsetting og privatisering av offentlige kjerneoppgaver bidrar til oppstyking av ansvarsforhold, dårligere styringsgrunnlag og svekket folkevalgt kontroll. Forsvaret er etter disse medlemmers mening særlig uegnet til stykkpristankegangen som ligger til grunn for horisontal samhandel. Erfaringene med systemet så langt viser også at dette ikke fungerer etter intensjonen. Disse medlemmer merket seg at forsvarsministeren under høring med komiteen antydte at det kunne være aktuelt å gå bort fra denne organiseringen på sikt. Disse medlemmer mener at arbeidet med en ny struktur må komme i gang snarest på bakgrunn av de dårlige erfaringene man har med økonomistyringen under dette regimet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at verken Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen eller Riksrevisjonen på noe tidspunkt har gitt uttrykk for at det ikke er mulig å få til god økonomistyring og regnskapsføring samtidig som horisontal samhandel praktiseres.

Disse medlemmer viser til at horisontal samhandel har vært praktisert i årevis i Forsvaret. Det nye i 2004 er at FLO har fått et eget budsjettkapittel og at horisontal samhandel gjennomføres mellom dette og andre kapitler.

Disse medlemmer viser videre til at horisontal samhandel har en rekke fordeler. Horisontal samhandel bidrar til å regulere etterspørselen etter tjenester. Etter disse medlemmers oppfatning hadde det ikke vært mulig å redusere mengden EBA uten en modell med husleie, som er horisontal samhandel mellom FMO og Forsvarsbygg. Dette fordi den som definerer behovet for EBA (eiendommer, bygg og anlegg) selv må betale regningen, og derfor mer kritisk vurderer hvor stort behovet faktisk er. Det samme gjelder for tjenester fra FLO.

Disse medlemmer viser videre til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:8 (2004 - 2005) viser til at det har vært en positiv utvikling innen horisontal samhandel i 2004. Dette ved at det er innført lik praktisering av

horisontal samhandel, bedre retningslinjer, datavarehusløsning for å sikre bedre kostnadsoversikt, anvisningsblankett for internfaktureringsrutiner som sikrer sporbarhet i regnskapet og flere andre forhold. Riksrevisjonen ser positivt på disse tiltakene.

Disse medlemmer mener dette viser at praktiseringen av horisontal samhandel nå er vesentlig bedre. Disse medlemmer viser til at forsvarsministeren og forsvarssjefen på høring i forsvarskomiteen ga uttrykk for at praktiseringen av horisontal samhandel gjennomgås med sikte på å få til ytterligere bedringer. Disse medlemmer ser positivt på dette arbeidet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, har merket seg den tilsynelatende ukontrollerte bruken av private konsulenter i Forsvaret i de senere år.

Komiteen vil vise til merknader i Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004) og vil be departementet innskrenke bruken av konsulenter til det som er nødvendig for helt spesiell kompetanse i særskilte tidsbegrensede situasjoner.

Komiteen vil videre be departementet foreta en gjennomgang av den sammenblandingen det har vært mellom konsulenter i FLO/Materiell og organisasjonens eksterne kunder og ber departementet påse at det er ryddige forhold mellom Forsvaret og konsulenter. Komiteen ser alvorlig på det forhold at store kunder innen norsk forsvarsindustri leier ut kompetanse til FLO/Materiell, og dermed blir sittende på begge sider av bordet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til at det i forbindelse med integreringen i Forsvarsdepartementet, ble gjort en omstrukturering av dets oppgaver og ansvarsområder. Blant annet fremkom det gjennom organisasjonsbeskrivelsen at:

"De strategiske funksjonene som forsvarssjefen har hatt ansvar for er nå samlet på ett sted, i departementet. Strategisk ledelse av Forsvaret handler om hvordan Forsvaret skal utvikles over tid for best mulig å kunne løse sine oppgaver på sikt, og hvordan Forsvaret skal brukes til enhver tid for best mulig å løse dagens oppgaver." ... "Forsvarsdepartementet er et regjeringskontor med ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Departementet er ansvarlig for overordnet styring og kontroll av underlagte etaters virksomhet." ... "Departementsråden er departementets høyeste faste embetsmann og har som hovedoppgave å være rådgiver for forsvarssjefen og avlaste statsråden i arbeidet med å lede og samordne departementets arbeid. Forsvarssjefen har nå en dobbelt-hattet rolle som både øverste fagmilitære rådgiver i departementet, og som etatssjef for Forsvarets militære organisasjon. Det faktum at forsvarssjefen nå er integrert i departementet, endrer ikke departementsrådets funksjon. Departementsråden bistås av en assisterende departementsråd, som også er stedfortreder for departementsråden." ... "Følgende er kjerneoppgaver i det integrerte departementet:

- Strategisk analyse, forskning og utvikling (FoU)
- Langsiktig policyutvikling og konsept- og doktrineutvikling på strategisk nivå
- Perspektiv- og strukturplanlegging
- Plan, budsjettering og iverksetting på mellomlang og kort sikt
- Overordnet styring av virksomheten i etatene i budsjettåret
- Operasjonspolicy, planlegging og styring på strategisk nivå
- Øvelsespolicy, planlegging og styring på strategisk nivå
- Beredskapspolicy, planlegging og styring på strategisk nivå
- Krisehåndtering
- Utvikling og iverksetting av sikkerhets- politikk nasjonalt og internasjonalt
- Utvikle forsvarssamarbeid med allierte og partnerland
- Strategisk personelledelse
- Informasjon, kommunikasjon og pressehåndtering
- Strategisk ledelse og styring av IKT-området
- Organisasjonsutvikling
- Forebyggende sikkerhet på strategisk nivå
- Juridiske spørsmål
- Internrevisjon/Controller
- Internadministrasjon"

Videre ønsker disse medlemmer å vise til de foretatte ansvarsområdebeskrivelser:

"Controllerenheten skal bidra til at Forsvaret når sine mål, gjennom å gi ledelsen støtte i Forsvarsdepartementets styring og kontroll med underlagte ledd. Videre er det en overordnet oppgave å vurdere om Forsvarets interne kontroll er hensiktsmessig, tilstrekkelig, effektiv og om den fungerer som forutsatt. Controllerenheten kan også påta seg konsulent- og rådgivningsoppgaver, delta i utviklingsarbeid, samt bistå linjen i deres egne risikovurderinger."

"Avdeling for økonomi og styring har hovedansvaret for planlegging og utvikling av Forsvarets virksomhet, organisasjon og struktur innenfor den enkelte langtidsplanperiode. Videre skal avdelingen drive overordnet styring og kontroll av virksomheten i underlagte etater. Dette innebærer blant annet ansvar for å konkretisere planer og budsjetter på tiltaksnivå for hele langtidsperioden, utarbeide forslag til budsjettprofil, kostnadsanalyser for det kortere og lenge perspektiv, moderniserings- og effektiviserings tiltak innenfor hver enkelt planperiode, utarbeide de årlige budsjetter med tilhørende iverksettings-dokumenter, styre Forsvarets investeringsvirksomhet fra beslutning om anskaffelsen er fattet, samt overordnet styringsansvar for materiell og EBA-forvaltning."

Slik disse medlemmer ser det, viser dette at det er departementets ansvar å se til at Forsvarets drift og investeringsvirksomhet går i balanse. Videre er det forsvarsministerens oppgave å sørge for at Forsvarsdepartementet utfører sine kontrolloppgaver. Det er etter disse medlemmers oppfatning også forsvarsministerens plikt å informere Stortinget om forhold som påvirker inneværende og kommende budsjetter. Dersom forsvarsministeren ikke finner den gitte informasjon tilstrekkelig faglig og økonomisk, plikter statsråden å iverksette nødvendige tiltak for å frembringe et kvalitativt tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for fremleggelse for Stortinget i forbindelse med blant annet budsjettarbeid. Dersom slik nødvendig kvalitetssikret

informasjon ikke kan fremlegges i forbindelse med departementets og Stortingets arbeid, må dette problem fremlegges for Stortinget. Dette innebærer slik disse medlemmer ser situasjonen, at forsvarsministeren er ansvarlig for å informere Stortinget om de faktiske forhold rundt omstillingen, omstillingens utfordringer, oppdagede problemstillinger, reaksjoner og innspill fra etaten og resultater av omstillingen både positivt og negativt.

Slik disse medlemmer vurderer den oppståtte situasjonen hvor forsvarssektoren i 2004 hadde et uhjemlet merforbruk på 1 156,3 mill. kroner, skyldes dette manglende styring fra forsvarsministerens side. Videre skyldes det manglende overblikk og kontroll hos de avdelinger i Forsvarsdepartementet som er satt til å føre tilsyn med utviklingen og kontrollen av drift og investeringer i Forsvaret. Disse medlemmer ser med bekymring på at Forsvarsdepartementet ikke innser ansvaret for den oppståtte situasjonen og frykter at den videre driften og omstillingen av Forsvaret vil være skadelidende av dette for resten av langtidsperioden.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:8 (2004 - 2005) uttaler følgende:

"Til tross for at det er lagt til rette for god styringsdialog mellom departementet og FMO, konstaterer Riksrevisjonen at FMO i 2004 endte opp med en betydelig overskridelse, ca. 1,15 mrd. kroner, av gitte bevilgninger."

Flertallet tar dette til etterretning. Flertallet vil videre vise til at Riksrevisjonen bemerker følgende:

"Riksrevisjonen vil bemerke at FMOs enheter uansett har et selvstendig ansvar for å ha oversikt over enhetens samlede forpliktelser."

Flertallet vil likevel bemerke at Forsvarsdepartementet har et overordnet styringsansvar.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er forundret over at det i Forsvarsdepartementet ikke ble reagert på at aktivitetsnivået i Hæren var høyere enn det som var tilpasset budsjettammen. Disse medlemmer lærte gjennom denne meldingen og dialogen med forsvarsministeren og representanter fra Forsvarsdepartementet, at et sentralt ansvar som tilligger den enkelte kapitteleier, er å sikre at virksomheten er tilpasset de rammer som til enhver tid er gjeldende. Videre skal kapitteleierne 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. Etter disse medlemmers forståelse skal kapitteleieren organisere sitt personell i forhold til det behov og de utfordringer virksomheten står overfor. Det disse medlemmer da undrer på, er: Hvor kommer da det overordnede ansvaret tilhørende Forsvars-

departementet inn i denne sammenheng? Disse medlemmer har ikke tidligere vært vant til å forholde seg til denne type fiktiv ansvarsoverføring. Det er ingen tvil om at det er forsvarsministeren og Forsvarsdepartementet som har det hele og fulle ansvar for den økonomiske situasjonen i Forsvaret. Det er sågar selv pålagte rutiner og ansvarsområder innunder ulike avdelinger av Forsvarsdepartementet som skal tilse at de budsjetter som blir vedtatt i Stortinget blir fulgt opp. Det er videre ingen tvil om at forsvarsministeren uoppfordret plikter å informere Stortinget om situasjoner og hendelser som tilsier at de vedtatte budsjetter ikke vil bli holdt. Det er derfor etter disse medlemmers syn ikke interessant at disse såkalte kapitleiere ikke har hatt kontroll med sine budsjetter, da det er Forsvarsdepartementets oppgave å besørge nødvendig kunnskap, teknologi, kapasitet og styring.

Disse medlemmer registrerer at Regjeringen bebreider FLO for ikke å ha tilstrekkelige rutiner og kontroll. Dette er etter disse medlemmers mening like søkt som å forsøke å tilegne tidligere sjef for FLO ansvaret for situasjonen. På samme måte som Hæren ikke hadde tilstrekkelige prisdata for leveranser, hadde ikke Forsvarsdepartementet tilrettelagt et godt nok system for horisontalsamhandel for FLO. Etter disse medlemmers mening er det også i FLOs situasjon en klar mangel på styring og kontroll fra Forsvarsdepartementets side. Disse medlemmer vil for øvrig vise til Innst. S. nr. 145 (2004-2005) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen og de merknader og det forslag som der ble fremsatt av Fremskrittspartiet. Disse medlemmer vil derfor i denne sammenheng ikke fremme noe forslag til vedtak i så henseende.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet merker seg at departementet i sin redegjørelse for overordnede årsaker til merforbruket, vesentlig tilskriver dette utilstrekkelig økonomistyring og kontroll innenfor to kapitler - kap. 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og kap. 1731 Hæren. Disse medlemmer savner en grundigere drøfting av underliggende årsaker til denne svikten i de to kapitelmåtene, for derved om mulig å avdekke om resultatene der primært er årsak til Forsvarets merforbruk.

Disse medlemmer viser til at tabell 2 bygger på det avlagte regnskapet til Forsvarssektoren for 2004, samt avvik - som for FMOs del er basert på forsvarssjefens årsregnskap. Det er i denne sammenheng nødvendig å påpeke at Hærens merforbruk i forsvarssjefens påfølgende er redusert med 91 mill. kroner, som ikke framkommer i denne tabellen. Disse medlemmer savner en orientering om hva merforbruket i Hæren konkret består i, ut over å hevde at det skyldes en betydelig økning i aktivitet i forhold til tildelte ressursrammer. Disse medlemmer registrerer at FSJ i sin årsrapport angir tre hovedårsaker til merforbruket i Hæren, derunder

"et høyt aktivitetsnivå med omfattende og kostnadskrevende operative leveranser samtidig som

muligheten for innsparinger innen øvrige deler av virksomheten var begrenset [...]".

Det må forstås som at FSJ ikke anser at Hæren hadde et betydelig høyere nivå enn forutsatt. Disse medlemmer savner også en klargjøring av om departementet anser det for høye aktivitetsnivået som pålagt eller egengenerert.

Disse medlemmer viser til at kapitleierne for FLO og Hæren, hhv. adm. dir. Erik Hernes og generalinspektør Lars J. Sjølvberg, ble ansvarliggjort og fristilt fra sine stillinger som følge av overskridelsene. Det er for disse medlemmer noe uklart hva som er begrunnelsen for dette, all den tid dette ansvarsprinsippet ikke er gjort gjeldende for andre kapitler, for eksempel kap. 1710 (Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg) og kap. 1792 (Norske styrker i utlandet). Disse medlemmer registrerer at departementet ikke har redegjort for forsvarssjefens tilbud om å stille sin stilling til disposisjon da merforbruket ble kjent, og statsrådets beslutning om å be FSJ sitte, samtidig som to ledere på lavere nivå i realiteten ble fjernet fra sine stillinger. Disse medlemmer merker seg også at beslutningen om å stille de to angjeldende kapitleiere til disposisjon ble fattet allerede 18. januar 2005, før FSJs regnskap forelå (oversendt 21. januar 2005), og før hans vurdering av årsaksforholdene gjennom FSJs årsrapport var klar (framlagt 15. februar 2005).

Disse medlemmer vil bemerke at departementet ikke forholder seg til rapporten fra Granskingsutvalget for økonomistyring i Hæren. Riksrevisjonen, i sin gjennomgang av FDs regnskap for 2004, går vesentligere grundigere inn i en problematisering av sannsynlige årsaksforhold enn det denne stortingsmeldingen gjør. Disse medlemmer merker seg at departementet verken orienterer Stortinget om at denne uavhengige gransking er foretatt, eller hvilke konklusjoner som trekkes her. Disse medlemmer mener at uenigheter om årsaksforhold burde vært redegjort for, slik at Stortinget på selvstendig grunnlag kunne ta stilling til det faglige innholdet i disse rapportene.

I etterkant av budsjettoverskridelsene for 2004, har det pågått en diskusjon om bemanningen i Forsvarets økonomifunksjoner og tilgjengelige styringsredskap. Disse medlemmer viser til Innst. S. nr. 145 (2004-2005) fra konstitusjons- og kontrollkomiteen, der komiteens flertall peker på at forsvarssjefens internkontroll er blitt redusert. Flertallet i denne komiteen uttaler i merknadsform at:

"uttalelser som overfører ansvaret til de såkalte kapitleierne lite overbevisende. Ifølge de opplysninger forsvarsledelsen selv gir mottar ikke kapitleierne fullstendig informasjon om den økonomiske situasjonen før ledelsen og er derfor følgelig ikke i stand til å foreta korreksjoner i forkant."

"(...) introduksjonen av et kompleks regnskaps- og styringssystem kombinert med sterk nedbemanning, har vanskeliggjort ytre etaters mulighet for økonomistyring. Mens man i andre virksomheter styrker ansatte både i antall og kompetanse ved innføring av nye systemer, har Forsvaret foretatt en drastisk nedbemanning av dem som skulle forestå implementeringen av systemet."

Reduksjonen i antall ansatte økonomifunksjoner i Forsvaret, herunder også i Hæren, er en ikke usannsynlig del av årsaksforklaringen på merforbruket i 2004, etter disse medlemmers mening. Kompetanse og funksjonalitet i den sentraliserte forvaltningen er heller ikke diskutert. Disse problemstillingene burde vært viet oppmerksomhet i meldingen.

Disse medlemmer mener videre at problemstillinger knyttet til leveranser fra Golf-prosjektet er høyst relevante for vurderingen av årsaksforholdene bak merforbruket i 2004, men merker seg at departementet ikke legger vekt på dette. I meldingen framgår det at Stortinget er grundig orientert om LP1, senest i budsjettproposisjonen for 2005. Disse medlemmer vil påpeke at St.prp. nr. 1 (2004-2005) ble oversendt Stortinget 10. september 2004, dvs. fire måneder før de praktiske erfaringene med LP1 fra regnskapsåret 2004 til fulle var kjent. Per april 2005, da St.meld. nr. 29 (2004-2005) ble lagt fram, var erfaringsgrunnlaget for å vurdere Golf/LP1 derfor vesentlig større enn på det tidspunkt St.prp. nr. 1 (2004-2005) ble lagt fram, og Regjeringen hadde derved en mulighet til å oppdatere Stortinget - med informasjon komiteen anser som relevant også for behandlingen av St.meld. nr. 29 (2004-2005). Blant annet i lys av denne fra departementet avgrensede beskrivelse av status for og erfaringer med Golf/LP1, synes årsaksredegjørelsen for merforbruket i 2004 også å være ufullstendig, med særlig manglende vilje til å gå inn i problematikken rundt felles forvaltningssystem.

Disse medlemmer vil vise til at også at FSJ i sin årsrapport framholder som en forklaring på FLOs problemer knyttet til kundedialog, som på kundesiden spesielt berører Hæren, at

"FLO har ikke hatt nødvendig systemstøtte for praktisering av HS, da dette først kommer midlertidig i datavarehusløsningen og endelig i Program GOLF LP 2."

- hvilket er informasjon som ikke framkommer i St.meld. nr. 29 (2004-2005).

Disse medlemmer har videre merket seg at Granskingsutvalget for økonomistyring i Hæren i sin rapport peker på et sammensatt årsaksforhold, hvor ulike årsakselementene i stor grad har virket sammen, men der

"Utvalget vil likevel generelt påpeke svakhetene og feilene ved Forsvarets støttesystem for økonomi- og regnskap som det antagelig mest tungtveiende."

Disse medlemmer viser i denne sammenheng til Innst. S. nr. 178 (2002-2003), jf. Dokument nr. 8:55 (2002-2003)- forslag fra stortingsrepresentantene Per Ove Width, Odd Roger Enoksen og Kjetil Bjørklund om at Regjeringen må legge fram en sak for Stortinget om arbeidet med effektivisering av økonomi- og logistikkledelse i Forsvaret. Dette ble fremmet på bakgrunn av indikasjoner på at løsningen som ble valgt ikke ville bli dyrere og gi færre effektiviseringsgevinster enn det Stortinget ble forespeilet. Gjennomgangen av økonomien i Forsvaret for 2004 og Riksrevisjonsrapporten for Forsvarets økonomi i 2003 viser at bekymringene var velbegrunnet.

Disse medlemmer viser til at program Golf aldri samlet sett har vært behandlet av Stortinget. Programmet er nå delt i flere faser hvorav LP1 er gjennomført mens LP2 planlegges gjennomført uten at dette vil komme som egen sak til Stortinget. Dernest blir det sagt at man løpende vil vurdere gjennomføring av de neste fasene.

Disse medlemmer vil understreke at Regjeringen vektlegger Program Golf som kritisk viktig for å oppnå forbedringer i Forsvarets forvaltning og regnskapssystemer. I så fall er det lite trolig at man i realiteten kan stanse gjennomføringen av de ulike fasene underveis. Disse medlemmer viser i den sammenheng til at Regjeringen i meldingen uttaler:

"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."

Disse medlemmer vil peke på at dersom Regjeringen mener dette alvorlig, vil det være ytterst vanskelig å ikke godkjenne alle faser av Golf-programmet, selv om man nå gir inntrykk av å ha en selvstendig mulighet til å stanse prosjektet fra fase til fase.

Disse medlemmer mener en slik situasjon tilsier at Stortinget bør få informasjon om alle planlagte faser av Golf-programmet, samt et overslag over de totale kostnadene forbundet med gjennomføring av hele programmet. Hvis ikke dette skjer, kan Stortinget i realiteten bli satt i en situasjon hvor man ved hver korsvei tvinges til å godkjenne nye faser av programmet uten å ha fått en samlet oversikt over omfang og kostnader.

Disse medlemmer vil på denne brakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram en samlet oversikt over omfang og antatte kostnader ved gjennomføring av det såkalte Golf-programmet."

Disse medlemmer registrerer at departementet er av den oppfatning at det var i FLO og Hæren at det var "utilstrekkelig økonomistyring og kontroll i 2004", og at det derved impliseres at styring og kontroll var tilstrekkelig i øvrige deler av FMO og sektoren for øvrig. Disse medlemmer kan ikke se at dette er dokumentert, og stiller et grunnleggende spørsmål ved kvaliteten på samlet styring og kontroll i Forsvaret. Disse medlemmer merker seg videre at det i meldingen ikke er stilt spørsmål ved respektive kapitteleiers formelle mulighet, gjennom sine fullmakter, til å utøve det styringsansvar departementet tillegger dem. I høring hos kontroll- og konstitusjonskomiteen, 21. februar 2005, framholdt GIH, Lars J. Sølvsberg, derimot at:

"det knapt [var] mulig for en budsjettansvarlig å utøve fullgod - reell - kontroll i 2004. Dette gjelder ikke minst en generalinspektør. Hans evne til faktisk styring er vesentlig redusert fra få år tilbake."

Disse medlemmer merker seg at GIH da pekte særlig på at en stadig større del av beslutningene tas på overordnet nivå - i departementet, som derved har desto større ansvar for resultatene.

Disse medlemmer vil peke på at departementet systematisk synes å unnså det ansvar som tilligger både den øverste militære og politiske ledelse - ut over det formelle, parlamentariske ansvar som innledningsvis, og nødvendigvis, tas. Disse medlemmer finner det besynderlig at departementet ikke orienterer Stortinget om ansvarsforhold mellom de ansvarliggjorte kapitteleiere og statsråden, derunder særlig rollen til Sjef Forsvarsstab (FST) og Sjef Forsvarsstab/Plan og Drift (FST/POD), men også FSJ og departementets øverste administrative ledelse. Disse medlemmer har merket seg at oppgaver og ansvar tillagt særlig Sjef FST og Sjef FST/POD overhodet ikke er nevnt i meldingen, all den tid disse bl.a. har ansvaret for så vel de sentrale institusjoner som skal utdanne og skaffe relevant forvaltningskompetanse for hele etaten og de felles styringssystemer hele FMO er pålagt å bruke, og videre er ansvarlig for den overordnede økonomistyring i FMO, på vegne av FSJ.

Disse medlemmer merker seg at departementet ikke går inn i rolle- og ansvarsdelingen i FST, hvor POD er en sentral del av FSJs styringsapparat, som bl.a. har det overordnede ansvar for all økonomistyring i FMO.

Disse medlemmer merker seg at meldingen gjør til et sentralt poeng den betydelige forskjell det er mellom forsvarsgrenene med hensyn til hvor mange som har hatt fullmakt til å forplikte økonomisk gjennom attestasjonsanvisning og bestillingsfullmakt. Disse medlemmer oppfatter dette som en relevant problemstilling, men savner en vurdering av antallet sett i forhold til de ulike forsvarsgreners størrelse og kompleksitet, og framfor alt: omfanget av horisontal samhandel med FLO, som i denne sammenheng synes høyst relevant, hvilket også FSJ påpeker i sin årsrapport. Disse medlemmer merker seg at departementet ikke finner det relevant å informere Stortinget om betydningen det svært høye antall transaksjoner mellom FLO og Hæren innenfor dette systemet har i denne sammenheng, som komiteen formoder forutsetter et betydelig antall personer med attestasjons- og anviserfullmakt, skal intensjonen med horisontal samhandel oppnås.

Disse medlemmer har merket seg at departementet framholder som en vesentlig årsaksforklaring for problemer knyttet til horisontal samhandel, at:

"Manglende bruk av tilgjengelige verktøy for å lage prognoser hos så vel leverandør som kunde, har bidratt sterkt til den situasjon som er oppstått."

Disse medlemmer forstår departementet dit hen at det anser at verktøyene finnes og fungerer, at det ikke er snakk om mulige feil og mangler ved de sentrale styringssystemene, og at årsakene derimot ligger i feilaktig eller manglende bruk av verktøyene ute i organisasjonen. Samtidig oppfatter disse medlemmer departementet dit hen, at det implisitt vedgår at systemstøtten ikke er tilstrekkelig, når det anføres (i forbindelse med horisontal samhandel), at:

"Dette var imidlertid kjente utfordringer som hadde vært mulig å løse på en bedre måte, selv uten denne systemstøtten, ved manuelle rutiner."

Disse medlemmer finner det forunderlig at departementet nærmest antyder at kapitteleiere selv skulle skjönt at det sentralt besluttende, innførte og pålagte lønns- og regnskapssystemet ikke var tilstrekkelig pålitelig, og at de derfor skulle ha gardert seg gjennom manuell regnskapsførsel i tillegg - selv om de samtidig var pålagt å bidra til årsverksmessig gevinstrealisering gjennom å fjerne økonomimedarbeidere lokalt i organisasjonen fra inngangen av 2004.

Disse medlemmer merker seg at departementet i forklaringen på merforbruket i Hæren baserer seg vesentlig på forklaringen i FSJs årsrapport, dog uten at det gjøres kjent at merforbruket der er korrigert til 333 mill. kroner. Disse medlemmer har merket seg at departementet ikke finner det relevant for Stortinget å kjenne til at FSJs forklaring på sentrale punkt ikke er sammenfallende med den forklaring FST/HST selv har formulert som sitt innspill til den samme årsrapporten, enn si hva denne divergensen består i. Disse medlemmer savner også en orientering om hva det påståtte merforbruket i Hæren består i - ut over å hevde at det skyldes en betydelig økning i aktivitet i forhold til tildelte ressursrammer. Så vidt disse medlemmer er kjent med, framgår det i FSJs årsrapport at det bl.a. skyldes faktorer Hæren vanskelig kan sies å ha hatt herredømme over, og som både er knyttet til pålagte oppdrag og til endrede forutsetninger.

#### **4. OM TILTAK FOR BEDRE ØKONOMISTYRING I FORSVARET**

##### **4.1 Sammendrag**

###### **4.1.1 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 budsjetttrammene 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 straks-tiltak, 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 Forsvarets 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 kapitleierne 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.

#### **4.1.2 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 kapitleier 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 rutine 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 kon-

troll og oversikt over forpliktelsene, og antall feil vil gå ned. Risikoen for at fakturaer blir liggende over forfall blir også redusert, siden hver attestant bruker systemet oftere og fanger opp fakturaer etter hvert som de kommer inn.

##### FORSVARSBYGG - HUSLEIEORDNINGEN

- Forsvarssjefen har pålagt kapitleierne 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 gjenstand 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 korrigerende 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 i forhold til dagens nivå.
- Ny elektronisk løsning for internfakturerings ble iverksatt 24. januar 2005, og gir Forsvarets militære organisasjon også en teknisk understøttelse for fakturerings 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 avtalepartnerne 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 innskjerper 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 risikostyring 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 rettelselser 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 iverksatt 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. Inntil 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 konster- 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 tilpasningen 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 regnskapssystem, 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 leveransefaser. 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 pst. 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:

- Tilfredsstiller 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 tilfredsstillere 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 i forbindelse med 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 kap. 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 kap. 1760 post 45 og 216 mill. kroner på kapittel 1760 post 1 til Program Golf.

#### 4.2 Komiteens merknader

Komiteen vil vise til de tiltak for bedret økonomistyring for Forsvaret som Regjeringen beskriver både i St.meld. nr. 29 (2004-2005) og i St.prp. nr. 65 (2004-2005) om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer på statsbudsjettet (Revidert nasjonalbudsjett). Komiteen viser videre til brev datert 4. mai 2005 til de par-

lamentariske lederne i Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har merket seg at forsvarssjefen innenfor sitt fullmaktsområde vil iverksette tiltak for å sikre nødvendig og tilstrekkelig økonomisk handlingsrom for å balansere årets budsjett og sikre at et uhjemlet merforbruk ikke gjentas. Komiteen har videre merket seg at det både er satt inn strakstiltak og tatt grep for å sikre at Forsvaret har de nødvendige redskap for budsjettkontroll, regnskapsførsel og økonomistyring.

Komiteen har merket seg at enkelte tiltak gir rask effekt, mens andre må virke over tid før ønskede resultater oppnås.

Komiteen vil gi anerkjennelse til de ansatte i Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og Forsvarets øvrige administrasjon for den innsats de har gjort det siste halve året for å få til en helt nødvendig kontroll med økonomien og en endret kultur i hele organisasjonen. Komiteen viser til Dokument nr. 3:8 (2004-2005) der Riksrevisjonen trekker følgende konklusjon:

"Riksrevisjonen ser det slik at FMO innenfor et relativt kort tidsrom har stått overfor store utfordringer ved både å gjennomføre en betydelig endring av sin regnskapsorganisasjon og innføre et nytt regnskapssystem. Dette har medført klare utfordringer med tanke på å etablere nye rutiner, gjennomføre kompetanseheving med mer. Riksrevisjonen ser positivt på den utviklingen som nå finner sted omkring regnskapsføringen i FMO. Det vil fortsatt ta tid før de gjennomførte og planlagte tiltakene for forbedringen sikrer at regnskapsførsel og økonomiforvaltning vil tilfredstille regelverket for økonomistyring i staten. Med Golf LP 1 bør det være etablert et betydelig bedre grunnlag for et fullstendig, nøyaktig og pålitelig bevilgningsregnskap. Det forutsettes likevel at både rutiner, kompetanse og bemanning hos brukere og i regnskapsorganisasjonen følges opp og i nødvendig grad utvikles videre. Først når Golf LP 2 er gjennomført med blant annet løsning for internregnskap, kan det forventes at FMO har tilgjengelig et hensiktsmessig verktøy for å oppfylle de kravene til økonomistyring og kontroll som følger av bevilgningsreglementet og økonomiregelverket".

Komiteen tar dette til etterretning.

Komiteen vil særskilt understreke betydningen av tilstrekkelig kompetanse innen økonomi og administrasjon. Komiteen er kjent med at Sjøkrigsskolen i sitt utdanningsopplegg har økonomi, administrasjon og regnskap som fag. Komiteen vill be om at dette også innføres ved Krigsskolen og Luftkrigsskolen. Komiteen vil understreke betydningen av tilstrekkelig kompetanse innen økonomi og administrasjon, og ber om at dette blir lagt vekt på i utdanningsopplegget for alle krigsskolene.

Komiteen har merket seg at det er iverksatt en tiltakspakke for kompetanseheving innen FMO, for å gi økt forståelse for de systemer som skal gi bedre oversikt over forpliktelser og prognosebildet. Tiltakspakken består av spesialtilpassede kurs og samlinger for virksomhetskontrollene og sjefen for driftsenhetene i Forsvaret. Dette med spesiell fokus på sjefsansvar, virksomhetskontroll og forståelse for systemet. Komiteen har videre merket seg at det ved Forsva-

rets stabsskole II i løpet av skoleåret gis et 4 ukers kurs i forvaltnings- og økonomistyring og at det ved etablering av et nytt mastergradsstudium vil bli tilbudt en for-dypningsmodell i virksomhetsstyring.

Komiteen mener at det i tillegg bør vurderes å ansette sivilt personale med utdanning og erfaring innen forvaltning, ledelse og økonomi.

Komiteen har merket seg at departementet i meldingen erkjenner at de totale reiseutgiftene i Forsvaret anses for høye. Komiteen vil vise til at det er nedsatt en egen arbeidsgruppe som skal lage egne retningslinjer for reisevirksomheten i Forsvaret for å redusere utgiftene. Komiteen vil sterkt understreke at slike tiltak er nødvendige. Komiteen erkjenner imidlertid at såkalte rettighetsreiser og pendlerordninger må opprettholdes for å få kvalifisert personell.

Komiteen vil vise til at Riksrevisjonen gjennom en årrekke har påpekt ufullstendige egenkontroller og dokumentasjon av tellinger av Forsvarets materiell. Komiteen vil videre vise til at det i forbindelse med innbrudd i våpenlagre har framkommet opplysninger om at Forsvaret etter den kalde krigens slutt, fortsatt har over 100 våpenlagre som nå ligger langt fra nærmeste militære avdelinger og som til dels er ubevoktet.

Komiteen viser til svar fra departementet på spørsmål nr. 31 fra komiteen, der det gjøres rede for at 80 pst. av lagrene i FLO ble talt i 2004, og at det er etablert visitasjonsprotokoll ved alle avdelinger. Gjeldende bestemmelser tilsier årlig rapportering av materiell-regnskapsoppfølging. Alle lagre i FLO vil i 2005 følges opp med kvartalsvis rapportering av egenkontroll og føring av visitasjonsprotokoll. Komiteen har merket seg at det i mars 2005 ble igangsatt en fullstendig materiell optelling i Hæren for å sikre at korrekte inngangsdata kan gi grunnlag for et korrekt materiell-regnskap framover. Komiteen har også merket seg at materiell knyttet til norske styrker er under optelling. Komiteen har også registrert at en sjef for FLO 4. april i år ble pålagt å sette ned en arbeidsgruppe for å klargjøre bestemmelsene for FLOs lagervirksomhet.

Komiteen mener det er svært uheldig at det fortsatt er så vidt mange våpenlagre i Forsvaret og vil vise til at håndvåpen er definert som sensitivt militært materiell.

I Dokument nr. 3:8 (2004-2005) gis det informasjon om at Forsvarsstaben har nedsatt en granskingskomisjon for ett år siden, som skal slutføre sitt arbeid 17. juni i 2005. Komiteen mener at en rekke våpenlagre må legges ned og våpnene samles i færre og bevoktede lagre.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem for Stortinget en vurdering av å samle håndvåpen og lettere militært utstyr fra ubevoktede lagre over i færre og bevoktede anlegg."

Komiteen vil vise til at det er foretatt en komparativ analyse av det danske og det norske forsvar, og at resultatet er lagt inn i en rapport datert 31. januar 2005. Selv om dette bare er en rapport fra en arbeidsgruppe,

og at den ikke er bearbeidet videre, og selv om det selv sagt er store forskjeller mellom Danmark og Norge, er en del av sammenligningsgrunnlaget interessant.

Blant de konklusjoner som er trukket er:

- lønnskostnadene er høyere i det norske forsvaret enn i Danmark
- Norge bruker mer penger på materiellstruktur enn Danmark
- Norges kommando - og basestruktur koster mer enn tilsvarende for Danmark
- Danmark har en mer gripbar (deployerbar) struktur i forhold til deltakelse i internasjonale operasjoner
- Norge bruker ca. dobbelt så mye på kjøp av konsulenttjenester enn Danmark
- Danmark har hatt avdelingsbefal en stund og har færre offiserer med høyere grad enn Norge
- Danmark har ikke hatt årsverksreduksjoner som styringsmål, men har fokusert på lønn, kostnader, kompetanse og befalsstrukturen.

Komiteen mener Regjeringen må vurdere hvordan det norske forsvaret kan få ned kostnadene på de områdene der Danmark har greid å redusere. Komiteen er kjent med at rapporten inngår som en del av det tidlige forarbeidet for neste langtidsplan, og mener det er positivt dersom rapporten kan gi grunnlag for at Forsvaret kan redusere kostnader der Danmark har greid det.

Komiteen viser for øvrig til Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004).

Komiteen har merket seg at Regjeringen i St.prp. nr. 65 (2004-2005) foreslår at Forsvaret dekker inn til sammen 600 mill. kroner på 2005-budsjettet av det uhjemlede merforbruket i 2004. De 600 mill. kroner fordeles på følgende måte:

- Hærens driftsbudsjett foreslås redusert med 130,6 mill. kroner
- FLO foreslås redusert med 138,1 mill. kroner
- Materiellinvesteringen foreslås redusert med 70 mill. kroner
- Investeringen i EBA, bl.a. region felt Østlandet skyves på og reduseres med 135 mill. kroner.

Det resterende beløpet spares inn ved at det planlegges en midlertidig reduksjon i utdanningsaktiviteten ved Krigsskolen, samt noe redusert deltakelse på kurs og utdanning i utlandet. Komiteen har merket seg at dette vil kunne tas inn igjen senere i perioden. Komiteen har videre merket seg at samlede utgifter til forberedelse av operasjoner i utlandet vil reduseres ved å benytte Telemarksbataljonen, ISAF (International Security Assistance Force) i Afghanistan fra sommeren 2005, istedenfor en sammensatt styrke som siste halvår. Komiteen tror det vil styrke ISAF i tillegg til å være besparende.

Komiteen viser til at innsparingsforslagene er behandlet i Innst. S. nr. 240 (2004-2005), jf. St.prp. nr. 65 (2004-2005), Revidert nasjonalbudsjett for 2005.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er bekymret over utøvelsen av styring og kontroll med virksomhet og økonomi i Forsvaret, også på det overordnede plan - herunder sett i lys av prosessen med integrert strategisk ledelse, som Stortinget har gitt sin prinsipielle tilslutning til. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen snarest legge fram egen sak for Stortinget for hvordan samordningen av den politiske og militære ledelse skal organiseres i fremtiden - også ut fra behovet for en forbedret virksomhetsstyring."

Disse medlemmer ser med uro på de negative konsekvenser vedvarende mangelfull styring og kontroll med bl.a. økonomien i Forsvaret kan fryktes å skape utad i befolkningen og innad i organisasjonen, inkl. på arbeidsmiljø og samarbeidsklima som følge av belastninger - både som følge av omstillingspress og økonomistyring. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen uten opphold etablere et utvalg som kan gjennomgå forhold knyttet til ledelse, organisering og styring i forsvarssektoren."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til Riksrevisjonens Dokument nr. 3:7 (2004-2005) - Riksrevisjonens undersøkelse av salget av Lista flystasjon, som våren 2005 ligger til behandling i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. I Riksrevisjonens Dokument nr. 3:7 (2004-2005) fremkommer at Riksrevisjonens undersøkelse av salget av Lista flystasjon i september 2002 viser at Forsvarsbygg ikke kan legge fram sikre holdepunkter for at eiendommen ble solgt til markedspris, slik fullmakten fra Stortinget forutsetter. Riksrevisjonens dokument viser også at salget av flystasjonen gav et netto utlegg for staten på 10,9 mill. kroner. Disse medlemmer viser til nevnte behandling og Riksrevisjonens konklusjon, som er at Lista Flystasjon ikke ble avhendet i tråd med fullmakten gitt av Stortinget.

Disse medlemmer tar ikke stilling til hva som har skjedd i dette konkrete salget, eller alvorlighetsgraden i forholdet, men vil kun konstatere at Lista Flystasjon er solgt ut av statlig eie, og at Riksrevisjonen mener salget ble gjennomført på et grunnlag som var feil. Disse medlemmer ser situasjonen som svært uheldig, både fordi Riksrevisjonen konkluderer som den gjør, men også fordi Lista Flystasjon nå er under et annet eierskap.

Disse medlemmer har likevel, etter en vanskelig, omfattende og grundig vurdering, konkludert med at det vil være mest riktig at salget reverseres, og at staten må ta konsekvensene av at salgsprosessen etter Riksrevisjonens mening ikke er korrekt gjennomført.

Disse medlemmer vil på dette grunnlag fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at Lista flystasjon blir tilbakeført til staten slik at det offentlige får muligheter til å kunne bruke sin forkjøpsrett på linje med andre aktører."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Riksrevisjonen ikke konkluderer med at det nødvendigvis var galt å selge Lista flystasjon til Lista Flypark AS, men setter spørsmålsteget ved og kritiserer deler av saksbehandlingen rundt salget. Disse medlemmer viser videre til at kommuners forkjøpsrett til eiendommer ble innført etter at dette salget ble gjennomført, og at Riksrevisjonen ikke uttaler seg sterkere enn at "Det kan derfor stilles spørsmål ved om samarbeidet med Farsund Kommune er ivarettat slik Stortinget har forutsatt." Disse medlemmer mener således det ikke finnes grunnlag for å foreslå å be Regjeringen "å sørge for at Lista flystasjon blir tilbakeført til staten slik at det offentlige får mulighet til å bruke sin forkjøpsrett." Disse medlemmer vil videre vise til at et slikt vedtak ikke nødvendigvis lar seg gjennomføre i praksis da salget er gjennomført, og eiendommen nå eies av Lista Flypark AS. Disse medlemmer vil understreke at et eventuelt vedtak om å be Regjeringen sørge for at Lista flystasjon tilbakeføres til staten kan medføre betydelige kostnader, uten at det er avsatt budsjettmidler til dette. En slik anmodning fra Stortinget, uten kostnadsbegrensninger, vil selvsagt kunne påvirke nåværende eiers eventuelle pristilbud.

Disse medlemmer vil videre vise til at Lista Lufthavn AS fortsatt har forkjøpsrett til viktige deler av Lufthavnen, etter at disse inngikk avtale om leie og fikk opsjon på eiendommen. Dette skjedde i 1996, og ble godkjent av Forsvarsdepartementet under daværende forsvarsminister Jørgen Kosmos ledelse. Denne forkjøpsretten medfører at eiendommen uansett kan ende i privat eie.

Disse medlemmer vil vise til at dersom staten fortsatt hadde eid Lista flystasjon, er det ikke sikkert at Farsund kommune ville valgt å benytte forkjøpsrett til eiendommen etter de regler som nå er innført. Denne forkjøpsretten gjelder kun kjøp til takst. Etter disse medlemmers oppfatning er det således betydelig risiko for at dersom det skulle vise seg mulig å få tilbakeført eiendommen til staten, så kan staten bli sittende med eiendommen, og tilhørende kostnader, fordi det viser seg at kommunen ikke vil overta eiendommen til de betingelser Forsvarsdepartementet har fullmakt til å akseptere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at spørsmålet om gjenkjøp av Lista Flystasjon og forlegninger er tatt opp som tema i denne saken. Når disse medlemmer går inn i denne problematikken, må utgangspunktet være å finne et fornuftig formål for et gjenkjøp, og derved en realistisk mulighet for et fornuftig bruk av området. Det kan konstateres at arbeidet hittil med å få til næringsetablering og arbeidsplasser i produksjon eller annet privat fornuftig formål ikke har vært noen

suksess. Disse medlemmer har derfor foretatt en grundig vurdering og har konstatert at på slutten av 1990-tallet ble det drevet et relativt stort asylmottak med 400-500 plasser i forlegningene på Lista Flystasjon som det er hevdet passer perfekt til et slikt formål. Når det nå også er etablert behov for lukkede mottak for asylsøkere som har fått endelig avslag på sin søknad, men som Regjeringen allikevel ikke vil sende ut og asylsøkere som gjennom sin adferd bør plasseres på lukkede mottak, så burde Lista Flystasjon være perfekt til et slikt lukket mottak. Når tiden er inne for hjemsending er det også en stor fordel av at selv store fly kan benytte flystasjonen og rullebanen slik at en problematisk og muligens kostbar transport via en annen flyplass kan unngås.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for tilbakekjøp av Lista Flystasjon og at det på området etableres et lukket asyl- og utreisemottak for asylsøkere som har fått endelig avslag på sin asylsøknad og asylsøkere som på grunn av sin adferd eller myndighetenes vurdering bør være i lukket mottak."

## 5. ANDRE SAKER

### 5.1 Sammendrag

#### *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 vedlikeholds kontrakter 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. å 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 forbindelse 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 Forsvarsstabens 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 ytelse, 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-ubåtrollen er forbedret. Dette har blitt vist under deltagelse i store internasjonale øvelser. I tillegg har flyet nå kapasitet til å støtte anti-overflateoperasjoner. Plattformen fremstår som vel tilpasset et fremtidig nettverksbasert forsvar.

## **5.2 Komiteens merknader**

Komiteen viser til at stortingsmeldingens kapittel 3 tar opp andre saker, herunder Prosjekt 6088 Nye frengatter og prosjekt 7188 P-3C Orion oppdatering.

**Sak 1 Fregatter - status for omstilling og gjenkjøp**

Komiteen viser til Innst. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004).

Komiteen viser til at Norges store havområder krever evne til selvstendig norsk innsats med relevante operative kapasiteter. Komiteen vil videre vise til at Fridtjof Nansen-fregattene med NH-90-helikopter er en fleksibel kapasitet som er relevant innenfor alle former for operasjoner til havs, nasjonalt og internasjonalt.

Komiteen har merket seg den omstilling som har vært på verftssiden i Spania, etter at Izar ble pålagt å betale tilbake ulovlig statsstøtte av EU-kommisjonen. Komiteen har merket seg at Izar ble delt i en sivil og en militær del. Den militære delen kalles Navantia, og at det verftet som bygger de norske fregattene skal inngå i Navantia. Komiteen merker seg at planen er ferdigstilling av ett fartøy pr. år fra 2005 til 2009, og at de to første fartøyene, KNM Fridtjof Nansen og KNM Roald Amundsen, vil være operative i 2007.

Komiteen viser til Budsjett-innst. S. nr. 7 (2004-2005), jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005), der det kommer fram at det ikke vil bli noen sammenstilling av fregattfartøy fire og fem i Norge, noe den opprinnelige gjenkjøpsavtalen la opp til. Forsvaret arbeidet som kompensasjon for at det ble bygget ytterligere moduler i Norge. Komiteen merker seg at det er blitt underskrevet en intensjonsavtale mellom Izar og verftene Bergen Mekaniske Verksted og Kleven Florø, og at disse verftene i henhold til intensjonsavtalen har fått kontrakter på bygging av ytterligere moduler. Komiteen merker seg videre at det i intensjonsavtalen ligger at Izar skal bygge opp systemkompetanse ved de to verftene slik at verftene er i stand til å by på fremtidige vedlikeholdskontrakter på fregattfartøyene. Komiteen vil til dette bemerke at det ikke er Izar eller Navantia som bestemmer hvor fregattene skal vedlikeholdes i fremtiden. Komiteen vil på dette punkt vise til Innst. S. nr. 137 (2004-2005), jf. Dokument nr. 8:37 (2004-2005) om å samle Forsvarets tunge verksteder i ett forvaltningsselskap, samt Forsvarsdepartementets høringsuttalelse til dette forslaget. I uttalelsen fra Forsvarsdepartementet kommer det fram at departementet vil komme tilbake til Stortinget med en egen sak om Forsvarets tunge verksteder i løpet av høsten 2005.

Komiteen vil bemerke at noen av Forsvarets tunge verksteder er knyttet til Sjøforsvaret, og at avklaringen høsten 2005 også er viktig for det framtidige vedlikeholdet av fregattene fordi situasjonen for tørrdokken på Haakonsværn vil bli avklart i samme sak.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, vil derfor understreke at forutsetningene for intensjonsavtalene kan bli endret som følge av den kommende stortingsbehandling av framtidig struktur og eierskap for Forsvarets tunge verksteder. Flertallet vil derfor understreke at

Forsvaret ikke på noen måte skal bidra med ressurser i den oppbygging av systemkompetanse stortingsmeldingen viser til, før en framtidig verkstedstruktur er avklart høsten 2005.

**Sak 2 P-3C Orion oppdatering - formell avslutning**

Komiteen viser til den redegjørelse som står i stortingsmeldingen om prosjektets formelle avslutning og tar dette til etterretning. Komiteen mener alle oppdateringsprosjekter bør ha som formål å gjøre Luftforsvaret i stand til å løse definerte oppgaver på en bedre og mer effektiv måte. Komiteen merker seg at Forsvarsdepartementet nå har mottatt Forsvarsstabens termineringsrapport, og at departementet av denne grunn vil orientere Stortinget. Komiteen merker seg at flyet i dag er et moderne og effektivt maritimt patruljefly, fullt ut kapabelt til å utføre pålagte oppgaver og roller med forbedret ytelse i anti-ubåtrollen og kapasitet til å støtte anti-overflateoperasjoner.

**6. FORSLAG FRA MINDRETALL****Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:***Forslag 1*

Stortinget ber Regjeringen sørge for at Lista flystasjon blir tilbakeført til staten slik at det offentlige får muligheter til å kunne bruke sin forkjøpsrett på linje med andre aktører.

**Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:***Forslag 2*

Stortinget ber Regjeringen legge fram en samlet oversikt over omfang og antatte kostnader ved gjennomføring av det såkalte Golf-programmet.

*Forslag 3*

Stortinget ber Regjeringen uten opphold etablere et utvalg som kan gjennomgå forhold knyttet til ledelse, organisering og styring i forsvarssektoren.

*Forslag 4*

Stortinget ber Regjeringen snarest legge fram egen sak for Stortinget for hvordan samordningen av den politiske og militære ledelse skal organiseres i fremtiden - også ut fra behovet for en forbedret virksomhetsstyring.

**Forslag fra Fremskrittspartiet:***Forslag 5*

Stortinget ber Regjeringen sørge for tilbakekjøp av Lista Flystasjon og at det på området etableres et lukket asyl- og utreisemottak for asylsøkere som har fått endelig avslag på sin asylsøknad og asylsøkere som på grunn av sin adferd eller myndighetenes vurdering bør være i lukket mottak.



## **7. KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

I

Stortinget ber Regjeringen foreta en total evaluering av systemet med horisontal samhandel i Forsvaret.

II

Stortinget ber Regjeringen legge frem for Stortinget en vurdering av å samle håndvåpen og lettere militært utstyr fra ubevoktede lagre over i færre og bevoktede anlegg.

III

St. meld. nr. 29 (2004-2005) om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004 – vedlegges protokollen.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 10. juni 2005

**Marit Nybakk**  
leder og ordfører

## Vedlegg

### Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til forsvarskomiteen, datert 18. mai 2005

#### Svar på spørsmål fra Forsvarskomiteen vedrørende St.meld. nr. 29 (2004-2005)

##### Spørsmål nr. 1:

*Før 2004 var det vanlig at Forsvaret overførte forbruk til etterfølgende regnskapsår. Denne praksis stoppet opp i 2004, pga. innføringen av et nytt regnskaps-system. Finnes det i regnskapet for 2004 utgifter som er relatert til tidligere års forbruk, og hvor store er i så fall postene?*

##### Svar:

Posteringsnota (P-nota) ble i mange år benyttet for internfakturering mellom avdelinger i Forsvarets militære organisasjon. Dette medførte at det ved årsskiftet 2003/2004 var postert en rekke fakturaer i P-nota balanseregnskap, eller såkalt mellomregnskap, uten å være betalt/belastet.

Bruken av P-nota har vært vanlig praksis i mange år – men har vært en uheldig praksis – fordi det representerte et brudd på kontantprinsippet i staten. I det gamle systemet ble en regning som en avdeling sendte en annen avdeling, ført i et mellomregnskap når regningen ble sendt. Den mottakende avdelingen førte ikke regningen før den ble betalt. Samtidig visste enheten som hadde kjøpt en tjeneste, at det ville komme en regning.

Kostnader som påløp i 2003, og som ble ført i dette mellomregnskapet, skulle i alle tilfeller vært belastet regnskapet i 2004. Samtidig ble et regnskapsmessig mindreforbruk i 2003 overført til 2004, og lagt til budsjettet for 2004.

Riksrevisjonen har en rekke ganger påpekt at denne praksisen var et brudd på god regnskapsskikk i staten, og rutinen ble brakt til opphør høsten 2004. P-nota balansekonto på 235 mill. kroner fra 2003, ble gjort opp i 2004. 2004 er dermed siste år med P-notaregninger fra året før.

I tillegg ble FMOs utestående gjeld til Forsvarsbygg redusert med ca. 172 mill. kroner i løpet av 2004.

##### Spørsmål nr. 2:

*Det finnes et ulikt antall personer i forsvarsgrenene som har hatt såkalte attestasjons- og anviserfullmakter. Hvilken rolle har det ulike antallet fullmakter spilt for overforbruket, og hva vil Forsvarsdepartementet gjøre med antallet fullmakter? Har enkelte med fullmakt bevisst gått ut over sine rammer?*

##### Svar:

Antallet attestanter og anvisere kan ha hatt betydning for merforbruket i 2004. Et stort antall personer med fullmakt til å attestere og anviser gjør at hver av personene sjeldnere utfører transaksjoner i regnskapssystemet. Dette innvirker negativt på vedlikehold av kompetanse og rutineforståelse, og vil lett kunne øke risikoen for feil. Særlig er det viktig at den som inngår en for-

pliktelse også kjenner kostnaden på forpliktelsen, vet om det er innenfor eller utenfor gjeldende leveranseavtale, og sikrer at rett informasjon viderefremmes budsjettansvarlige. I tillegg vil et større antall attestanter og anvisere kunne føre til mindre oversikt over helheten i posteringene. Det er derfor gitt pålegg om å redusere antall attestanter og anvisere til et forsvarlig minimum i den enkelte virksomhet.

Like vesentlig er at et for stort antall bestillere gjør kapitleiers helhetlige oversikt over samlede inngåtte forpliktelser mer kompleks. Det kan gi grunnlag for mangelfulle prognoser. Det er derfor vesentlig å regulere antall personell med bestillerfullmakt slik at den enkelte budsjett- og resultatansvarlige sjef sikrer seg nødvendig oversikt over virksomhetens samlede forpliktelser, og kan utarbeide kvalitative prognoser ift. tildelt budsjett. Det er på denne bakgrunn gitt pålegg om å redusere antall personer med bestillerfullmakt til et forsvarlig minimum i den enkelte virksomhet.

Forsvarsdepartementet har ikke noen holdepunkter for at enkeltpersoner bevisst har gått ut over sine rammer. Imidlertid viser regnskapet for 2004 at Sjø- og Luftforsvaret, som hadde langt færre attestanter/bestillerfullmakter, ikke hadde like mangelfulle prognoser som Hæren.

##### Spørsmål nr. 3:

*Reduksjon og regulering av antall bestillere og attestanter i de ulike avdelingene i Forsvaret er oppgitt som et tiltak som vil forenkle prosessene med å holde kontroll og oversikt over forpliktelsene. På hvilken måte er det et problem for kontrollen og oversikten at det er mange attestanter, dersom det foreligger systemer for felles oversikt over forpliktelsene?*

##### Svar:

Forsvarsdepartementet presiserer at den enkelte kapitleier skal sikre at det foreligger et korrekt forpliktelsesbilde for egen virksomhet, noe de fleste kapitleierne også klarte å ivareta i 2004. Dette uavhengig av om det finnes felles IT-støttesystem for dette eller ei. Forsvarssjefen har imidlertid iverksatt et arbeid for å sikre kvaliteten på alle løpende prognoser. For at Forsvaret skal få etablert et felles IKT-verktøy som bidrar til å gi enhetene tilfredsstillende oversikt over, og kontroll med inngåtte forpliktelser, er det svært avgjørende at neste fase i Program Golf videreføres. Neste fase i Program Golf er planlagt å gi dataverktøy som letter arbeidet med å holde tilfredsstillende oversikt over inngåtte forpliktelser. Tiden fra beslutning til full implementering vil strekke seg over år, med tilsvarende tid før resultatene vil være på plass.

##### Spørsmål nr. 4:

*Hvilken avdeling eller enkeltpersons ansvar var det å følge opp, og ha oversikt og kontroll over fullmakter*

*gitt av Hærens fullmaktspersoner i 2004, og hvordan vil dette bli reorganisert i denne forsvarsgrenen?*

**Svar:**

Delegering av anvisnings- og attestasjonsfullmakter er regulert i Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene og retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret. Etatssjefen har det overordnede ansvaret for at det foreligger oversikt og kontroll med anvisnings- og attestasjonsfullmaktene. Dette ansvaret er imidlertid delegert til de enkelte avdelingssjefene, herunder sjef FLO og generalinspektørene for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. Ansvaret for oversikt og kontroll med anvisnings- og attestasjonsfullmaktene ligger hos avdelingssjefene på hvert nivå, men delegeres via instruks til det personellet som har behov for dette i den jobben de skal utføre.

I Hæren har GIH delegert ansvaret for å følge opp og ha oversikt og kontroll over fullmakter tillagt sjefene for Hærens tre driftsenheter: Hærens styrker (HSTY), Transformasjons- og doktrinekommandoen (TRA-DOK) og Hærens jegerkommando (HJK). Kontrollen utøves av økonomioffiser (G-8/S-8)/tilsvarende ved den enkelte driftsenhet.

Forsvarssjefen anser det ikke hensiktsmessig å gjøre endringer i ansvarsforholdene vedrørende oversikt og kontroll over fullmakter. Imidlertid er det i forsvarssjefens presiseringer, endringer og tillegg nr. 2 til egen virksomhetsplan for 2005 gitt oppdrag til samtlige kapittelansvarlige om å redusere antall personer med bestillerfullmakt, attestasjonsrett og anvisningsfullmakt til et forsvarlig minimum. Pålegget er fulgt opp også i Hæren, som allerede har redusert antallet vesentlig.

**Spørsmål nr. 5:**

*Husleie til Forsvarsbygg skal betales forskuddsvis og i kvartalsvise rater. Hva vil Forsvarsdepartementet gjøre for å oppnå større likviditetsmessig fleksibilitet på dette området?*

**Svar:**

Forsvarsbygg hadde ved utgangen av 2003 og 2004 betydelige utestående fordringer mot Forsvarets militære organisasjon, selv om tallet var vesentlig redusert ved utgangen av 2004 i forhold til utgangen av 2003 (jf. svar på spm. 1). Ubetalte regninger fra FMO var hovedårsaken til Forsvarsbyggs resultatsvikt for 2003 og 2004. Samtidig måtte Forsvarets militære organisasjon gjøre opp disse ikke-budsjetterte fordringene både i 2004 og 2005.

Forsvarsdepartementet ser det derfor som nødvendig å redusere den likviditetsmessige fleksibiliteten for å tilfredsstille kravene i Bevilgningsreglementets § 14 (kontantprinsippet). Med lokalt inngåtte leieavtaler er kostnadene for husleie som skal betales gjennom hele året kjent, for leietakeren og således enkelt å innarbeide i prognostisert forbruk for året. Dette gjør det også mulig å etablere et kvalitativt og kvantitativt grunnlag for å vurdere kostnadsreduksjoner, bl.a. ved

forsert utrangering av EBA. Etter utrangering overføres kostnader ved bygningsmassen fra Forsvarets militære organisasjon til Forsvarsbygg.

**Spørsmål nr. 6:**

*Hvilke tiltak settes i verk for å heve faktureringskompetansen i Forsvarets logistikkorganisasjon, og hvordan sikres dette i alle kunderelasjoner?*

**Svar:**

24. januar 2005 ble nye felles dataverktøy innført for både budsjettering og fakturering av inntekter. Brukere av disse verktøyene gis felles grunnleggende opplæring. Nye felles dataverktøy gir bedre og enklere muligheter for å avdekke avvik, og for å iverksette korrektive tiltak hos både involverte leverandører og kunder. Som en direkte følge av FLOs årsresultat for 2004, med manglende, feilaktig eller forsinket fakturering fra FLO som medvirkende årsak til merforbruket, er overvåking og oppfølging av FLOs inntekter gitt økt vekt i alle involverte ledd, det vil si FLOs divisjoner med underlagte ledd. Dette vil, samlet sett, gi FLO forbedret faktureringskompetanse.

**Spørsmål nr. 7:**

*Hva ble gjort for å løse kapasitetsproblemene knyttet til fakturering i FLO i 2004?*

**Svar:**

I forsvarssjefens sjefsmøte 26. mars 2004 ble det gitt pålegg til Forsvarets logistikkorganisasjon om at fakturering skulle skje a konto for 1. kvartal, og deretter månedsvis frem til årsavslutning, hvor avstemming skulle finne sted. Forsvarsstaben ga ut skriftlig pålegg om det samme i skriv av 3. mai 2004. Dette ble i neste omgang fulgt opp i Presiseringer, endringer og tillegg (PET) nr. 1 til Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2004 av 22. juni 2004. Pålegget ble gitt til FLO, men i ettertid er det tydelig at dette ikke ble prioritert høyt nok av FLO.

**Spørsmål nr. 8:**

*Forsvarskomiteen stilte i spørsmål 7, i forbindelse med spørsmål til budsjettet for 2005, et spørsmål som lød slik: På hvilken måte tilføres offiserer med operativ bakgrunn innsikt i forvaltning og økonomistyring? Meldingen innrømmer at kompetanse på forskjellige felter ofte ikke har vært tilstrekkelig. Ønsker Forsvarsdepartementet å legge til nye momenter til svaret på det nevnte spørsmålet?*

**Svar:**

Forsvarsdepartementet vil igjen understreke viktigheten av å ha god kompetanse innenfor områdene forvaltning, økonomi og regnskapsfunksjoner. Dette er avgjørende for å oppnå god økonomistyring. Forsvarsdepartementet har derfor iverksatt en rekke tiltak, i tillegg til det som ble omtalt i svar avgitt til forsvarskomiteen i november f.å., for å heve kompetansen på disse områdene. Det er iverksatt en tiltakspakke for

kompetanseheving innenfor Forsvarets militære organisasjon, for derigjennom å gi økt forståelse for systemene som skal gi bedre oversikt over forpliktelses- og prognosebildet. Tiltakspakken består av spesialtilpassede kurs og samlinger for virksomhetskontrollere og sjefer for driftsenhetene i Forsvaret. Denne tiltakspakken vil utvikles og bearbeides videre i 2005. Det skal spesielt fokuseres på sjefsansvaret, virksomhetskontrollerrollen og selve forståelsen av systemene.

Ved Forsvarets stabsskole II gis det i løpet av skoleåret et 4-ukers kurs i forvaltning og ressursstyring. Varigheten på dette kurset vil fra neste kurs bli utvidet til 5 uker. Det faglige innholdet fokuserer på virksomhetsstyring, logistikk, avtaleverk, juridiske fag, økonomistyring og personalledelse. I forbindelse med etableringen av et masterstudium i tilnytning til Forsvarets stabsskole (2-årig) fra høsten 2005, vil det bli tilbudt en fordypningsmodul i virksomhetsstyring til alle masterstudentene. I fremtiden vil Forsvaret i større grad kjøpe utdanningspakker innenfor forvaltning fra sivile kompetanseinstitusjoner, og da fra de fagmiljøer som best kan tilby kompetanse tilpasset Forsvarets behov.

Forsvarssjefen har pålagt alle tiltredende eller nytilsatte sjefer for driftsenhetene i Forsvaret å gjennomføre et seminar i ressursstyring. Første seminar ble gjennomført i oktober 2004 med 22 elever. Det er gjennomført to tilsvarende seminar i løpet av våren 2005, og deretter vil nye seminar bli gjennomført ved behov. Målet med seminaret er at de nye sjefene skal gis bedre innsikt i forvaltningsrutiner, materiellforvaltning, arbeidsgiverrollen og økonomistyring. Tilbakemeldingene fra elevene etter det første seminaret er meget gode.

Det vil bli lagt økt vekt på innsikt i forvaltning, logistikk, ressursstyring og oppfølging av Riksrevisjonens antegnelser i Forsvarets lederutvelgelse. Utvist kompetanse på disse områdene vil være avgjørende for de offiserer som ønsker en vertikal karriere.

Det skal også nevnes at det finnes operative offiserer på høyt gradsnivå som i tillegg til sin militære utdanning, har gjennomført høyere akademisk utdanning som for eksempel juridikum, master i økonomistyring og diplomøkonom-studiet.

#### **Spørsmål nr. 9:**

*Proposisjonen omtaler manglende verktøy for å lage prognoser som en av grunnene til overforbruket. Hvilke verktøy siktes det til, og hvordan kan de hjelpe på situasjonen framover?*

#### **Svar:**

Prognosearbeidet i FMO innebærer en periodisk estimering av forbruket for gjenstående perioder i innværende regnskapsår. Ifm. innføring av Program GOLF leveranseprosjekt 1 begynte FMO høsten 2004 å innføre en integrert datavarehusløsning som skal nyttes av alle budsjett- og resultatansvarlige sjefer. Verktøyet var ferdig i januar 2005. Dette prognoseverktøyet vil i 2005 gi bedre grunnlag for forventet årsresultat på det enkelte kapittel.

Prognoseverktøyet hjelper på situasjonen fremover ved at alle med budsjett- og resultatansvar gis et forbedret grunnlag for å foreta månedlige analyser av forbruk og forpliktelser ift. tildeling, og vurderer tiltak for å tilpasse virksomheten til tildelte midler.

#### **Spørsmål nr. 10:**

*Elektronisk understøttelse for fakturering er innført fra januar 2005. Hva er grunnen til at dette ikke ble etablert tidligere?*

#### **Svar:**

I utgangspunktet var ikke elektronisk understøttelse av fakturering planlagt implementert før Program Golf leveranseprosjekt 2 (LP 2). Da det har vært ønskelig å avvente Program GOLF fase 2 til fase 1 er tilstrekkelig innarbeidet i Forsvarets militære organisasjon, og som følge av at Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ble opprettet som en i hovedsak kundefinansiert organisasjon, så man behøver for å etablere en elektronisk fakturaløsning i interimperioden før LP 2 iverksettes. Valg av løsning var avhengig av andre forhold i innføringen av Program GOLF fase 1. Det var derfor først på forsommeren 2004 at arbeidet kom ordentlig i gang. Utviklingen pågikk kontinuerlig gjennom resten av 2004, med testing og utarbeidelse av retningslinjer, frem til igangsetting 24. januar 2005.

#### **Spørsmål nr. 11:**

*Dersom systemstøtte for gjennomføring av horisontal samhandel ikke fantes, ble det da iverksatt særskilte personellmessige tiltak innenfor FLO og de ulike avdelingene i Forsvaret for å utføre dette manuelt?*

#### **Svar:**

Det ble ikke iverksatt særskilte personellmessige tiltak. Det vises for øvrig til svar under spørsmål 7.

#### **Spørsmål nr. 12:**

*Hva er grunnen til at bare så få kapitler har sprenget sine økonomiske rammer, men til gjengjeld sprenget dem skikkelig?*

#### **Svar:**

Det alt vesentlige av merforbruket har oppstått innenfor Hæren og Forsvarets logistikkorganisasjon. Innenfor disse enhetene har det bl.a. vært manglende budsjettkontroll. Personelldatabasen for egne ansatte har ikke vært korrekt, et ansvar som tilligger den enkelte kapitteleier, og underirdnede sjefer med personellansvar. Dette medførte feilposterings av lønn. I tillegg har det vært for mange personer med bestiller- og attestasjonsfullmakter i Hæren, noe som vanskeliggjorde samlet og helhetlig oversikt over forpliktelsene. Dette, kombinert med mangelfull registrering/avklaring av faktiske bestillinger, og ikke minst om disse var innenfor eller i tillegg til inngåtte leveranseavtaler og dermed skulle tilleggsbetales, førte til et stort merforbruk.

Ansvarlige for de øvrige kapitler hadde i større grad oversikt over sitt forpliktelsesbilde og hadde således en kvalitativt bedre prognose for årsresultatet, og kunne derfor iverksette proaktive aktivitetsreducerende tiltak for å tilpasse aktiviteten til ressursene.

**Spørsmål nr. 13:**

*Hvordan vil overskridelsene i 2004 virke inn på investeringer planlagt i 2005 og senere år?*

**Svar:**

Merforbruket i 2004 er i Revidert nasjonalbudsjett i begrenset omfang foreslått dekket inn ved reduksjoner i investeringsbevilgningene, til sammen 205 mill. kroner. I St.prp. nr. 65 (2004-2005) i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett redegjøres det nærmere for dette. Det blir der foreslått reduksjoner innenfor eiendom, bygg og anlegg (kapittel 1710, post 47 på 135 mill. kroner) og materiellinvesteringer (kap. 1760, post 45 på 70 mill. kroner). I 2005 vil dette hovedsakelig bli håndtert ved forskyvninger i eksisterende prosjekter. De foreslåtte bevilgningsreduksjoner innenfor investeringer er etter Forsvarsdepartementets syn det maksimalt mulige om Forsvaret samtidig skal bibeholde muligheten til å realisere de strukturelementer som er bestemt innenfor en rimelig tidshorison.

**Spørsmål nr. 14:**

*Vil overskridelsene på noe tidspunkt forhindre, eller endre, utdanning eller bruk av norske enheter i internasjonale operasjoner?*

**Svar:**

Merforbruket i 2004 vil ikke påvirke bruken av norske avdelinger i internasjonale operasjoner, og Norge vil videreføre sitt brede engasjement ute også i 2005. Det tas sikte på å redusere kostnadene til internasjonale operasjoner uten at verdien av Forsvarets deltagelse reduseres. Dette oppnås primært ved større utnyttelse av vervede styrker, bl.a. ved å benytte Telemark bataljon som styrkebrønn for Norges bidrag til International Security Assistance Force (ISAF) høsten 2005, hvor Forsvaret stiller sentrale bidrag til den NATO-ledede operasjonen i Afghanistan. Norge leder blant annet en av tre flernasjonale bataljonsgruppene i Kabul, og bidrar til å styrke afghanske myndigheters evne til forvaltning i Nord-Afghanistan.

Ved å benytte deler av Telemark bataljon i Afghanistan reduseres avdelingens, og derved Hærens, kostnader til drift i Norge.

**Spørsmål nr. 15:**

*Har Forsvarsdepartementet og den militære organisasjon kompetanse og verktøy til å kunne stoppe en eventuell overskridelse på et langt tidligere tidspunkt i 2005?*

**Svar:**

Regjeringen har i St.meld. nr. 29 (2004-2005) og i Revidert nasjonalbudsjett lagt frem en rekke tiltak som

skal sikre en bedre budsjettstyring mot og i FMO, og derigjennom forebygge at Forsvaret i fremtiden på nytt får store merforbruk. I tillegg har Forsvarssjefen innenfor sine fullmakter iverksatt tiltak for å bremse den for høye aktiviteten Forsvaret hadde ved inngangen til året 2005. Tiltakene skal samlet gi Forsvaret den nødvendige kompetanse og ytterligere verktøy for å holde oversikt over og kontroll med forpliktelsene, og dermed sikre utarbeidelse av troverdige prognoser i alle deler av FMO.

Forsvarsdepartementet presiserer at den enkelte kapitteleier skal sikre at det foreligger et korrekt forpliktelsesbilde for egen virksomhet, noe de fleste av kapitteleierne også klarte å ivareta i 2004.

Det er iverksatt tiltak for å sikre korrekte personelldata, herunder at den enkelte sjef med personellansvar gjengir og garanterer at egen avdelings personelldata er korrekte, tiltak for å få redusert antall personer med bestiller- og attestasjonsfullmakt, det vil foretas en gjennomgang av husleieordningen, og nye rutiner for betaling av husleie er etablert. Videre vil det foretas en videreutvikling av horisontal samhandel med oppdatering av retningslinjene, reforhandling av leveranseavtalene, det er gitt pålegg om fortløpende fakturering, leveranseavtalene skal inngå i etatssjefenes budsjettforslag, og tiltak gjennomføres innenfor kompetansebygging.

For å etablere enda tettere oppfølging av styringen av Forsvarets militære organisasjon, har Forsvarsdepartementet iverksatt ny møtestruktur og nytt rapporteringsregime. Det avholdes nå månedlige, regulære etatsstyringsmøter, med særlig fokus på etatens måloppnåelse og ressursbruk. Tidligere var det kvartalsvise etatsstyringsmøter. Etatsstyringsmøtene forberedes i fellesskap av departementet og Forsvarsstabens, bl.a. med felles gjennomgang og analyse av regnskap, prognoser og måloppnåelse i forhold til Forsvarsstabens månedlige rapportering. Forsvarsstabens har som del av dette, iverksatt et arbeid for å sikre kvaliteten på prognosene og løpende oversikt over forpliktelser.

For at Forsvaret skal få etablert IKT-verktøy som bidrar til å gi enhetene tilfredsstillende oversikt over og kontroll med inngåtte forpliktelser, er det svært avgjørende at neste fase i Program Golf videreføres. Neste fase i Program GOLF er planlagt å gi dataverktøy som letter arbeidet med å holde tilfredsstillende oversikt over inngåtte forpliktelser. Tiden fra beslutning til full implementering vil strekke seg over år, med tilsvarende tid før resultatene vil være på plass.

Innføring av et nytt investeringskonsept har også lagt grunnlaget for en mer helhetlig og langsiktig styring av investeringsvirksomheten i forsvarssektoren. Hovedlinjene i konseptet er innført, mens detaljeringen ventes ferdig i september 2005.

I tillegg har forsvarssjefen iverksatt tiltak innenfor sitt myndighetsområde for å tilpasse aktiviteten til vedtatt budsjett for 2005, samtidig som regjeringen i revidert nasjonalbudsjett foreslår nødvendige tiltak for å dekke inn deler av fjorårets merforbruk i 2005.

Samlet sett vil dette bedre muligheten til å avdekke eventuelle avvik tidlig, og derigjennom iverksette tiltak proaktivt for å unngå merforbruk.

**Spørsmål nr. 16:**

*Vil det blir gjort opp kvartalsvis status for Forsvarets aktiviteter i 2005?*

**Svar:**

Forsvarsstaben vil i 2005 rapportere månedlig til Forsvarsdepartementet vedrørende regnskaps- og målstatus, samt månedlig legge frem kapittelvis og samlede prognoser for årsresultat i Forsvarets militære organisasjon. Rapportene, med tilhørende analyser og vurdering av risikoreduserende tiltak, behandles i de månedlige etatsstyringsmøtene som omtalt under svar på spørsmål 15.

I de tertialvise resultat- og kontrollrapportene vil det i tillegg bli gitt en overordnet redegjørelse for gjennomføringen av virksomheten generelt så langt i budsjettåret, samt vurdering og prognose for måloppnåelse og budsjettbalansering, og nødvendige tiltak som må iverksettes for å korrigere eventuelle avvik.

**Spørsmål nr. 17:**

*Vil budsjettoverskridelsen for 2004 få negative konsekvenser for omleggingen av Forsvaret for perioden 2005-2008?*

**Svar:**

Merforbruket i 2004 og den for høye aktiviteten ved inngangen til 2005, medfører at det må iverksettes enkelte innsparingstiltak på 2005-budsjettet. I St.prp. nr. 65 (2004-2005) om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer på statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005, anbefaler regjeringen at 600 mill. kroner, ca. halvparten av Forsvarets brutto merforbruk i 2004, dekkes innenfor forsvarsrammen som Stortinget har vedtatt for 2005. Innsparingen belastes i hovedsak de deler av Forsvaret som har hatt merforbruk. Målet er imidlertid at omstillingen og moderniseringen av Forsvaret og Forsvarets operative evne skal søkes skjermet. Det er derfor foretatt en viss fordeling av belastningene som følger av budsjettreduksjonene også til andre områder. Det er ikke foretatt kutt på Heimevernet, Sjø- og Luftforsvaret. Forsvarssjefen er i tillegg gitt i oppdrag innenfor sitt fullmaktsområde å tilpasse den for høye aktiviteten ved inngangen til 2005 til det vedtatte budsjettnivået for 2005.

Det er først og fremst den foreslåtte budsjettreduksjonen, og dermed den justerte aktiviteten i Hæren, som vil ha innvirkning på operative forhold i 2005. Innsparingstiltakene vil dessuten kunne ha noe betydning for tidspunktet for innfasingen av den vedtatte struktur. De høyest prioriterte materiellinvesteringene vil bli søkt skjermet. Det vises til nærmere konkretisering av virkningene av innsparingstiltak under svaret på spørsmål 19 i det følgende.

Det vektlegges at tiltakene som gjennomføres i 2005, i størst mulig grad vil understøtte og samvirke med de

omstillingstiltak som er besluttet i de gjeldende langtidspanene for Forsvaret. Regjeringen har derfor søkt å skjerme aktiviteter, tiltak og investeringer som utgjør fundamentet for den nødvendige modernisering av Forsvaret, som Stortinget har vedtatt. Regjeringen foreslår derfor at det resterende beløpet av brutto merforbruk (556,3 mill. kroner) ikke blir inndeckt på forsvarsbudsjettet i 2005, ut fra en helhetsvurdering om at målene om den videre omstilling og modernisering av Forsvaret og Forsvarets operative evne, ikke skal svekkes.

**Spørsmål nr. 18:**

*Vil Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. 42 (2003-2004), bli fulgt opp i henhold til Stortingets vedtak?*

**Svar:**

Det vises til svaret på spørsmål 17 som også forutsettes å dekke svaret på spørsmål 18.

**Spørsmål nr. 19:**

*Vil pågående prosjekter, f. eks. omleggingen av Forsvarets logistikkorganisasjon, bli forsinket som følge av det økonomiske rotet og det uhjemlede merforbruket?*

**Svar:**

Det vises til svar på spørsmålene 17 og 18, der det fremkommer at det først og fremst er budsjettreduksjonen i Hæren som vil ha innvirkning på operative forhold i 2005. Innsparingstiltakene vil dessuten kunne ha noe betydning for innfasingen av den vedtatte struktur. De høyest prioriterte materiellinvesteringene vil bli søkt skjermet. Forventede effekter av de mest omfattende innsparingstiltakene som følge av det uhjemlede merforbruket, som regjeringen legger frem i St.prp. nr. 65 (2004-2005), er:

Hæren (driftsbudsjettet foreslås redusert med 130,6 mill. kroner i 2005).

- Utdanning og trening i Hæren reduseres ved at augustkontingenten 2005 møter to uker senere enn planlagt. I tråd med vedtatt omstilling, varslet i Iverksettelsesbrevet for langtidspanen 2005 – 2008 av september 2004, er dessuten deler av innkallingen i august 2005 (kontingent 08/05) på permanent basis skjøvet til januar 2006. Jevnere innkalling av høst- og vårkontingent er en permanent ordning for å kunne oppnå jevnere forsvarsevne hele året. Ordningen er omtalt i siste langtidspan. Tiltakene vil gi lavere bemanning og aktivitet ved Hærens utdanningsavdelinger i 2005, men dette forutsettes ikke å få langsiktige konsekvenser da øvingsaktiviteten skal være på planlagt nivå f.o.m. 2006. For en kortere periode blir det et lavere rekrutteringspotensial til Telemark bataljon.
- Det planlegges en reduksjon i utdanningsaktiviteten ved Krigsskolen tilpasset Forsvarets behov, samt noe redusert deltakelse på kurs og utdanning i utlandet. Dette medfører en marginal reduksjon i

antall unge offiserer i forhold til målbildet, og vil kunne tas inn igjen senere i perioden.

- Samlede utgifter til forberedelse av operasjoner i utlandet vil reduseres ved å benytte Telemark bataljon som styrkebrønn. Avdelingen avslutter sitt engasjement i NATO Response Force 4 sommeren 2005, og er deretter planlagt deployert som det norske bidraget til International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan fra sommeren og ut 2005. Dermed reduseres avdelingens kostnader til drift i Norge over kapittel 1731. Norge vil i perioden Telemark bataljon er deployert, ha et noe lavere antall personell på beredskap som hurtig reaksjonsstyrke og vil i denne perioden ha redusert evne til annen krisehåndtering. Fra Forsvarets side arbeides det med å inngå beredskapskontrakter for inntil én kompanistridsgruppe for delvis å oppveie disse konsekvensene.

Forsvarets logistikkorganisasjon (driftsbudsjettet foreslås redusert med 138,1 mill. kroner i 2005).

- Reduksjon tas i administrative utgifter til reiser, kurs og overtid i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og i administrasjonen av Forsvarets lufttransportsystem, og har ingen vesentlige konsekvenser for FLO. I tillegg vil det bli en reduksjon innenfor Forsvarets lufttransportsystem gjennom færre rettighetsreiser for vernepliktige grunnet endret innkallingsmønster i Hæren, med to likere høst- og vårkontingenter. Ut over dette foretas utrangering av eiendom, bygg og anlegg i Forsvarets logistikkorganisasjon, samtidig som bruk av verdier skapt innenfor Forsvarets logistikkorganisasjons leveranser i 2004, vil redusere behovet for tildeling av midler i 2005. Omleggingen av FLO vil ikke bli negativt berørt av innsparingstiltakene som følger av det uhjemlede merforbruket. Som følge av at Hærens vedlikeholdsbehov vil bli redusert i 2005, vil FLOs vedlikeholdsorganisasjon også måtte justeres tilsvarende.

Materiellinvesteringer (investeringsbudsjettet foreslås redusert med 70 mill. kroner i 2005).

- Reduksjonen i materiellinvesteringene foreslås gjennomført ved volumreduksjoner eller ved å forskyve fremdriften av enkelte materiellinvesteringer i 2005. De høyest prioriterte materiellinvesteringene relatert til omstillingen vil bli søkt skjermet. For å kunne håndtere forskyvninger til senere budsjettår, vil det måtte skaffes handlingsrom i perioden etter 2005. Etableringen av dette handlingsrommet vil bl.a. berøre prosjektene:
  - 5026 Pansrede spesialkjøretøy – brukt materiell: Reduksjon i prosjektets omfang.
  - 5036 Panserbekjempelse middels rekkevidde: Endring i omfang eller avslutning av prosjektet.
  - 5112 Multirolle radio: Volumreduksjon og eventuelt forskyvning av reservedelsanskaffelser til 2006 og 2007.

Investeringene i eiendom, bygg og anlegg (investeringsbudsjettet foreslås redusert med 135 mill. kroner i 2005):

- Fremdriften i deler av etableringen av Regionfelt Østlandet (56 mill. kroner) vil bli noe redusert, og enkelte deler av feltet vil derfor ikke bli tatt i bruk høsten 2005. Siden gjennomføringen vil strekke seg over lengre tid, kan utsettelsen føre til at prosjektet totalt sett blir noe dyrere. Det er ikke planlagt at grunnervervet i prosjektet utsettes.
- Det videreføres kun planleggingsmidler til helikopterbasen på Sola og tørrdokken på Haakonsværn. Forbelastning av grunnen på Sola, som er omtalt i St.prp. nr. 1 (2004-2005), gjennomføres ikke i 2005. Innfasingen av de første NH-90-helikoptrene er, uavhengig av merforbruket i 2004, blitt utsatt pga. forsinkelser hos leverandøren. Regjeringen vil komme tilbake til saken i St.prp. nr. 1 (2005-2006). Dette medfører at en utsatt etablering av helikopterbasen på Sola vil kunne skje uten større operative, økonomiske eller tidsmessige konsekvenser for Luftforsvaret. I St.prp. nr. 65 (2004-2005) om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer på statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005, som ble fremmet i statsråd 13. mai 2005, er det utarbeidet en nærmere redegjørelse til Stortinget om ombygging og utvidelse av tørrdokka Haakonsværn. Innsparingen innenfor dette prosjektet i 2005 skjer dermed ikke som følge av merforbruket på budsjettet for 2004.

#### Spørsmål nr. 20:

*Mener departementet at horisontal samhandel eller internfakturering fungerer som forutsatt - eller simulerer man her et marked innenfor en monopolistisk organisasjon, noe som umulig kan fungere i lengden?*

#### Svar:

Målet og hensikten med horisontal samhandel (HS), eller internhandel i Forsvaret, ble utviklet allerede i 1992-93, ved innføringen av Forsvarets nye styringskonsept i dette tidsrommet. En samlet satsing på HS kom imidlertid først i gang i forbindelse med etableringen av Forsvarsbygg og Forsvarets logistikkorganisasjon. I praksis ble ikke HS gjennomført for alle deler av FMO før i 2004, da ved etableringen av kapittel 1740 FLO etter anbefaling fra forsvarssjefen.

Hensikten med horisontal samhandel er først og fremst å stimulere til økt kostnadsbevissthet i Forsvarets organisasjon, ved at kostnadene knyttet til ulike valg og aktiviteter synliggjøres direkte for de enkelte beslutningstakerne, og får konkrete økonomiske konsekvenser for den virksomheten de er ansvarlige for. Kunder som stiller krav mht. leveransers kvalitet, tid og kostnad, og som inngår avtaler med dette for øye, setter leverandørene under naturlig press for å levere kvalitativt gode produkter. En forutsetning for at dette skal fungere i et "internt marked", er at kunden innehar tilstrekkelig bestillerkompetanse og er i stand til å løfte

en eventuelt uløselig uenighet med en leverandør til høyere beslutningsnivå, samt at leverandøren i stor grad er i stand til å levere i henhold til avtalt tid, kostnad og kvalitet.

Horisontal samhandel gir bedre grunnlag for å prioritere mellom ulike aktiviteter og virkemidler for å løse oppgaver med utgangspunkt i at den enkelte oppdragsmottaker selv vet best hvordan oppgavene bør løses innenfor gitte økonomiske rammebetingelser. Det er departementets og Forsvarsstabens vurdering at HS som system i det store og hele har virket etter intensjonen. Eksempelvis tyder mye på at Forsvaret neppe hadde maktet å nå reduksjonsmålene for eiendom, bygg og anlegg (EBA) dersom ikke bruken og kostnadene forbundet med EBA var blitt synliggjort gjennom HS mellom Forsvarsbygg og bruker. HS gir et direkte incentiv til bruker for å redusere EBA-arealene, og derigjennom kostnadene til EBA. Imidlertid krever HS mellom FLO og forsvarsgrenene at årlige leveranseavtaler følges, og at eventuelle tilleggsbestillinger tilleggsbetales. Dette fungerte ikke tilfredsstillende i 2004.

Horisontal samhandel skal virke sammen med vertikal styring, der overordnet nivå gir oppdrag og økonomiske rammebetingelser til oppdragsmottaker, og samtidig stiller krav til effektivitet hos interne leverandører. Noen av de økonomiske utfordringene som har oppstått siste år, kan bl.a. tilskrives forsinkelser i interne leverandørers (FLOs) effektiviseringstiltak. Dette illustreres også av at en rekke kunder har lyktes meget godt med innføringen av HS, til tross for at særlig FLO ikke har maktet å levere sine tjenester og produkter så kostnadseffektivt som opprinnelig forutsatt.

Sjøforsvaret har lengst erfaring fra HS. Sjøforsvaret har over tid utviklet en hensiktsmessig samhandel, med balanse mellom intern og ekstern handel. Dette har uten tvil hatt effekt på kostnadsbevissthet og ressursforbruk.

#### **Spørsmål nr. 21:**

*Hadde Forsvaret det nødvendige apparat for å hankses med horisontal samhandel?*

#### **Svar:**

Det vises også til svar på spørsmål 20. Horisontal samhandel er som her nevnt, ikke nytt i Forsvaret. De forsvarsgrenvise logistikkorganisasjonene gjennomførte i mange år intern fakturering mot andre forsvarsgrener, mens internfakturering mot kunder i egne forsvarsgrener er blitt innført gradvis de siste årene. Det nye i 2004 var et eget budsjettkapittel som nyttes for HS i FLO (kapittel 1740). De aller fleste kapitteleiere har i 2004 hatt rimelig god oversikt over sin økonomi, og har maktet å allokere ressurser for å løse utfordringene med så vel ny organisasjon som horisontal samhandel.

#### **Spørsmål nr. 22:**

*Fører horisontal samhandel til økt byråkratisering og dermed til økte utgifter for Forsvaret?*

#### **Svar:**

Det vises også til svar på spørsmål 20 og 21. Målet med HS er som nevnt kostnadseffektivisering gjennom økt kostnadsbevissthet, uten byråkratisering. Det gjennomføres i disse dager en viktig ekstern gjennomgang av praktiseringen av HS. Her vil grad av måloppnåelse bli vurdert, og eventuelle forbedringforslag vil bli fulgt opp. I tillegg arbeides det med å synliggjøre hvilken kostnadseffektivisering HS har medført. Et av prinsippene med HS er enkelhet. I dette ligger bl.a. å søke å unngå byråkratisering, herunder minimalisere transaksjonskostnadene knyttet til HS. Erfaringene fra HS-prosessen så langt viser at når kunder og leverandører utøver sine roller som forutsatt, avdekkes leveranser som det ikke lenger finnes betalingsvillige kunder til, og som derved kan avvikles fordi det ikke lenger er behov for disse.

#### **Spørsmål nr. 23:**

*Kan budsjettoverskridelsene i FLO tilskrives systemet med horisontal samhandel? Gjelder det i så fall også Hæren?*

#### **Svar:**

Budsjettoverskridelsene skyldtes mangelfull dialog om leveranser (kunde/leverandør-dialog om pris og betalingsbetingelser) og ufullstendige eller feilaktige forpliktelses- og regnskapsbilder, ikke horisontal samhandel som styringsmetode. FLO hadde gjennom 2004 ikke aggregert oversikt over økonomien. Det er ikke tvil om at det har vært krevende å legge om til horisontal samhandel i hele FMO samtidig med forsvarsstillingen generelt. Likevel har de fleste forsvarsgrener og andre kunder i stor grad maktet å forholde seg til disse manglene ved FLO. Hæren på sin side hadde flere av de samme problemene med totaloversikt som FLO, spesielt med tanke på å holde oversikt over forpliktelsesbildet gjennom 2004. Det er mangler i praktiseringen av HS i enkelte deler av FMO, ikke HS som styringsmetode, som har bidratt til overskridelsene.

#### **Spørsmål nr. 24:**

*Hva var årsaken til at mangelen på tilstrekkelige systemer for gjennomføring av horisontal samhandel ikke ble gjort kjent overfor Stortinget?*

#### **Svar:**

Det vises til svar på spørsmålene 20-23. Det understrekes at horisontal samhandel ennå ikke er ferdig utviklet, og styringssystemet må videreutvikles ved videre evalueringer før det vil nå sin endelige form. Dette ligger også i planene for Leveranseprosjekt 2 i Program Golf. Det har overfor Stortinget, bl.a. i debatt av 11. mars 2004, vært understreket at noen av Riksrevisjonens påpekninger knyttet til regnskapet for Forsvarets militære organisasjon først ville bli løst av senere faser av Program GOLF. Det er samtidig viktig å påpeke at begrensninger i datastøtte til håndtering av HS, ikke betyr at det manglet prosedyrer og retningslinjer for understøttelse av HS.



**Spørsmål nr. 25:**

*Departementet skriver i meldingen at det uhjemlede merforbruket i 2004 understreker behovet for å iverksette en rekke tiltak for å bedre budsjettstyringen på utvalgte områder i Forsvaret og skisserer en rekke tiltak. Vil departementet fremme en egen sak om dette i henhold til vedtak fattet i Stortinget 5. april i år?*

**Svar:**

I St.meld. nr. 29 (2004-2005) har Regjeringen redegjort for årsakene til merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004, og for hvilke tiltak Forsvaret selv og Regjeringen har iverksatt for å sikre styring med Forsvarets økonomi og unngå slikt merforbruk i fremtiden. I forbindelse med Stortingets behandling av regnskapet for 2003 er det videre blitt redegjort for hvilke tiltak som i løpet av 2004 er blitt iverksatt i Forsvaret for å styrke regnskapsstyringen i Forsvarets militære organisasjon. Regjeringen presenterer i Revidert nasjonalbudsjett en helhet av tiltak som samlet legger forholdene til rette for å styrke budsjettstyringen og regnskapsføringen i Forsvaret. Slik statsminister Kjell Magne Bondevik har redegjort for i brev av 4. mai 2005 til de parlamentariske lederne Jens Stoltenberg, Kristin Halvorsen, Marit Arnstad og Carl I. Hagen, er det viktig for Regjeringen å gi Stortinget fyldestgjørende informasjon om oppfølgingen. Dersom det under stortingsbehandlingen skulle fremkomme ytterligere behov, vil Regjeringen imøtekomme dette ved å fremlegge nye saker om disse forhold så raskt som mulig. Det vil i så fall være hensiktsmessig å ha Riksrevisjonens merknader om 2004-regnskapet som vil bli fremlagt før sommeren. Slik jeg redegjorde for i den muntlige spørretimen 24. april i år har Regjeringen selvfølgelig til hensikt å tilfredsstille de behov Stortinget har i forhold til informasjon og saksfremlegg.

**Spørsmål nr. 26:**

*Medfører det riktighet at administrative møter er ført som øvelser i Hæren, og i så fall, betyr det høyere kostnader?*

**Svar:**

Forsvarsstaben opplyser at FMO ikke er kjent med administrative møter ført som øvelser i 2004 eller i 2005.

**Spørsmål nr. 27:**

*Departementet skriver i meldingen at "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". Kan departementet utdype dette nærmere?*

**Svar:**

Det vises til Forsvarssjefens årsrapport av 15. februar 2005. Årsrapporten gir i hovedsak følgende fremstilling. Som del av omstillingen i Forsvaret gjennomførte Hæren i 2004 store organisasjonsmessige endringer,

samtidig med implementeringen av nytt lønns- og regnskapssystem. Dette førte til et omfattende behov for korrigeringer av organisasjons- og personelldata, et arbeid som ikke ble fulgt godt nok opp fra Hærens egen side. Det er den enkelte avdeling med personellansvar som selv må påse at de personelldata som ligger inne er korrekte. Da store feilposteringer oppsto etter feil i grunnlaget, ble det ikke avsatt tilstrekkelige ressurser til å løse problemet. Mange feil i grunnlagsdata førte til feilposteringer og ga et galt kostnadsbilde. Hæren hadde heller ikke gode nok rutiner for oversikt over samlede forpliktelser, og dermed ikke god nok kontroll med forpliktelser og forbruk, sett opp mot tildeling. Det ble heller ikke iverksatt spesielle tiltak fra Hærens side for å skaffe et fullstendig kostnadsbilde med bakgrunn i tildeling og forbruksstatus, og det synes heller ikke som om kompetansen til å gjøre det var tilstrekkelig.

Omorganiseringen medførte også store endringer i styringslinjene i Hæren, som valgte å gå over fra ni til tre driftsenheter, hvorav den ene, Hærens styrker, fikk et betydelig volum som omfattet store deler av Hæren. Det kan synes som det i forbindelse med dette ikke i tilstrekkelig grad ble etablert klare og entydige ansvars- og myndighetsforhold. I tillegg var det i Hæren et stort antall personell med bestiller-, attestasjons- og anvisningsfullmakt, noe som vanskeliggjorde den økonomiske kontrollen og styringen. Manglende samlet oversikt over forpliktelsene førte igjen til mangelfulle prognoser og forståelse for den økonomiske situasjonen. Dette henger også sammen med innføringen av horisontal samhandel på tvers av kapitlene, der sen fakturering fra FLO sammen med manglende oversikt i Hæren over inngåtte forpliktelser, bidro til Hærens mangelfulle forståelse av den økonomiske situasjonen i 2004.

**Spørsmål nr. 28:**

*Det har vært betydelige problemer med feil i grunnlaget for personell og organisasjonsdata som så har skapt betydelige feilposteringer, særlig knyttet til lønn i LP i Program Golf. Hva ble gjort underveis i 2004 for å forbedre dette datagrunnlaget?*

**Svar:**

Den enkelte sjef for driftsenhetene i Forsvaret ble i skriv fra Forsvarsstaben av 18. juni 2004 pålagt å gjennomgå grunnlagsdata og kvalitetssikre disse innenfor sin enhet, og rapportere status. For å følge opp dette etablerte Forsvarsstaben høsten 2004 "Prosjekt Regnskap 2004", med oppgave å redusere antallet feil i personell- og organisasjonsdata, og nye oppdaterte rutiner ble sendt den enkelte avdeling sammen med avvikslistor for grunnlagsdata i september 2004. Oppretting av data ble videreført fortløpende frem til desember, hvor endringer ble "fryst" for å sikre sporbarhet i oppretting av feil som hadde tilbakevirkende kraft.

Antallet feilbelastninger gikk som følge av dette arbeidet vesentlig ned gjennom 2004. Ved overgangen fra desember 2004 til januar 2005 var det ca. 300 fore-

komster som var belastet feil i regnskapet. Antallet var tidligere i 2004 oppe i ca. 1 500. Dette representerer en betydelig forbedring. Likevel er også 300 feilforekomster for mye, og tiltaket for oppfølging av grunnlagsdata er videreført i 2005.

Sjefen for hver enkelt av Forsvarets driftsenheter er pålagt gjennom Presiseringer, endringer og tillegg nr. 2 til Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2005 å iverksette en ny gjennomgang av grunnlagsdata slik at de snarest kan garantere at grunnlagsdataene i lønnsystemet er korrekte. De er også pålagt å følge opp rutinene som er etablert for å oppdatere og kvalitetssikre disse hver enkelt måned.

For 2004 er økonomiregnskapet avstemt mot lønnsregnskapet, og økonomiregnskapet avstemt som helhet. Dette er første gang. Det arbeides for at periodisk avstemming internt i lønnsregnskapet skal kunne gjøres fra 2005.

#### Spørsmål nr. 29:

*Det er blitt hevdet at Hærstaben er blitt så sterkt redusert at den mangler kompetanse. Hva brukes det store antallet administrativt ansatte i TRADOK til og hvor mange er pr. dato ansatt i TRADOK?*

#### Svar:

Innenfor de samlede personellrammer som er fastlagt, står det Generalinspektøren for Hæren relativt fritt å prioritere mellom ulike typer personell og kompetanse. Mye tyder på at økonomi- og virksomhetsstyringskompetanse ble svært lavt prioritert i 2004, og selv om de få som var satt til å ivareta dette feltet, utvilsomt var kompetente, var de altfor få i antall.

Personelloppsetningen for TRADOK er pr. april 2005 totalt 345 årsverk, fordelt som følger:

- Krigsskolen: 224 årsverk (140 kadetter, 31 sivilt tilsatte lærere og 53 militære instruktører).
- Øvrige deler: 121 årsverk (105 stabspersonell, 4 sivilt tilsatte og 12 liaisonoffiserer i utlandet).

#### Spørsmål nr. 30:

*Ifølge meldingen er det iverksatt nye retningslinjer som innskjerper bruken av konsulenter? Hvilke gevinster venter departementet å få som følge av lavere konsulentbruk?*

#### Svar:

Det er korrekt at det er iverksatt nye retningslinjer som innskjerper bruken av konsulenter. Forsvarssjefen er videre pålagt å gjennomgå alle løpende konsulentoppdrag, og terminere de som ikke er kritisk viktige for virksomheten. Så langt i 2005 viser FMOs regnskap nedgang i kostnadene til konsulenter, men FST anser det som for tidlig å fastslå hva endelig resultat kan bli. Denne besparelsen må også ses i sammenheng med de planlagte totale reduksjonene innenfor administrative kostnader i Forsvaret som helhet, altså innenfor reiser, kurs/seminarer, administrativ drift og konsulentbruk. En prognose for besparelse kan trolig gis etter analyse

av første tertialsrapport. Det understrekes at konsulentoppdrag til eksterne kvalitetssikring av investeringsprosjekter, innføring av GOLF, oppfølging av Riksrevisjonens anmerkninger og generelt styrket økonomikompetanse fortsatt er høyt prioritert.

#### Spørsmål nr. 31:

*Har Forsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon en tilstrekkelig og total oversikt over lagervirksomheten og hva som i dag finnes på lager? Hvis ikke, hvilke tiltak ser departementet for seg for å sikre en slik oversikt?*

#### Svar:

Riksrevisjonen har flere ganger påpekt ufullstendige egenkontroller og dokumentasjon av tellinger av Forsvarets materiell. I løpet av 2004 ble 80 % av lagrene i FLO talt, og det er etablert visitasjonsprotokoll ved alle avdelinger. Gjeldende bestemmelser tilsier årlig rapportering av materiellregnskapsoppfølgingen. Alle lagre i Forsvarets logistikkorganisasjon vil i 2005 følges opp med kvartalsvis rapportering av egenkontroll og føring av visitasjonsprotokoll. Riksrevisjonen har også hatt merknader til materiellregnskap for Hæren og oversikt over materiell i internasjonale operasjoner. Det ble i mars 2005 igangsatt en fullstendig materiell-opptelling i Hæren for å sikre at korrekte inngangsdata kan gi grunnlag for et korrekt materiellregnskap i fremtiden. Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon har blitt pålagt å påse at det ved enhver driftsenhet forefinnes personell med tilfredsstillende kapasitet og kompetanse innenfor materiellforvaltning, og skal videre følge opp arbeidet gjennom skriftlige kontrollrutiner.

For å sikre tilfredsstillende oversikt og kontroll med materiell ved enheter i operasjoner i utlandet, er det beordret at det umiddelbart etableres beholdningsoversikter ved alle disse enhetene og at materiellet telles. Arbeidet er kommet langt, og vil være slutført i nær fremtid. FST opplyser om at det nå er etablert beholdningsoversikt, og materiellet er talt ved de norske styrkene i Afghanistan. Forsvarssjefen har, under sin inspeksjonsrunde til avdelinger i utenlandsoperasjoner i 2005, fulgt opp dette området, og øremerket personell ved avdelinger er nå gitt et eget oppfølgingsansvar innenfor materiellforvaltning. FD vil påpeke at hovedtyngden av materiellet i utlandet er i daglig bruk gjennom løsning av de operative oppdrag den enkelte avdeling har. Materiellet er således under kontroll, selv om dokumentasjon av kontrollen har vært mangelfull. Ovennevnte tiltak er forutsatt å rette opp dette forholdet.

#### Spørsmål nr. 32:

*Hvor stor har nedbemanningen knyttet til økonomisk styring og kontroll vært innenfor de ulike budsjettkapitlene i perioden 2003-2004?*

#### Svar:

Nedbemanningen knyttet til fagfeltet økonomisk styring, budsjett og regnskap har i den angitte perioden

ifølge Forsvarsstaben vært 215 årsverk i FMO, herunder 70 i FLO, 39 i Hæren, 26 i Sjøforsvaret, 44 i Luftforsvaret og 28 i Heimevernet. Tallene omfatter alle kategorier innenfor økonomi og regnskap. Ca. halvparten av medarbeiderne har sluttet, mens resten er innplassert i andre stillinger i Forsvaret.

Hoveddelen av nedbemanningen er en naturlig konsekvens av den effektivisering som ligger i etablering av sentral regnskapsenhet og sentral lønnsenhet i motsetning til å betjene 80 ulike regnskaper i desentralisert modell.

**Spørsmål nr. 33:**

*På hvilken måte har nedbemanning innenfor Hæren og Forsvarets logistikkorganisasjon reint faktisk påvirket mulighetene for å holde økonomisk styring og kontroll?*

**Svar:**

Den enkelte sjef hadde fullmakter og ansvar for å omdisponere nødvendige personellressurser for å sikre tilstrekkelig kapasitet til budsjettstyring, regnskapsføring og forvaltning generelt. Detaljorganisasjonen ved den enkelte enhet og i stabene var ikke styrt fra sentralt hold. De fleste sjefer innenfor de fleste sektorer av FMO maktet også i 2004 både å nedbemanne som pålagt, beholde kritisk kompetanse og føre tilstrekkelig kontroll med bruk av ressurser.

**Spørsmål nr. 34:**

*Ved årsskiftet 2003-04 var det ikke enighet mellom Forsvarsstaben og departementet om det var mulig å gjennomføre så sterk nedbemanning innenfor ulike deler av Forsvaret som planlagt, og samtidig utføre nye, pålagte oppgaver. Når og på hvilken måte ble det enighet om dette.*

**Svar:**

Forsvarsstaben påpekte i brev av 9. desember 2003 at nye oppdrag til Forsvaret og økte ambisjoner med hensyn til bruk av norske styrker i internasjonale operasjoner, ville innebære et behov for økning av antall årsverk i Forsvarets militære organisasjon.

I Forsvarsdepartementets svar av 8. januar 2004 ble det understreket at forutsetningen om en netto årsverksreduksjon med 5000 årsverk i planperioden lå fast, og at omleggingsmålene måtte være styrende for aktivitetsnivået. Det ble påpekt at Forsvarstaben måtte – på bakgrunn av tilførte, prioriterte oppgaver – snarest vurdere og iverksette eller fremme forslag om årsverksreduksjoner og reduksjoner i oppgaver som ville gjøre det mulig å nå de fastsatte reduksjonsmål.

Etter Forsvarsdepartementets brev av 8. januar ble det innledet en prosess med møter og informasjonsutveksling mellom Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen, generalinspektørene og øvrige sjefer der planer for å nå nedbemanningsmålet i inneværende planperiode, samt målene for neste planperiode, ble avklart i fellesskap. Resultatet av den oppnådde enighet ble konkretisert ved Iverksettelsesbrevet til St.prp nr. 42 (2003-

2004), datert 14. september 2004. Dette innebærer enighet om at tempoet i nedbemanningen av FLO i 2004 ble redusert, i forhold til opprinnelig plan. Videre var det enighet mellom Forsvarssjef og Forsvarsdepartementet om at spørsmålet om beregningene rundt de kombattante vervede skulle avklares innen utgangen av 2005.

**Spørsmål nr. 35:**

*På hvilken måte avtales kostnader mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og de ulike kundene i Forsvaret?*

**Svar:**

FLOs utgiftsramme styres av HS-inntektene fra den enkelte forsvarsgren, sammen med bevilgningene til kapittel 1740. For den enkelte kunde inngås det i forkant av/tidlig i hvert budsjettår en leveranseavtale som blir gjeldende for gjennomføringsåret, hvor også de økonomiske sider av leveransene er med. Deretter fakturerer FLO for utgifter i tråd med den enkelte avtale gjennom internfaktura-løsningen. For 2004 hadde både Hæren, Luftforsvaret og Heimevernet sine leveranseavtaler med FLO klar tidlig i året. Dersom ambisjonsnivået eller aktiviteten endres, skal avtalen reforhandles. Uenighet mellom FLO og Sjøforsvaret i 2004 medførte at revidert avtale først var klar sommeren 2004.

Forsvarssjefen er gitt i oppdrag å påse at leveranseavtaler mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og kundene for 2005 reforhandles basert på de tiltak som nå iverksettes innenfor Forsvarssjefens fullmakter for å tilpasse virksomheten til økonomisk tildeling. For fremtidige budsjettår skal rammene for leveranseavtalene for det påfølgende budsjettår være en del av forsvarssjefens budsjettforslag til Forsvarsdepartementet.

Eventuelle leveransebehov ut over leveranseavtalen skal prisfastsettes og vilkår for leveransen aksepteres av kunden innen det tidspunkt bestillingen finner sted. Fakturering og betaling for de utførte tjenestene skal deretter skje fortløpende og innenfor samme regnskapsår.

**Spørsmål nr. 36:**

*Hvor stor del av avviket har oppstått innenfor det som omfattes av rammeavtalene mellom FLO og de ulike avdelingene i Forsvaret, og hvor stor del av avviket fra budsjettet skyldes tilleggsbestillinger gjennom året?*

**Svar:**

Merforbruket i 2004 skyldes ikke leveranser som har skjedd innenfor inngåtte rammeavtaler.

**Spørsmål nr. 37:**

*Hærens avdelinger hadde et betydelig høyere aktivitetsnivå enn det budsjett og tildeling ga rom for i 2004. På hvilken måte ble dette misforholdet gjort kjent for Forsvarets ledelse, og ble det foretatt beregninger av*

*hva dette misforholdet ville resultere i av økte kostnader?*

**Svar:**

Jf. svar på spørsmål 33. Forsvarsstaben registrerte tidlig i 2004 at det var behov for å sette inn tiltak for å begrense forbruket. Tendensen fra mai viste et forbruk som lå over en lineær utvikling, og den viste seg i månedene etter å forsterke seg før den frem mot oktober hadde en positiv utvikling, hvor forbruket målt mot den lineære utviklingen gikk ned. Merforbruket i forhold til lineært forbruk førte til innsparingstiltak som ble realisert i Forsvarssjefens beslutningsnotat nr. 5 (1. juli 2004), hvor det ble gitt ordre om å redusere administrative kostnader med ca. 100 mill. kroner. Disse midlene ble trukket inn fra alle kapitteleierne i forbindelse med omgrupperingen høsten 2004.

Hærens økonomiske styringsinformasjon til forsvarsledelsen pr. oktober 2004 tilsa at Hæren ville gå i balanse, dog med noe usikkerhet. I november 2004 ble det, gjennom den månedlige økonomirapporteringen, både internt i FST og til FD meldt fra om en usikkerhet på ca. 100 mill. kroner for Hæren.

Prognosene basert på regnskapstall pr. 30. november 2004 for Hæren indikerte et forventet merforbruk på 123 mill. kroner. For Forsvarets militære organisasjon sett ville dette ifølge prognosene utlignes av planlagt underforbruk på andre kapitler. Samlet prognose for årsresultat 2004, basert på regnskapstall ved utgangen av november 2004, var et mindreforbruk på 3 mill. kroner. Dette ble rapportert til Forsvarsdepartementet i samordningsmøte 20. desember 2004 mellom Forsvarssjefen og Forsvarsdepartementet.

**Spørsmål nr. 38:**

*Hva var årsaken til at misforholdet mellom aktivitet og budsjett i Hæren i 2004 ikke ble gjort kjent for Stortinget?*

**Svar:**

Jf. svar på spørsmål 37. Det høyere kostnadsnivået i forhold til tildeling var ukjent for både Hærens og Forsvarets ledelse inntil regnskapstall forelå i januar 2005. Med bakgrunn i prognoser og et ufullstendig kostnadsbilde mot slutten av 2004, trodde Hærens ledelse at forsvarsgrenen gikk mot et betydelig mindre merforbruk enn det faktiske bildet tilsa. 20. desember 2004 rapporterte Forsvaret til departementet at Forsvarets militære organisasjon samlet ville gå i balanse. I etatsstyringsmøte 13. og 19. januar 2005 orienterte forsvarssjefen om at det så ut til å være et betydelig merforbruk i forhold til tildeling for 2004. Forsvarssjefen holdt pressekonferanse 18. januar 2005 der offentligheten ble gjort kjent med de foreliggende regnskapstall. Endelige tall ble sendt Statens senter for økonomistyring 21. januar 2005.

**Spørsmål nr. 39:**

*Dialogen mellom FLO og de ulike avdelingene i Forsvaret har vært mangelfull med tanke på de økono-*

*miske konsekvensene i forhold til aktivitetsnivået til de ulike avdelingene. Hva ble gjort i løpet av 2004 for å forbedre dialogen mellom FLO og avdelingene, og særlig knyttet til det høye aktivitetsnivået i Hæren?*

**Svar:**

I skriv av 3. mai 2004 ga forsvarssjefen føringer vedrørende fakturering. Det ble presisert at det i tilfelle det var misforhold mellom FLOs kostnader og de økonomiske tildelingene til forsvarsgrenene, skulle FLO og kundene i samarbeid avklare eventuelle misforhold. Videre ble det pålagt at nødvendige tiltakspakker, herunder vurdering av aktivitetsnivå, skulle iverksettes og om nødvendig godkjennes av forsvarssjefen eller Forsvarsdepartementet. Utarbeidelse av tiltakspakker fordrer tett dialog mellom FLO og kundene, fordi redusert aktivitetsnivå normalt medfører reduserte inntekter i FLO. FLO gjennomførte kvartalsvise møter med Hæren og de andre største kundene. Dette gjorde man for å sikre et felles økonomisk bilde for både kunde og leverandør.

**Spørsmål nr. 40:**

*Når ble den politiske ledelsen første gang gjort kjent med at det forelå et betydelig merforbruk for 2004?*

**Svar:**

Den 20. desember 2004 rapporterte Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet at Forsvarets militære organisasjon samlet sett ville gå i balanse og at et begrenset merforbruk på enkelte poster ville oppveies av mindreforbruk på andre poster. I etatsstyringsmøte 13. og 19. januar 2005 orienterte forsvarssjefen om at det så ut til å være et betydelig merforbruk i forhold til budsjettet for 2004. Fra Forsvarssjefens pressekonferanse om de foreliggende tall 18. januar og frem til regnskapet ble avsluttet 21. januar ble det fokusert på å rydde opp i feil og slutføre omposteringer.

**Spørsmål nr. 41:**

*Hvilke beslutninger ble fattet om håndtering av merforbruket i den politiske ledelsen i dagene etter at merforbruket ble kjent?*

Politisk ledelse så svært alvorlig på opplysningene av 13. januar 2005 om et betydelig merforbruk på forsvarsbudsjettet i 2004. Det ble umiddelbart anmodet om at de faktiske forholdene knyttet til merforbruket i løpet av få dager ble avklart. Dette resulterte i FSJs pressekonferanse 18. januar 2005 der foreliggende tall ble presentert, og endelige tall overført Statens senter for økonomistyring 21. januar 2005. Deretter ble det lagt vekt på at forsvarssjefen, basert på innspill fra alle deler av etaten, fikk den nødvendige tid til å fremlegge sine samlede avstemte vurderinger og forslag til tiltak i Forsvarssjefens årsrapport for 2004 av 15. februar 2005. Det ble videre iverksatt en vurdering av hvilke tiltak som var nødvendige for å unngå slike situasjoner i fremtiden. Resultatet av dette arbeidet har regjeringen lagt frem for Stortinget i St.meld. nr. 29 (2004-2005) og i Revidert nasjonalbudsjett 2005.

**Spørsmål nr. 42:**

*Hva har saksgangen vært i forhold til GIH og adm. direktør i FLO knyttet til prosessen der ansvar ble gjort gjeldende og fram til avgang fra stillingene?*

**Svar:**

Den formelle prosessen som ledet frem til at generalmajor Lars Johan Sølvberg og administrerende direktør Erik Hernes fratradte sine stillinger, ble innledet da daværende forsvarssjef ble oppmerksom på budsjettoverskridelsene og hovedårsakene til disse. Forsvarssjefen anbefalte at de to sjefene ble stilt til disposisjon, en anbefaling Forsvarsdepartementet la til grunn. Forsvarssjefen gjennomførte samtaler med administrerende direktør Hernes og generalmajor Sølvberg om fratreden eller disponering til annen stilling. Det ble oppnådd enighet om slike avtaler henholdsvis 17. og 29. mars. De endelige avtaler om fratreden ble inngått av forsvarssjefen. Avtalene ble godkjent av Forsvarsdepartementet.

**Spørsmål nr. 43:**

*På hvilken måte vil dialogen mellom FLO og de ulike avdelingene i Forsvaret bli forbedret?*

**Svar:**

I gjennomgangen som har fulgt i kjølvannet av merforbruket i 2004, er betydningen av forpliktende kundedialog blitt sterkt understreket. I styringsdokumenter som Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2005, samt presiseringer, endringer og tillegg til denne, er de konkrete føringene gitt. I oppgjøret knyttet til merforbruket innenfor horisontal samhandel (HS) i 2004, har en grundig dialog blitt gjennomført, og de aller fleste saker har funnet sin avklaring. Her har kunder og leverandører i fellesskap bidratt til å finne løsninger. Leveranseavtalene for 2005 er i ferd med å bli reforhandlet, slik at de er i takt med de endrede budsjetttrammene som følger av nødvendige innstrammings tiltak.

Månedlig fakturering har bidratt til bedre dialog, og vil bli fulgt tett opp videre i 2005. Møtet for konsernkontrollere i Forsvarsstaben og FLO har nå månedlig status innenfor HS som fast punkt, og avvik tas opp til behandling. Et "Forum for Forsvarets styringssystem", ledet av Forsvarsstaben/Personell, operasjoner og drift (POD), er etablert i 2005, og har pr. dato gjennomført 5 møter. Forumet har som oppgave å behandle saker som er av prinsipiell karakter i FMO. Medlemmer her er de sentrale aktørene, som forsvarsgrenene, Forsvarets logistikkorganisasjon, Fellesoperativt hovedkvarter og Forsvarets skolesenter. Dette initiativet sikrer at man på sentralt nivå tar opp problemstillinger på et tidlig stadium. Kommunikasjonen mellom FLO og kundene er dermed blitt vesentlig bedret i 2005. Rammene for leveranseavtalene er fra og med 2006 en del av forsvarssjefens budsjettforslag (som legges frem våren 2005).

**Spørsmål nr. 44:**

*Det er iverksatt en ekstern gjennomgang av alle rutinene for forvaltning i Forsvarets militære organisasjon, og kvalitetssikring av regnskapsførselen. Hva er kostnadene for disse, og hvem skal utføre dette arbeidet?*

**Svar:**

Arbeidet utføres av konsulentfirmaet KPMG. Gjennomgangen er prosjektorganisert med fire ulike delprosjekter som til sammen vil utgjøre en totalgjennomgang av både Forsvarets egne retningslinjer for økonomiforvaltning, Forsvarets behov for forvaltningskompetanse, konsept for horisontal samhandel samt revisjonstjenester. Kontraktssummen er 4,8 mill. kroner + mva. Arbeidet er varslet Riksrevisjonen som et av FDs tiltak for bedret økonomistyring av FMO, og Riksrevisjonen har uttalt at de ser positivt på de tiltakene som er iverksatt.





