

Dokument nr. 3:6

(2000–2001)

**Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i
Forsvaret**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:6 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret.

Riksrevisjonen, 14. februar 2001.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	1
2	Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1	Oppnådde driftsinnsparinger	1
2.2	Styringen av omstillingen	2
3	Forsvarsdepartementets kommentarer	3
4	Riksrevisjonens bemerkninger	3
5	Forsvarsdepartementets svar	4
6	Riksrevisjonens uttalelse	5
	Vedlegg: Rapport	7

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret

1 INNLEDNING

Ved behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98, vedtok Stortinget prinsippene for en omfattende omstilling av Forsvaret, jf. Innst. S. nr. 150 (1992–93). Som en oppfølging av denne meldingen har Stortinget behandlet en rekke proposisjoner som omhandler deler av omstillingen, og bl.a. vedtatt omorganiseringer og nedleggelse av virksomhet innen Forsvaret.

Formålet med omstillingen var å tilpasse Forsvarets styrkestruktur til endrede sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser. Et sentralt mål med omstillingen var at driftsutgiftene skulle reduseres tilstrekkelig til å skaffe midler til nødvendige materiellinvesteringer. For å få en bedre utnyttelse av ressursene som ble stilt til disposisjon, ble det vedtatt å innføre et nytt styringskonsept for Forsvaret, basert på prinsippene for mål- og resultatstyring. Forbedring av styringen ble ansett som en forutsetning for å kunne gjennomføre omstillingen. Prinsippene for styring av Forsvaret er behandlet særskilt i St.meld. nr. 43 (1994–95) Om styring og ledelse av Forsvaret.

Av St.meld. nr. 22 (1997–98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002, framgår det at omstillingsarbeidet ved utløpet av 1997 ikke har gitt driftsmessige reduksjoner av den størrelse som var nødvendig for å nå strukturmålene i St.meld. nr. 16 (1992–93). Omstillingen av Forsvarets virksomhet ble imidlertid anbefalt videreført.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å fremskaffe oppdaterte opplysninger om hvordan Forsvaret ligger an i forhold til målene for driftsreduksjoner, og å undersøke hvordan Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando har styrt omstillingen.

St.meld. nr. 16 (1992–93) forutsatte følgende konkrete mål for reduksjon av ressursbruken. Målene skulle være innfridd innen år 2002:

- Kostnader til drift og vedlikehold av materiell skulle være redusert med 25 %.
- Kostnader til drift og vedlikehold av bygg og anlegg skulle være redusert med 25 %.

- Personellet skulle reduseres med 6 400 årsverk innen 2002. Innen 1998 skulle reduksjonen være på minst 3 200.

For styringen av omstillingen skulle styringskonseptets prinsipp om horisontal samhandel og følgende fire ledelsesprinsipper legges til grunn:

- klargjøre ansvar og myndighet
- delegerer ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig
- sørge for at ansvar og myndighet følges ad
- gjøre ansvar gjeldende

Riksrevisjonen har også vurdert gjennomføringen av omstillingen i forhold til teori og erfaringer med omstillingsprosesser.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Ved Riksrevisjonenes brev av 3. november 2000 ble rapporten forelagt Forsvarsdepartementet. Revisjonskriterier og faktadel var tidligere lagt fram for departementet. Forsvarsdepartementet har i brev av 24. november 2000 avgitt uttalelse til de forhold som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse av stortingsdokumenter og styringsdokumenter som Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando har benyttet i gjennomføringen av omstillingen. For å gi en mest mulig oppdatert beskrivelse av omstillingsarbeidet er gjennomgangen av styringsdokumentene avgrenset til årene 1998 og 1999.

Det er gjennomført intervjuer med ledere og nøkkelpersonell i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. Hensikten med intervjuene har vært å utdype og supplere dokumentanalysen.

2.1 Oppnådde driftsinnsparinger

Forsvaret har ikke oppnådd driftsinnsparinger i den størrelsesorden som ble forutsatt i St.meld. nr. 16 (1992–93). Undersøkelsen viser imidlertid at For-

svaret var i rute med gjennomføringen av driftsinnsparingene til og med 1996. De oppnådde årlige driftsinnsparingene har etter denne tid gradvis avtatt slik at de ikke lenger har vært tilstrekkelige til å nå de langsiktige målene. Først ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 22 (1997–98) ble det vedtatt at driftsresultatet for perioden 1999–2002 skulle konsolideres, jf. Innst. S. nr. 245 (1997–98). Vedtaket innebar imidlertid også at omstillingen skulle fortsette.

Årsverksutviklingen viser at Forsvaret har et etterslep på ca. 1 900 årsverk i 1999 i forhold til målet om en årsverksreduksjon på 6 400 innen 2002. Tilsvarende som for utviklingen i driftsinnsparinger, viser undersøkelsen at nedbemanningen i Forsvaret gikk etter planen fram til og med 1996, men at tempoet i nedbemanningen har stoppet opp etter dette.

Innsparingene når det gjelder kostnader til drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg var i 1998 på nivå med målsettingen om en reduksjon på 25 % i forhold til nivået i 1992. Målsettingen er nådd ved at det ikke er gitt en reell kompensasjon for prisstigning i perioden, og gjennom en viss avhending av eiendommer, bygg og anlegg. Innsparingene til drift og vedlikehold har imidlertid ført til et stort etterslep i vedlikeholdet av Forsvarets bygningsmasse.

Det har ikke vært mulig å gi svar på hvor langt omstillingen i Forsvaret har kommet i forhold til målet om å redusere utgiftene til drift og vedlikehold av materiell, da det ikke er ført regnskap som gir informasjon om hvilke innsparinger som er oppnådd.

2.2 Styringen av omstillingen

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet har basert styringen av Forsvarets militære organisasjon på prinsippene om mål- og resultatstyring, og at styringssystemet har vært under utvikling de senere år. Gjennomgangen av etatsstyringen mellom departementet og Forsvarets overkommando for 1998 og 1999 viser at det har vært lite fokus på målene for omstillingen i styringsdialogen og styringsdokumentene. Departementet har likevel stilt omfattende krav til rapportering av resultater av omstillingen innenfor de ulike resultatområdene. Gjennomgangen viser at Forsvarssjef, Stabsjef og generalinspektører ikke deltar i etatsstyringsmøtene.

Undersøkelsen viser at Forsvarets overkommando ikke har lyktes i arbeidet med å etablere en hensiktsmessig organisasjonsstruktur for å gjennomføre omstillingen, og Fellesstaben i Forsvarets overkommando har ikke spilt den tiltenkte rollen i dette arbeidet. Tverrprioritering og helhetlig styring er fortsatt lite fremtredende. Ansvar for å gjennomføre omstillingen i Forsvarets militære organisasjon har vært lagt til grenstabene i linjen, og initiativet til omstilling har i flere tilfeller kommet fra bunnen av organisasjonen. Dette kan tyde på at Fellesstaben ikke

har hatt nok tyngde i gjennomføringen av fellesoppgaver på tvers av forsvarsgrenene. Et eksempel på dette er problemene med å utvikle et felles økonomisystem for Forsvaret. Organiseringen av Fellesstaben med en sentralstab og flere fagstaber har skapt uklarheter i ansvars- og myndighetsforholdene internt i Fellesstaben, og har samtidig medført risiko for at grenstabene mottar doble styringssignaler fra Fellesstaben.

Undersøkelsen viser at planverket i Forsvarets militære organisasjon ikke er koordinert med styringssignalene som departementet gir gjennom iverksettelsesbrevene. Dette innebærer at politiske krav og retningslinjer ikke reflekteres i planverket, og at det heller ikke gjenspeiler realistiske økonomiske rammer slik som styringskonseptet forutsetter.

Styringskonseptet forutsetter at det er etablert gode oppfølgings- og informasjonssystemer til støtte for ledelsen på alle nivåer i Forsvaret. Undersøkelsen viser at oppfølgings- og informasjonssystemene er beheftet med store svakheter. Innen Forsvarets militære organisasjon er det åtte forskjellige IT-baserte regnskapssystemer og en rekke IT-baserte anskaffelsessystemer. Systemene er forskjellige både med hensyn til alder, funksjonalitet, omfang og tekniske spesifikasjoner. Forsvarets militære organisasjon har i mange år arbeidet med å utvikle og innføre nye felles elektroniske regnskaps- og lønnsystemer. Arbeidet har ved flere anledninger blitt endret og utvidet, og målet er nå å utvikle et felles integrert forvaltningssystem. Forsvarets militære organisasjon har fått frist til utgangen av 2002 med å innføre nye systemer som tilfredsstillende kravene i økonomireglementet. Cirka ti år etter at St.meld. nr. 16 (1992–93) ble lagt fram, har Forsvaret ennå ikke utviklet og tatt i bruk oppfølgings- og informasjonssystemer som tilfredsstillende de kravene som framgikk av meldingen. Fravær av tilstrekkelige oppfølgingsystemer har i mellomtiden fratatt Forsvarsledelsen et viktig virkemiddel i styringen av omstillingen.

Undersøkelsen viser at ledelsesprinsippene ikke i tilstrekkelig grad er implementert i organisasjonen. Blant annet forutsatte styringskonseptet at ressursbruken til støttevirksomhet skulle synliggjøres og i størst mulig grad belastes oppdragsgiver gjennom horisontal samhandel. Undersøkelsen viser at dette prinsippet ikke er innført i sin helhet. Penger til drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg blir eksempelvis fortsatt kanalisert direkte til de lokale forvaltningsmyndighetene og ikke til brukerne.

Undersøkelsen viser at verken departementet eller Forsvarets overkommando har utarbeidet noen helhetlig plan for gjennomføringen av omstillingen. På avgrensede områder og forskjellige nivåer har det vært utarbeidet ulike former for framdriftsplaner. Et slikt eksempel er planene over årlige personellreduksjoner, som ble utarbeidet i den innledende fasen av omstillingen. Selv om det er utarbeidet fram-

driftsplaner eller milepælsplaner på avgrensede områder og nivåer, reduserer mangelen på en helhetlig plan departementets og Forsvarets overkommandos muligheter til å vurdere status og framdrift i arbeidet med omstillingen i Forsvaret. Mulighetene til å iverksette nødvendige korrektive tiltak eller eventuelt å revurdere målsettingene underveis er også betraktelig redusert.

3 FORSVARSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Forsvarsdepartementet har i brev av 24. november 2000 avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet sier seg enig i Riksrevisjonens faktabeskrivelse og vurdering av faktiske omstillingsresultater i forhold til de mål Forsvaret hadde satt seg for perioden 1994–98, og som er nedfelt i St.meld. nr. 16 (1992–93).

Departementet viser til at Riksrevisjonens undersøkelse benytter iverksettelsesbrevene og referatene fra etatsstyringsmøtene i 1998 og 1999 når det hevdnes at det i departementets styring av Forsvaret har vært lite fokus på omstillingen. Departementet mener at vurderingen av graden av fokus på omstillingen i perioden 1994–98 bør baseres på styrings- og rapporteringsdokumentene for denne perioden. Departementet hevder at det framgår av iverksettelsesbrevene for 1994–98 at departementet har hatt fokus på omstillingen i denne perioden, både når det gjelder utredning og iverksetting av konkrete omorganiseringer/nedleggelse. Dette omfatter kvantifisering av årsverksreduksjoner, føringer for ressursorganisasjonen for overtallig personell, reduksjon i drift av materiell, reduksjon i drift av eiendom, bygg og anlegg (EBA), avhending og kassasjon av EBA samt økning i materiellinvesteringsandelen.

Departementet peker på at det i perioden fra St.meld. nr. 16 (1992–93) ble framlagt og fram til i dag, er lagt ned et betydelig omstillingsarbeid i Forsvaret. Det vises blant annet til at det er utarbeidet et stort antall organisasjonsproposisjoner i perioden med til dels betydelige endringer i forsvarsgrenenes styrkestruktur og organisasjon. Flere av etatene i Forsvaret har fått nye styrings- og organisasjonsformer. Innenfor rammene av STYFOR-prosjektet er det også foretatt vurderinger av framtidig virksomhet, styring og organisering av materiellforvaltningen i Forsvaret. Dette er en virksomhet som omsetter ca. 60 % av forsvarsbudsjettet og har ca. 7 000 ansatte. Forslag om endringer er forelagt Stortinget gjennom St.prp. nr. 55 (1999–2000) som ble behandlet i Stortinget 16. november 2000.

Når det gjelder oppfølgings- og informasjonssystemet, har departementet i siste halvdel av nittiårene gitt retningslinjer for informasjonssystemer i Forsvaret (RETIS) og utformet en overordnet strategi for IT i Forsvaret.

Departementet konstaterer imidlertid at det til tross for et betydelig arbeid med omstillingen ikke har lyktes å realisere innsparingsmålene i St.meld. nr. 16 (1992–93). Departementet hevder at årsakene til dette er mange og kompliserte. Som forklaring nevnes det at målene for driftsreduksjoner har vært for optimistiske, og at omstillingen i seg selv er kostnadsdrivende i gjennomføringsperioden. Evnen til å gjennomføre omstillingen og forståelsen i forsvarssektoren for hvilke konsekvenser innsparingsmålene ville medføre, var overvurdert. Forsvaret er også pålagt nye oppgaver samtidig som budsjettene ikke ble som forutsatt.

Noe av etterslepet i forhold til innsparingsmålene kommer av en undervurdering av tregheten i en offentlig omstillingsprosess. Det vises til at en vesentlig del av forsvarssektorens omstillingsaktiviteter må besluttes av Stortinget, jf. Grunnloven § 25. Yrkesbefalsloven gir også et særlig ansettelsesvern for offiserer i Forsvaret. Dette gjør det vanskelig å oppnå en nedbemanning i organisasjonen selv om nedleggelse og rasjonaliseringer medfører at personell blir overtallig. Krav til langsiktig kompetanse i organisasjonen har også begrenset nedbemanningen.

Departementet erkjenner at nytt styringssystem og prosedyrer ikke alltid fullt ut har erstattet tidligere systemer og prosedyrer. Styringen har ikke vært samstemt godt nok mellom nivåene i organisasjonen. Man ønsker å bøte på dette i de nye store omstillingsaktivitetene som forberedes. Her vil det bli lagt vekt på høy involvering og sterk fokus på omstillingen. Det vil videre bli satt fokus på effektive beslutningsprosesser og en forenkling og reduksjon av Forsvarets ledelse og kommandoapparat. Det legges også vekt på å få raskere beslutninger og påfølgende gjennomføring av disse.

Forsvarsdepartementet uttaler avslutningsvis at Riksrevisjonens mange observasjoner og påpekninger gir et godt grunnlag for forbedringer av styringen på alle nivåer.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen konstaterer at det er enighet om at Forsvaret ikke har oppnådd driftsinnsparinger i den størrelsesorden som Stortinget forutsatte under behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93). Dette gjelder både de totale driftsutgiftene og de konkrete reduksjonsmålene for henholdsvis personell, utgifter til drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg samt utgifter til drift av materiell.

Riksrevisjonen konstaterer også at målt i forhold til oppnådde driftsinnsparinger var omstillingen i rute til og med 1996. Etter denne tid har oppnådde innsparinger gradvis avtatt slik at de ikke lenger har vært tilstrekkelige til å nå de langsiktige innsparingsmålene. Riksrevisjonens undersøkelse som bygger på data fra styringsdokumentene og etatssty-

ringen fra 1998 og 1999, viser at det var lite fokus på målene for omstillingen i denne perioden. Departementet har i sine kommentarer til rapporten påpekt at iverksettelsesbrevene for 1994–98 har hatt fokus på omstillingen både når det gjelder utredning og iverksetting av konkrete omorganiseringer/nedleggelser. Riksrevisjonen vil bemerke at siden man var i rute med innsparingene på driften til og med 1996, kan dette tyde på at det var en sterkere styring av omstillingen i de første årene i perioden. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om departementet gradvis har redusert fokus på omstillingen og endret strategi for gjennomføringen av den.

Undersøkelsen viser at Forsvarets overkommando ikke har lyktes i arbeidet med å etablere en hensiktsmessig organisasjonsstruktur for å gjennomføre omstillingen. Fellesstaben i Forsvarets overkommando synes ikke å ha fått den tiltenkte sentrale rollen i dette arbeidet. Tverrprioritering og helhetlig styring har vært lite framtreddende. Departementet viser i sitt svar til at Forsvarets ledelse og kommandoapparat er under utredning i forbindelse med arbeidet med den nye langtidsmeldingen for Forsvaret, og at man i fortsettelsen vil ha oppmerksomhet mot effektive beslutningsprosesser. Riksrevisjonen ser positivt på dette, og vil i tillegg bemerke at det er viktig at det i den videre styringen av omstillingen etableres en sentral ledelse, og at ansvars- og myndighetsforhold klargjøres.

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det en forutsetning for å nå målene at det planlegges med relevante tiltak innenfor realistiske økonomiske rammer. Det framgår av undersøkelsen at planverket i Forsvarets militære organisasjon ikke er koordinert med føringer og direktiver som departementet gir gjennom iverksettelsesbrevene.

Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at ca. 10 år etter framleggelsen av St.meld. nr. 16 (1992–93), har Forsvaret ennå ikke utviklet og tatt i bruk oppfølgings- og informasjonssystemer som tilfredsstillende kravene som gikk fram av meldingen.

Ledelsesprinsippene og prinsippet om horisontal samhandel følges bare delvis i styringen. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om Forsvaret har gitt tilstrekkelige ressurser og prioritet til arbeidet med å tilpasse styringssystemet til disse prinsippene.

Verken departementet eller Forsvarets overkommando hadde utarbeidet noen helhetlig plan for hvordan omstillingen i Forsvaret skulle gjennomføres. I lys av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet og Forsvarets overkommando har hatt tilstrekkelig mulighet til å vurdere status og framdrift i arbeidet med omstillingen og til å iverksette nødvendige korrektive tiltak eller eventuelt å revurdere målsettingene underveis.

5 FORSVARSDEPARTEMENTETS SVAR

Forsvarsdepartementet har i brev av 8. januar 2001 svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 20. desember 2000.

Riksrevisjonens dokument understreker betydningen av langtidsproposisjonen. Som kjent skal den framlegges 16. februar og særlig bygge på en erkjennelse av at omstilling av Forsvaret må baseres på gjennomgripende strukturelle endringer.

Jeg legger stor vekt på en god dialog med Riksrevisjonen. Det er dessuten generelt viktig å være i stand til å lære av de feil uavhengige observatører avdekker, i tillegg til dem vi kartlegger selv. Jeg mener at vi nå har tatt innover oss de feil som ble gjort under omstillingsarbeidet. I særlig grad kommer dette til uttrykk ved den pågående utarbeidelse av langtidsproposisjonen, herunder utredningsarbeidet knyttet til moderniseringen av ledelses- og kommandoapparatet. Forsvarets sentrale ledelse, Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando må styrke sin evne til strategisk ledelse.

Av tiltak som allerede er i ferd med å bli iverksatt vil jeg særlig nevne omorganiseringen av Forsvarets overkommando (FO) med etableringen av ny fellesstab denne vinteren. Fellesstaben blir etter planen operativ 1. februar. Denne omorganiseringsprosessen ble igangsatt nettopp med bakgrunn i at FO ikke var hensiktsmessig organisert for å lede nødvendig omstillingsarbeid i Forsvaret. Omorganiseringen vil bli videreført og forsterket ved de forslag som blir lagt fram i langtidsproposisjonen.

Fellesstaben vil være prosessorganisert, i motsetning til tidligere linjeorganisasjon. Det er besluttet i erkjennelsen av at det er selve gjennomføringen av prosessene som i stor grad bestemmer hvordan styringsprinsippene vil fungere.

Når det gjelder horisontal samhandel, har dette vist seg krevende å innføre. Horisontal samhandel vil være sterkt fokusert i forbindelse med etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon, som i seg selv er en meget omfattende omstillingsprosess.

Riksrevisjonens dokument vil bli meget nyttig for det arbeidet som er i gang for å sikre bedre styring og rapportering internt i Forsvaret og i forholdet mellom departement og etat. Jeg vil særlig legge vekt på at dokumentet gjør det enda mer åpenbart at vi må lykkes med gjennomgripende omstilling, inkludert omfattende strukturelle tiltak.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen tolker departementet slik at det er full enighet om behovet for bedre styring av omstillingsprosessen, og at Forsvaret allerede er i ferd med å iverksette omorganiseringer som skal gi bedre styring og rapportering i Forsvaret.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av å utarbeide en helhetlig plan for gjennomføringen og styringen av omstillingsprosessen. Dette gjelder

uavhengig av tiltakene som skal bedre styringen internt i Forsvaret og mellom departementet og etaten. En forutsetning for å få til en tilfredsstillende styring av omstillingsprosessen er blant annet at planverket i Forsvarets militære organisasjon er koordinert med de føringer og direktiver som departementet gir, og at Forsvaret får på plass et tilfredsstillende informasjons- og oppfølgingsystem.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. januar 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Tore Haugen

Eivind Eckbo

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen
i Forsvaret

Innhold

	Side
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
2 Metode og gjennomføring	10
3 Revisjonskriterier	11
3.1 Mål for omstillingen	11
3.2 Styringssystemene	11
3.3 Krav til omstillingsprosessen	13
4 Faktabeskrivelse	15
4.1 Bakgrunnsinformasjon	15
4.2 Status for omstillingen i Forsvaret	21
4.3 Ansvar for omstillingen i Forsvaret	22
4.4 Styringsdialogen	25
4.5 Styringsdokumentene	26
4.6 Forsvarets oppfølgingssystemer	30
4.7 Planlegging og gjennomføring av omstillingen	32
5 Vurderinger	34
Vedlegg: Dokumentliste	36

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Regjeringen la i januar 1993 fram St.meld. nr. 16 (1992–93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98. Meldingen bygde på anbefalingene i Forsvarskommissjonen av 1990 (FK 90), jf. NOU 1992:12, Forsvarssjefens prinsipielle syn på Forsvarets behov og utvikling, samt regjeringens fornyelsesprogram for statlig virksomhet.

Meldingen var primært en omstillingsmelding. Formålet med omstillingen var å tilpasse Forsvarets styrkestruktur til endrede sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser. Forsvarets ressurser skulle brukes mer effektivt, og styringen av Forsvaret skulle bedres gjennom innføring av nytt styringskonsept.

I tråd med Forsvarskommissjonens anbefalinger ble det i meldingen foreslått å øke materiellinvesteringenes andel av totalbudsjettet og tilsvarende redusere driftskostnadenes andel. Krigsstrukturen ble foreslått kraftig redusert og fredsorganisasjonen tilpasset denne. Krigsstrukturen består av en rekke elementer som organisasjon, materiell, personell og personellet's treningsnivå. Forsvarets virksomhet i fred må nødvendigvis tilpasses slik at organisasjonen ivaretar det som er nødvendig for å produsere og vedlikeholde krigsstrukturen og å kunne gjennomføre mobilisering og styrkegjenvinning. I tillegg må Forsvarets fredsorganisasjon være i stand til å ivareta funksjoner som suverenitetshevdelse og støtte til det sivile samfunn.

St.meld. nr. 16 (1992–93) fokuserer på hovedlinjene i Forsvarets fremtidige fredsorganisasjon og hvilke tiltak som anses nødvendige for å nå målene. Innenfor de enkelte resultatområdene er det i perioden fra 1994 og framover lagt fram egne proposisjoner som konkretiserer tiltakene som skal iverksettes.

Det primære målet med omstillingen var at

driftsutgiftene skulle reduseres tilstrekkelig til å skaffe midler til nødvendige materiellinvesteringer.

Det ble samtidig forutsatt at Forsvarets nye styringskonsept skulle legges til grunn for styringen av omstillingen i Forsvaret. Innføringen av det nye styringskonseptet for Forsvaret hadde som målsetting å medvirke til bedre ressursutnyttelse. Styringskonseptet innebar en overgang til en mer mål- og resultatrettet styring av Forsvaret og var samtidig en forutsetning for å kunne gjennomføre de store omstillingene som en stod overfor, og for å bedre økonomistyringen i Forsvaret generelt.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Det er godt dokumentert at omstillingen i Forsvaret¹ ikke har hatt effekter i den størrelsesorden som er nødvendig for at strukturmålene skissert i St.meld. nr. 16 (1992–93) kan nås. Sett på denne bakgrunn har Riksrevisjonen hatt som målsetting å undersøke om departementet og Forsvarets overkommando har hatt tilstrekkelig styring med omstillingen i Forsvaret. Det har videre vært et mål å fremskaffe så oppdaterte opplysninger som mulig om hvordan omstillingen i Forsvaret ligger an i forhold til de målene og intensjonene som ble fremmet i St.meld. nr. 16 (1992–93). I denne sammenheng har Riksrevisjonen sett det som viktig å undersøke om det foreligger opplysninger om hvilke omstillingseffekter som er oppnådd innenfor de ulike forsvarsgrenene.

Riksrevisjonen har knyttet begrepet «omstilling» nært opp til de målene og retningslinjene som ble lagt fram for Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93), og som ble videreført ved behandlingen av St.meld. nr. 22 (1997–98). Dette gjelder både målene for omstillingen og retningslinjene for Forsvarets gjennomføring og styring av omstillingen.

¹ Begrepet «Forsvaret» er benyttet i de tilfellene der det ikke har vært naturlig å avgrense problemstillingene kun til Forsvarets militære organisasjon.

2 Metode og gjennomføring

Det er innhentet fakta om Forsvarets styringssystemer og fakta om hvor langt omstillingen har kommet i forhold til strukturmålene skissert i St.meld. nr. 16 (1992–93).

Datainnsamlingen er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer med ledere og nøkkelpersonell i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando.

Dokumentstudiene har vært konsentrert om stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner som angår omstillingen, samt om relevante styringsdokumenter og referater fra årene 1998 og 1999. Gjennom dette er det undersøkt hvilke formelle handlinger som har styrt omstillingen, og hvordan resultatene er rappor-

tert. En fullstendig liste over hvilke dokumenter som har vært gjennomgått, er tatt inn i eget vedlegg 1.

I Forsvarsdepartementet er ledere i Plan- og økonomiavdelingen og i Ressursavdelingen intervjuet. I Forsvarets overkommando/Fellesstaben er ledere i Sentralstaben, Personellstaben, Økonomistaben og i Forvaltningsstaben intervjuet. I grenstabene er det gjennomført intervjuer med i alt fem avdelingssjefer. Intervjuene har gitt viktige innspill til hvordan omstillingsprosessen ble gjennomført og opplevd.

Referat fra alle intervjuene er sendt til verifisering. Innkomne merknader til referatene er tatt hensyn til ved utarbeidingen av faktabeskrivelsen.

3 Revisjonskriterier

3.1 MÅL FOR OMSTILLINGEN

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93), jf. Innst. S. nr. 150 (1992–93), sluttet Stortinget seg til regjeringens mål og strategier for omstillingen av Forsvaret. Målet var å tilpasse Forsvarets styrkestruktur til endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Dette skulle skje innenfor de nye økonomiske rammene. Det ble lagt vekt på at ressursbruken i Forsvaret skulle effektiviseres. Innen år 2002 skulle således følgende mål være innfridd:

- Kostnadene til drift og vedlikehold av materiell skulle være redusert med 25 %.
- Det skulle ha vært oppnådd en innsparing på 25 % i forbindelse med drift og vedlikehold av bygg og anlegg.
- Personellet skulle reduseres med 6 400 årsverk innen 2002. Innen 1998 skulle reduksjonen være på minst 3 200.

I St.meld. nr. 16 (1992–93) ble det forutsatt at det måtte oppnås driftsinnsparinger i perioden 1994–98 som gjorde at man nådde de langsiktige målene om driftsinnsparinger, dvs. målene for 2002. Gjennom St.meld. nr. 22 (1997–98) Om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002, anbefalte regjeringen at omstillingen av Forsvarets virksomhet i fred måtte fortsette, uten å angi eventuelle nye mål for omstillingen. Regjeringen ga uttrykk for at Forsvaret måtte stabilisere sine driftsutgifter på sikt for å kunne gjennomføre de til dels meget store investeringene det stod foran rett etter århundreskiftet.

3.2 STYRINGSSYSTEMENE

3.2.1 Grunnlaget for revisjonskriteriene

Revisjonskriteriene er utledet med utgangspunkt i bevilgningsreglementet, Forsvarets styringskonsept,

økonomireglementet og Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring.²

Det ble i St.meld. nr. 16 (1992–93) forutsatt at Forsvarets styringskonsept skulle anvendes i styringen av omstillingen i Forsvaret. Styringskonseptet består av en styringsmodell og fire ledelsesprinsipper. Styringsmodellen går i korthet ut på at styringen av Forsvaret skjer i en vertikal og en horisontal dimensjon, mens ledelsesprinsippene forutsetter følgende:

- Ansvar og myndighet er klargjort. Alle ledelsesnivåene i Forsvaret får sine roller definert og avklart. Det er spesielt viktig at ansvarsforholdet mellom fellesstaben og forsvarsgrenene er tilstrekkelig klarlagt. Det er en enhetlig styringslinje, og ressursene følger oppdragene. Styringen av Forsvarets primærvirksomhet skjer i all hovedsak i en vertikal foresatt/undergitt relasjon.
- Myndighet er delegert så langt det er hensiktsmessig. Dette betyr at styringsrollen i alle deler av Forsvaret fra Forsvarsdepartementet og ned skal være kartlagt. Det er foretatt en vurdering av hvilke funksjoner som må styres sentralt, og hva som kan delegeres. Det er et mål at myndighet delegeres slik at frihetene til å velge virkemidler og produksjonsform er så stor som mulig uten at foresatt mister vesentlig innflytelse på resultatene.
- Ansvar og myndighet skal følges ad.
- Ansvar skal gjøres gjeldende.

Forsvarsdepartementet skal ivareta sin styringsrolle i tråd med disse prinsippene. Det medfører at departementet kontrollerer resultatene gjennom å følge opp resultater og avvik i forhold til langsiktige mål og politiske retningslinjer.

Innføringen av nytt styringskonsept forutsatte at det ble etablert gode oppfølgings- og informasjonssystemer til støtte for ledelsen på alle nivåer i Forsvaret. Oppfølgings- og informasjonssystemet skulle i neste omgang gjøre det mulig å foreta sammenlikninger, utarbeide analyser, og vurdere resultater og ressursbruk på et overordnet nivå. Oppfølgingsystemet måtte være et speilbilde av de valgte styringsprinsippene og de dertil hørende organisasjonslinjene. Felles begrepsapparat og kodestruktur ned til et visst nivå var å anse som en kritisk faktor for å få til

² Retningslinjene bygger på:

- Forsvarets overkommando, juni 1994: Veiledning i virksomhetsplanlegging
- St.meld. nr. 43 (1994–95) Om styring og ledelse av Forsvaret
- Administrasjonsdepartementet, mai 1995: Retningslinjer for styring og oppfølging av underliggende etater
- Nytt økonomireglement for staten

en fornuftig løpende oppfølging av Forsvarets virksomhet både på kort og lang sikt.

Finansdepartementet har ved brev av 18. juni 1998 gitt Forsvarsdepartementet frist til 31. desember 2002 ved å gjøre tilpasninger til økonomireglementet. Tilpasninger som ikke er avhengige av at nye systemløsninger er innført, skal imidlertid gjennomføres så raskt som mulig. Økonomireglementets funksjonelle krav om departementenes styring av virksomheter og om intern styring i virksomhetene gjelder og er lagt til grunn ved utarbeidelsen av revisjonskriteriene.

I Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyringen er det fastsatt hvordan styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og undergitte etater bør gjennomføres. Retningslinjene beskriver Forsvarsdepartementets rolle i styringen, styringssystemet, hvordan styringsdialogen skal gjennomføres, samt egne rutiner for hvordan styringsdialogen med de enkelte etatene skal gjennomføres.

3.2.2 Revisjonskriterier

Organisering av styringen

- Forsvarsdepartementet skal ivareta sin styringsrolle i tråd med prinsippene nedfelt i styringskonseptet og i retningslinjene for etatsstyringen. Departementet skal påse at de underliggende etatenes arbeid er i samsvar med pålagte og avtalte oppdrag med resultatkrav, rammer, mål og strategier.
- Ansvar og myndighet skal være avklart. Alle ledernivåer skal ha sine roller definert og avklart. Det skal være en enhetlig styringslinje, og ressursene skal følge oppdragene, jf. styringskonseptet.
- Myndighet skal være delegert så langt det er hensiktsmessig. Styringsrollen i alle deler av Forsvaret fra Forsvarsdepartementet og ned skal være kartlagt, jf. styringskonseptet.

Styringsdialogen

Formålet med styringsdialogen er å gjøre styringen mest mulig forutsigbar og forpliktende gjennom hele organisasjonen. Styringsdialogen er virkemiddelet i etatsstyringen og er formalisert gjennom et sett definerte styringsdokumenter og en fastsatt møtstruktur.

- Det skal avholdes faste formelle etatsstyringsmøter mellom departementet og Forsvarets overkommando etter nærmere avtale, jf. retningslinjene for etatsstyringen pkt. 4.4. I tillegg skal det avholdes tre faste etatsstyringsmøter mellom den øverste ledelsen i Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon, de såkalte Oscarsborgmøtene. Disse møtene regnes ikke som formelle etatsstyringsmøter, men kan betraktes som et viktig grunnlag for etatsstyringsmøtene.

- Styringsdokumentene skal nyttes som grunnlag i styringsdialogen, jf. økonomireglementets funksjonelle krav, kap. 1–1.1 og etatsstyringsdirektivet pkt. 4.4.

Styringsdokumentene

De årlige styringsdokumentene skal utformes slik at innholdet i fagproposisjon, tildelingsbrev, virksomhetsplan/årsplan og årsrapport henger sammen på en helhetlig måte og kan benyttes som underlag i styringsdialogen og til å underbygge den interne styringen. Følgende formelle styringsdokumenter skal utarbeides:

- I St.prp. nr. 1 skal det gis en beskrivelse av de resultatene som tilsiktes oppnådd. Videre skal det i vedkommende budsjettproposisjon gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår, jf. bevilgningsreglementet §§ 2 og 13.
 - Forsvarsdepartementet skal utarbeide årlige tildelingsbrev eller iverksettelsesbrev. Iverksettelsesbrevet skal inneholde en presisering av overordnede mål og en konkretisering av disse i form av hensiktsmessige resultatmål, påpeking av strategiske utfordringer med prioritering og angivelse av eventuelle satsningsområder. I iverksettelsesbrevet skal det angis hvilke indikatorer som skal brukes for å vurdere oppnådde resultater og sikre nødvendig oppfølging og kontroll med virksomheten. Krav om hensiktsmessig rapportering av årlige resultater, herunder tilleggsinformasjon til bruk ved senere evaluering skal også fremgå av iverksettelsesbrevet, jf. økonomireglementets funksjonelle krav kap. 1–1.2.
 - I virksomheter der budsjettmyndighetsfullmakt delegeres til underliggende driftsenheter skal virksomhetslederen utstede disponeringsskriv med tilsvarende temaer som i et tildelingsbrev, tilpasset virksomhetens egenart, jf. økonomireglementets funksjonelle krav kap. 2–1.1.
 - Med utgangspunkt i iverksettelsesbrevet og de budsjetttrammer som er fastsatt der, skal det utarbeides en årsplan/virksomhetsplan. Virksomhetsplanen skal inneholde følgende elementer:
 - Strategi for oppnåelse av formål på lengre sikt
 - Vurdering av behov for strukturelle endringer
 - Mål og resultatkrav som iht. prioriteringer i tildelingsbrevet/disponeringsskrivet og eventuelle andre styringssignaler skal nås i løpet av året
 - Virkemidler som skal nyttes
 - Konkretisering av resultatansvar på avdelinger/relevante enheter med angivelse av aktuelle resultatindikatorer
 - Angivelse av hvordan ressursbruk og resultater på en hensiktsmessig måte skal følges opp, rapporteres og kontrolleres
- I store virksomheter der budsjettdisponering

ringsmyndighet delegeres til underliggende driftsenheter, skal det lages virksomhetsplan på flere nivåer, jf. økonomireglementets funksjonelle krav kap. 2–1.2.

- Årsrapportering til departementet. Virksomheten skal innen den fristen som overordnet departement bestemmer, legge fram en årsrapport for foregående år, jf. økonomireglementets § 11. Ifølge økonomireglementets funksjonelle krav, kap. 1–3.2, skal årsrapporten til departementet utarbeides overensstemmende med de kravene som stilles i iverksettelsesbrevet og skal bl.a. inneholde
 - rapportering om resultater i henhold til krav fastsatt i tildelingsbrevet
 - redegjørelse for måloppnåelse og for utvikling på strategiske utfordringer som er omtalt i tildelingsbrevet
- Iverksettelsesbrev i tilknytning til St.meld. nr. 22 (1997–98). I meldingen heter det at langtidsmeldingen ikke er et styringsdokument mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon (FMO), og at departementet derfor har laget et eget styringsdokument for å følge opp langtidsmeldingen. Ambisjonen er derfor å gi ut et dokument som med basis i overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske mål og Forsvarets oppgaver peker på hovedutfordringer, og stiller krav til og gir retningslinjer for forsvarsplanleggingen.

Dokumentet er et tillegg til det årlige iverksettelsesbrevet og budsjettretningslinjene.

Dokumentet vil bli vurdert i forhold til departementets siktemål med dokumentet og den plass dokumentet har hatt i styringen av omstillingen av Forsvaret.

Oppfølgings- og informasjonssystemene

Det skal være etablert gode oppfølgings- og informasjonssystemer til støtte for ledelsen på alle nivåer i Forsvaret, jf. Forsvarets styringskonsept. Følgende kriterier vil bli lagt til grunn ved vurderingen av oppfølgings- og informasjonssystemene:

- Systemet skal gi oppdatert rapportering til ledere på alle nivåer i Forsvaret. Rapporteringen skal dekke forbruk av budsjettmidler og andre ressurser, framdrift og eventuelle avvik i forhold til budsjetter og planer.
- Systemet må gi datagrunnlag for å kunne analysere virksomheten på detaljert og overordnet nivå.
- Oppfølgingsystemet skal danne grunnlag for belønning eller sanksjoner alt etter hvordan den ansvarlige sjef har utført sin jobb.
- Det skal gi informasjon om ressursbruk til hovedinnsatsfaktorene personellkostnader, andre

driftskostnader, materiellinvesteringer og bygg- og anleggsinvesteringer.

3.3 KRAV TIL OMSTILLINGSPROSESSEN

3.3.1 Grunnlaget for revisjonskriteriene

Kriteriene for å vurdere gjennomføringen av omstillingen i Forsvaret er utledet dels med bakgrunn i Stortingets behandling av omstillingsprosessen og dels med bakgrunn i krav som det vil være naturlig å stille til slike prosesser.

I St.meld. nr. 16 (1992–93) ble det forutsatt at omstillingen krever en sentralisert ledelse av prosessen i forsvarsgrenene for å sikre at omstillingstiltakene koordineres i nødvendig grad. Fellesstaben i Forsvarets overkommando måtte derfor bli gitt en mer sentral rolle i forhold til forsvarsgrenene³.

Forsvarskomiteen merket seg at ledelse ikke er en uvesentlig faktor i omstillingsarbeidet, og at regjeringen la vekt på betydningen av en sentralisert ledelse av prosessen for å sikre nødvendig koordinering av tiltak. Komiteen var enig i den vekt som ble lagt på den sentrale rollen Fellesstaben i Forsvarets overkommando skulle ha i koordineringsarbeidet⁴.

Utover dette finnes det ikke skriftlige retningslinjer for hvordan omstillingsprosesser av dette omfanget skal gjennomføres. Med bakgrunn i teori og erfaringer finner Riksrevisjonen det imidlertid naturlig å stille krav til

- planlegging av omstillingsprosessen
- prioritering av omstillingen
- kompetanse i endringsarbeid
- ressurser til endringsarbeid
- organisering av omstillingsarbeidet

3.3.2 Revisjonskriterier

For å vurdere om omstillingsprosessen i Forsvaret er gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger og alminnelige krav til slike prosesser, er følgende kriterier lagt til grunn:

- Omstillingsarbeidet skal koordineres av Fellesstaben i Forsvarets overkommando
- Det skal være en sentralisert ledelse av omstillingsarbeidet i hver av grenstabene
- Det bør foreligge en framdriftsplan for gjennomføringen av omstillingen med beskrivelse av klare milepæler. De øvrige kravene til planleggingen av omstillingsprosessen, slik som formulering av mål, organisering og oppfølging av omstillingsprosessen, er ivaretatt gjennom revisjonskriteriene beskrevet under kap. 3.2.
- Det bør være avsatt tilstrekkelige ressurser til gjennomføringen av omstillingen både i Forsva-

³ St.meld. nr. 16 (1992–93), side 125, pkt. 13.

⁴ Innst. S. nr. 150 (1992–93), side 65.

rets overkommandos fellesstab og i grenstabene. Forholdet mellom årsverk brukt til styring av ordinær drift og årsverk brukt til gjennomføring av omstillingen vil bli benyttet som målestokk for hvordan omstillingsarbeidet har blitt prioritert.

- Forsvaret må ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre omstillingen. Omfanget av personell som har hatt erfaring fra annet omstillingsarbeid, vil bli brukt som indikator for å bedømme om Forsvaret har hatt tilstrekkelig kompetanse.

4 Faktabeskrivelse

4.1 BAKGRUNNSINFORMASJON

4.1.1 Forsvarets hovedoppgaver og organisering

Fredsoppgaver og krigsoppgaver

Forsvarets oppgaver er utgangspunktet for utviklingen av Forsvarets struktur og innretningen av Forsvarets virksomhet⁵. Å sikre en balansert og fleksibel evne til å løse hele spennet av oppgaver – invasjonforsvar, territorialforsvar, krisehåndtering, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, etterretningstjeneste, sikkerhetstjeneste, internasjonalt militært engasjement, redningstjeneste og annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret – utgjør kjernen i forsvarsplanleggingen. Forsvarets oppgaver kan i følge St.meld. nr. 22 (1997–98) deles i to hovedkategorier:

- Fredsoppgaver som Forsvaret utfører som en del av sin ordinære virksomhet i fredstid, det vil si suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse,

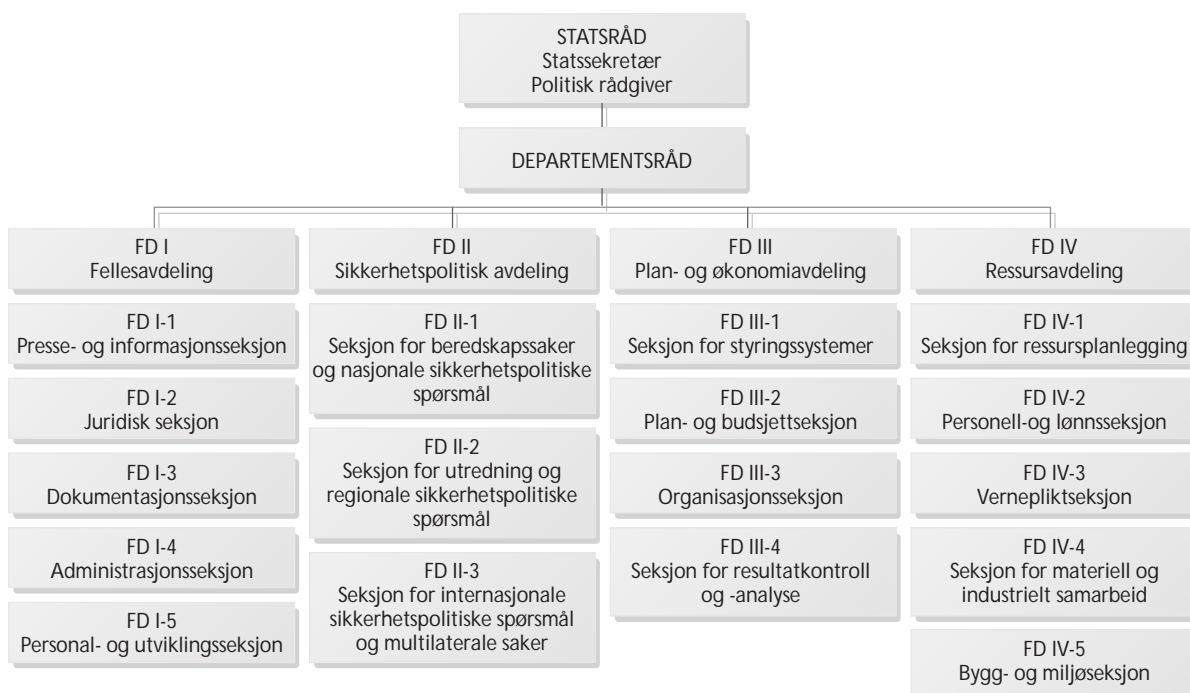
etterretningstjeneste, sikkerhetstjeneste, internasjonalt militært engasjement, redningstjeneste og annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret.

- Krigsoppgaver som Forsvaret utfører i krise og krig basert på mobiliseringstiltak. Krigsoppgavene har størst betydning for Forsvarets struktur og virksomhet, men utføres bare etter mobilisering.

Organisering

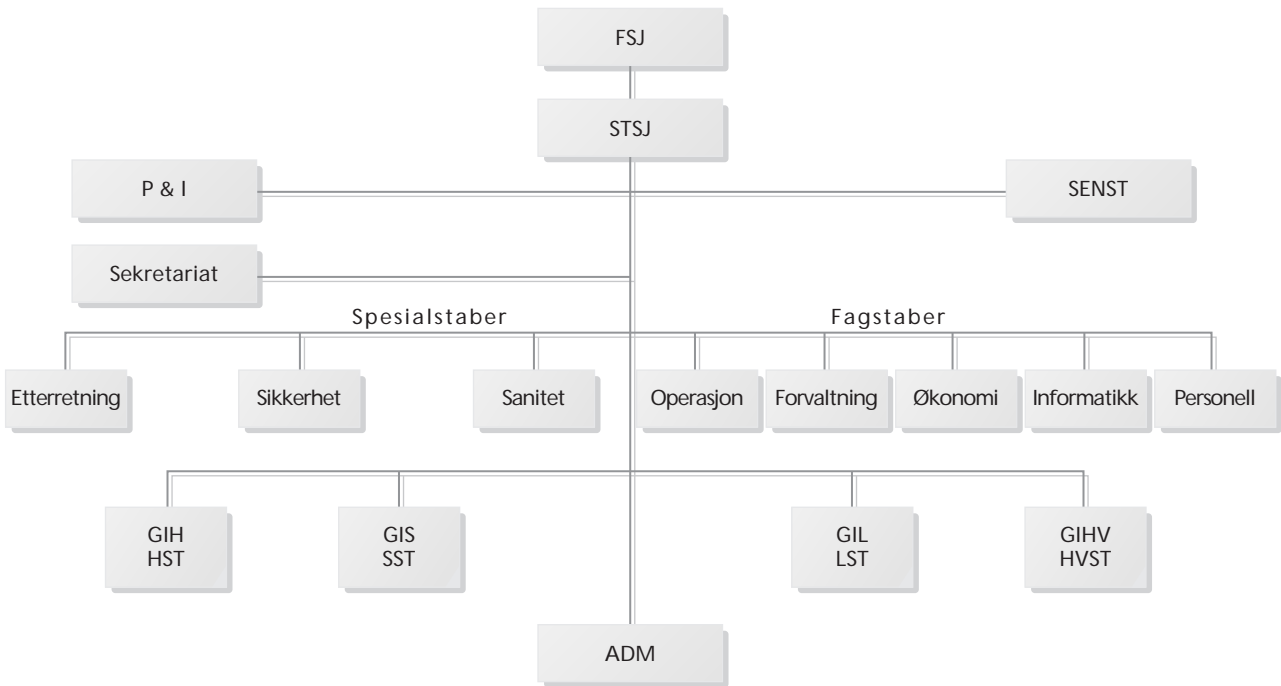
I 1993 ble Forsvarsdepartementet omorganisert og antallet avdelinger ble redusert fra sju til fire. Organiseringen er som vist i figur 1.

Ansvar for styringen av Forsvarets militære organisasjon er lagt til Plan- og økonomiavdelingen (FD III). FD III ivaretar i tillegg ansvaret for eierstyringen av statsforetaket Statens kantiner SF. Ressursavdelingen (FD IV) har på sin side det overordnede fagansvaret for ressursplanlegging og de vik-



Figur 1 Organisasjonskart – Forsvarsdepartementet etter omorganiseringen i 1993

⁵ Kilde: St.meld. nr. 22 (1997–98), side 63.



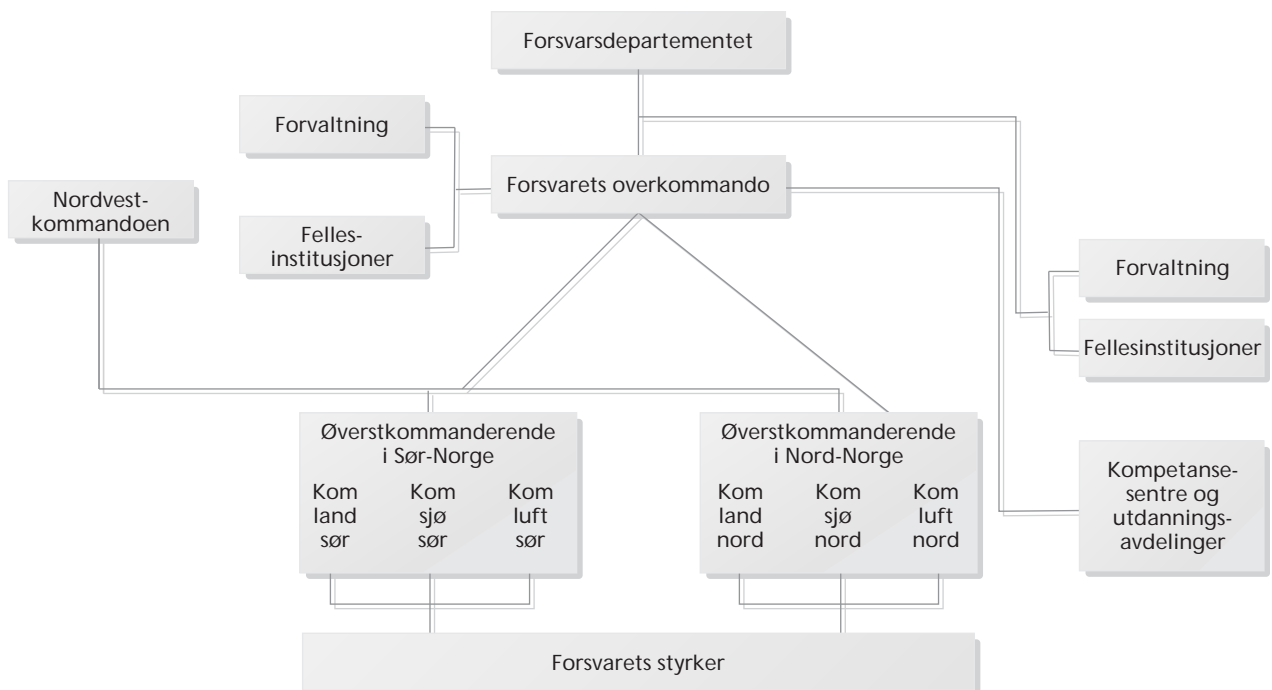
Figur 2 Organisjonskart – Forsvarets overkommando, etter omorganiseringen i 1996

tigste innsatsfaktorene i Forsvaret; personell, vernepliktige, materiell, samt eiendom, bygg og anlegg (EBA). FD IV ivaretar ansvaret for etatsstyringen av Forsvarets bygningstjeneste, Forsvarets tele- og datatjeneste, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarets boligjeneste.

Forsvarets militære organisasjon med Forsvarssjefen som øverste sjef og med Forsvarets overkom-

mando som sin stab, er direkte underlagt Forsvardepartementet. Forsvarets overkommando ledes av Forsvarssjefen (FSJ) og er organisert som vist i figur 2.

Forsvarets overkommando består av Sentralstaben (SENST), fagstabene, spesialstabene og grenstabene. Kartet viser også Stabssjef (STSJ), presse- og informasjonsavdelingen (P&I) og administrasjons-



Figur 3 Skisse av den politisk-militære strukturen (Kilde: Forsvarsdepartementet)

avdelingen (ADM). Grenstabene omfatter Generalinspektører for henholdsvis Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet, dvs. GIH, GIS, GIL og GIHV. Fellesstaben er samlebetegnelsen for Sentralstaben og fagstabene. Fellesstaben skal under koordinering av Sentralstaben utarbeide Forsvarssjefens overordnede, langsiktige og prinsipielle beslutningsunderlag for den utøvende styringen av Forsvarets militære organisasjon.

Forsvarets overkommando skal drive tverrprioritering og helhetlig ressursstyring og se operativ, styrkeproduserende og støtteproduserende virksomhet i sammenheng. Forsvarssjefen er tillagt alminnelig kommando over alle ledd innen sitt ansvarsområde. Denne myndigheten utøver han direkte overfor Stabssjefen og de to Øverstkommanderende (ØK) og gjennom utpekte foresatte i Forsvarets overkommando til øvrige ledd i Forsvaret. Forsvarssjefen sammen med Stabssjef og utpekte foresatte i Forsvarets overkommando, utgjør ett kommandonivå utad.

Forsvarssjefen har ansvaret for den militære langtidsplanleggingen og skal utarbeide forslag til budsjett innenfor sitt ansvarsområde. Forsvarssjefen skal forslå kostnadseffektive og resultatrettede løsninger med utgangspunkt i mål, rammer og politiske retningslinjer utformet av departementet.

Landet er delt i to forsvarskommandoer under ledelse av en Øverstkommanderende i hver landsdel. Øverstkommanderende utøver, gjennom operativ kommando over tildelte styrker, den løpende operative ledelsen av virksomheten i landsdelen. Øverstkommanderende forestår operativ planlegging innen rammen av direktiver og oppdrag gitt av Forsvarssjefen og alliert sjef.

Den politisk-militære strukturen fremgår av figur 3.

4.1.2 Styringen av Forsvaret

Gjennom langtidsmeldingene trekker regjeringen opp mål og retningslinjer for utviklingen av Forsvaret i den kommende fireårsperioden. Her skisseres også utviklingen i et 20-års perspektiv. Den politiske styringen av Forsvaret skjer hovedsakelig gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 1, Investeringsproposisjoner, Organisasjonsproposisjoner og etterfølgende iverksettelsesbrev med endringer og tillegg fra Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementets styring med Forsvaret foregår gjennom et sett av styringsdokumenter og gjennom en formalisert styringsdialog med Forsvarets militære organisasjon, jf. kap. 4.4 og 4.5. Resultatet av Forsvarets virksomhet måles ved

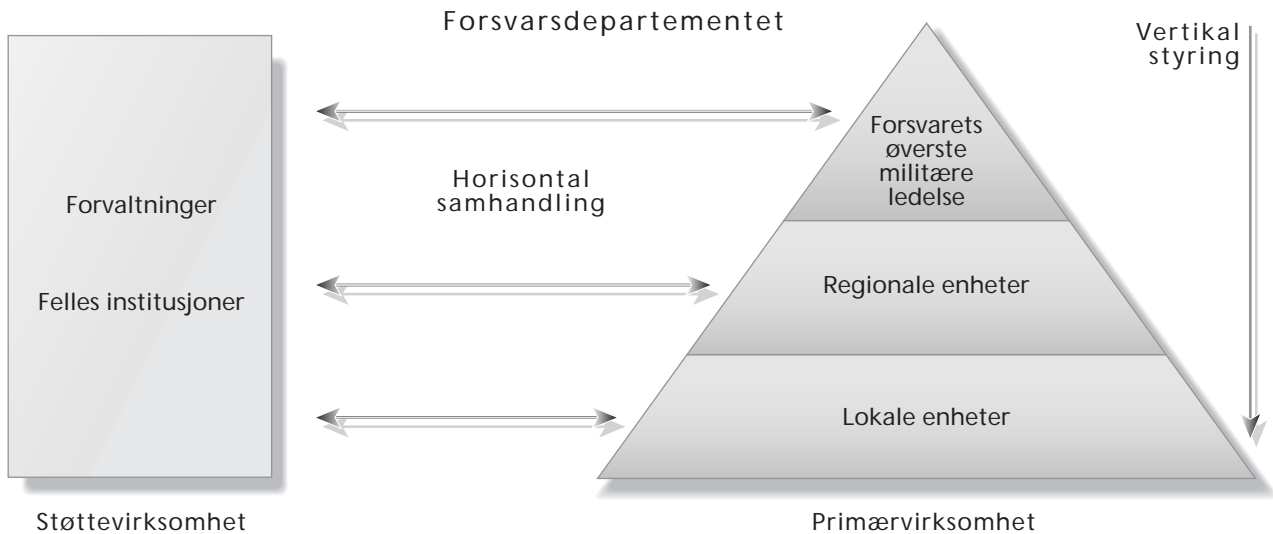
- Forsvarets operative evne, dvs. evne til å løse freds-, krise- og krigsoppgaver
- Forsvarets styrkestruktur, både i krigsstrukturen og i fredsorganisasjonen

Både i St.prp. nr. 1, iverksettelsesbrevet og gjennomføringsdirektivet stilles det krav til Forsvarets operative evne og styrkestruktur. Samtidig gis det viktige føringer for hvordan virksomheten skal innrettes for at disse målene skal nås. Følgende omtales spesielt:

- Styring, blant annet med krav om hvordan utviklingen av styringssystemene i Forsvaret skal skje
- Utdanning og trening av befal, lærlinger og vernepliktige
- Øving
- Investeringer i materiell og eiendom, bygg og anlegg (EBA)
- Drift og vedlikehold
- Organisering



Figur 4 Prinsippskisse – sammenhengen mellom ressurser, virksomhetsområder og resultater av Forsvarets virksomhet



Figur 5 Prinsippskisse – Styringsmodell for Forsvarets virksomhet

- Personell
- Forskning og utvikling
- Informasjonssystemer
- Miljø- og ressurspørsmål

Forsvarssjefens årsrapport skal rapportere tilbake om de kravene som er stilt innenfor de ulike virksomhetsområdene. På en noe forenklet måte kan styringen av Forsvaret fremstilles på følgende måte, jf. figur 4.

Styringen i Forsvaret er delt i en vertikal og en horisontal dimensjon, jf. figur 5.

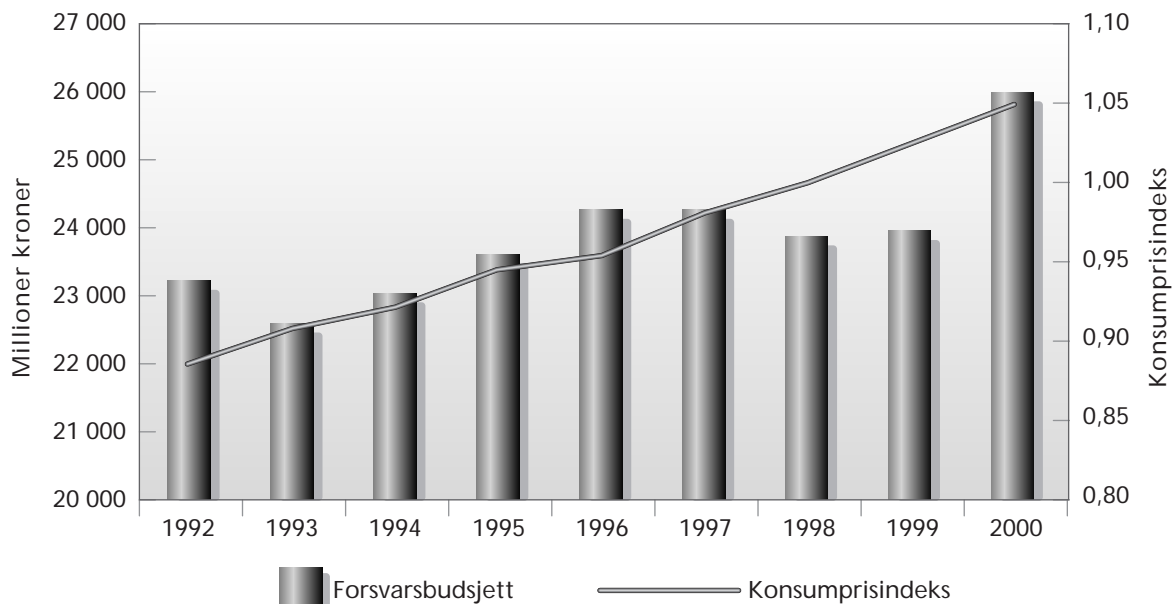
Den vertikale dimensjonen omfatter styringen fra foresatt myndighet i forhold til undergitte enheter og inkluderer utforming av oppdrag og tildeling av ressurser. Hver undergitt enhet skal utføre sine opp-

drag og rapportere resultater tilbake. Den horisontale styringen er basert på samhandling mellom selvstendige enheter i organisasjonen slik at det skal oppstå et klart kunde-/leverandørforhold mellom bestiller og utfører.

4.1.3 Nøkkeltall om Forsvaret

Forsvarsbudsjettet 1992- 2000

Statens utgifter til Forsvaret har i perioden fra 1992 og fram til 2000 ligget mellom 6,9 % og 5,3 % av statens samlede utgifter, eksklusiv utgifter til petroleumsvirksomhet, overføringer til Statens petroleumsfond og lånetransaksjoner⁶. Forsvarsbudsjettet har delvis holdt følge med den generelle prisutviklingen i samme periode, jf. figur 6.



Figur 6 Forsvarsbudsjettet i perioden 1992–2000 sammenliknet med prisutviklingen

⁶ Kilde: St.prp. nr. 1 for perioden 1992-2000

En omgjøring av Forsvarsbudsjettet for 2000 til 1992-kroner viser imidlertid at dette budsjettet er 4,4 % lavere enn Forsvarsbudsjettet i 1992. I samme periode har det skjedd store endringer i Forsvarets aktivitet.

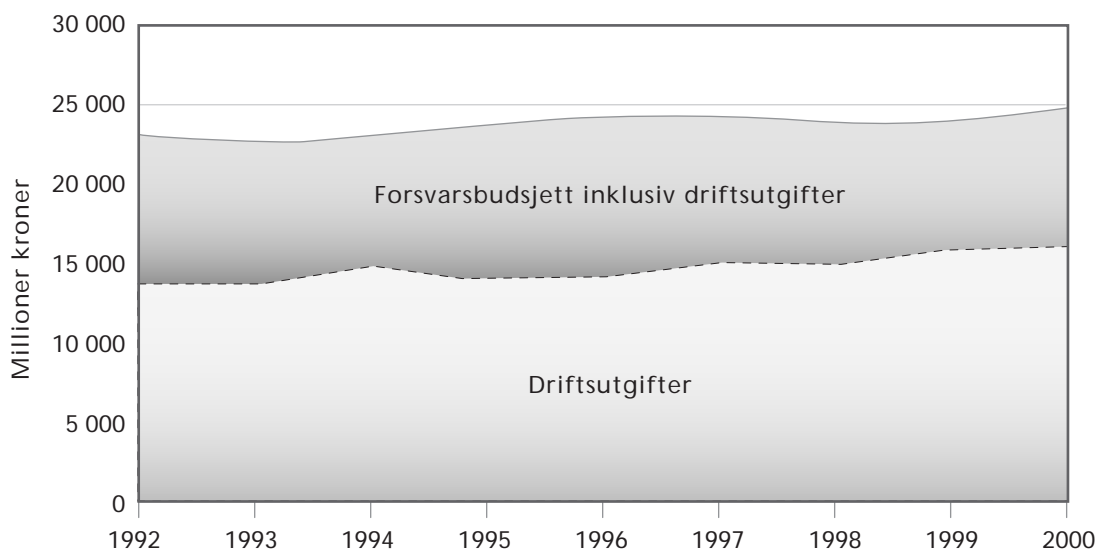
Aktivitetsutviklingen i Forsvaret

Forsvarets militære virksomhet i Norge har i perioden fra 1992 og fram til i dag blitt redusert. Dette gjelder aktiviteter slik som førstegangstjeneste, repetisjonsøvelser, seilingstimer for marinefartøy, flytimer for Luftforsvarets fly med mer. På den annen

side har Forsvarets engasjement i internasjonale operasjoner økt relativt mye i perioden. I den samme perioden har Sjøforsvaret fått nye oppgaver i forbindelse med at ordningen med den indre kystvakten er gjennomført.

Driftsutgifter

Driftsutgiftenes andel av forsvarsbudsjettet har i perioden fra 1992 til 2000 utgjort mellom 59 % og 66,5 %, jf. figur 7. Figuren er fremstilt med bakgrunn i vedtatt budsjett.



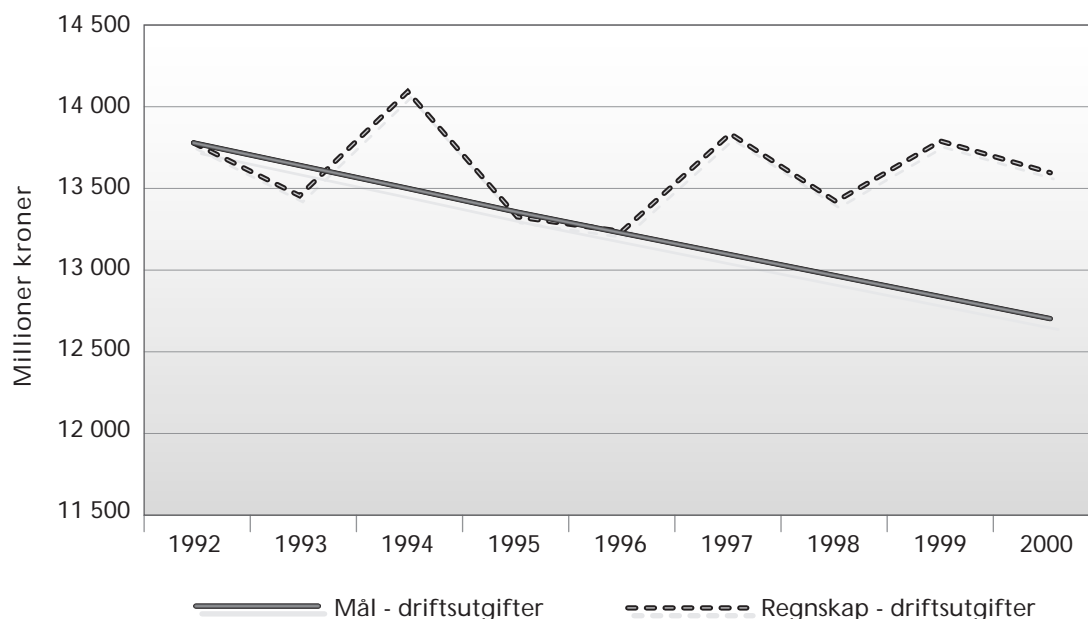
Figur 7 Driftsutgiftenes andel av Forsvarsbudsjettet 1992–2000

Siktemålet med omstillingen var at driftsutgiftene skulle reduseres med i overkant av 1 prosent i gjennomsnitt pr år. Forsvarets egne evalueringer⁷ viser imidlertid at totalt driftsbudsjett (omgruppert budsjett) i perioden 1994–98 har hatt en nettoøkning som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,8 prosent.

Figur 8 viser hvordan driftsutgiftene har utviklet seg sammenliknet med mål for utviklingen. Tallene er omregnet til 1992-kroner og bygger på avlagt regnskap for Forsvarets samlede driftsutgifter, tidligere post 01 og 11, og nåværende post 01.⁸

⁷ Jf. St.prp. nr. 1 (1999–2000), side 66.

⁸ Post 21 Spesielle driftsutgifter er ikke tatt med i fremstillingen. Disse utgiftene har i perioden vanligvis utgjort mellom kr 400 000 og kr 500 000.



Figur 8 Utviklingen i Forsvarets driftsutgifter sammenliknet med mål for utviklingen for perioden 1992–2000. 1992-kroner

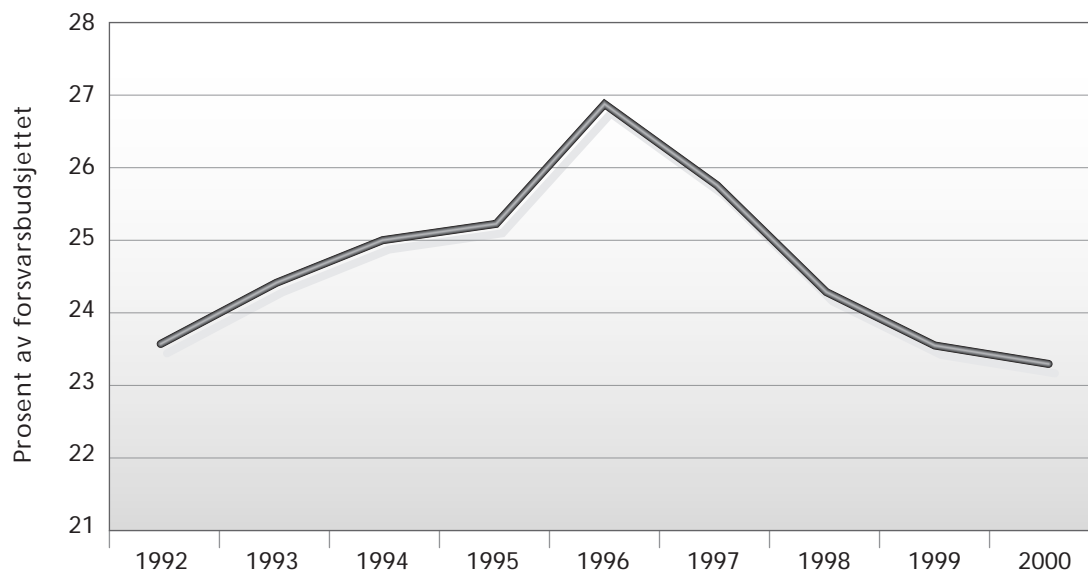
Figuren viser at Forsvaret har et stort etterslep når det gjelder å tilpasse driftsutgiftene til de målene som var satt i St.meld. nr. 16 (1992–93). Den viser også at avstanden mellom målet for Forsvarets driftsutgifter og faktisk oppnådde driftsreduksjoner har blitt stadig større etter 1996. Dette er også omtalt i St.meld. nr. 22 (1997–98).

Materiellinvesteringer

I St.meld. nr. 16 (1992–93) ble det forutsatt at materiellinvesteringene i langtidsperioden skulle holdes på ca. 30 mrd. 1992-kroner og skulle øke fra daværende ca. 24 % til 32 % av budsjettet etter planperio-

den. Dette var ifølge langtidsmeldingen en meget høy andel etter internasjonale mål, men gjenspeilte at det norske forsvarskonseptet gjorde dette nødvendig pga. den meget lave andelen stående styrker.

Figur 9 illustrerer hvordan materiellinvesteringenes andel av forsvarsbudsjettet har utviklet seg i perioden fra 1992 og fram til 2000. Figuren er fremstilt på grunnlag av tallmateriale hentet fra St.prp. nr. 1 de respektive år. Materiellinvesteringene har ikke på noe tidspunkt vært så høye som planlagt i St.meld. nr. 16 (1992–93). Andelen har aldri vært over 27 % av samlet forsvarsbudsjett, og er i 2000 tilnærmet på nivået fra 1992.



Figur 9 Materiellinvesteringenes andel av forsvarsbudsjettet

4.2 STATUS FOR OMSTILLINGEN I FORSVARET

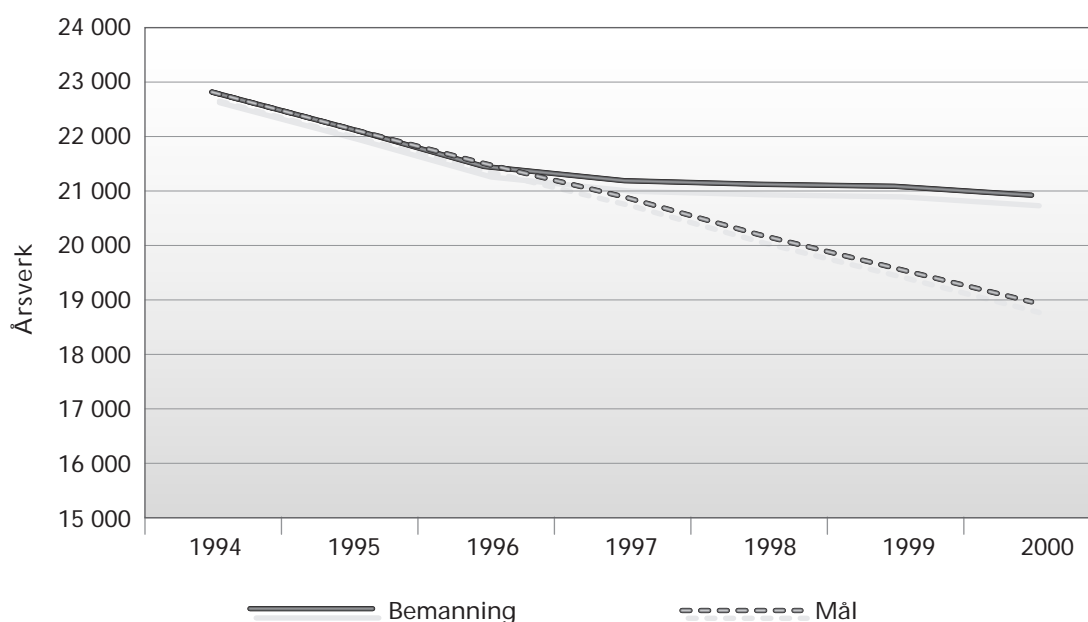
Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 16. oktober 2000 at styringen av Forsvarets militære organisasjon er innrettet på et overordnet og helhetlig nivå over forsvarsgrenene, og resultatoppnåelse måles primært innenfor gitte innsats-, virksomhets-, og resultatområder, jf. kap. 4.1.2.

Ett av målene med denne analysen har vært å skaffe så oppdaterte opplysninger som mulig om

hvordan omstillingen i Forsvaret ligger an i forhold til de omstillingsmålene og intensjonene som ble fremmet i St.meld. nr. 16 (1992–93).

4.2.1 Årsverkutviklingen i Forsvaret

Antall årsverk i Forsvaret har utviklet seg slik som vist i figur 10. Figuren er fremstilt med bakgrunn i tallmateriale i Forsvarssjefens årsrapport for 1998 og 1999.



Figur 10 Årsverkutviklingen i Forsvaret sammenliknet med mål for bemanningsreduksjoner

Det ble i St.meld. nr. 16 (1992–93) forutsatt at antall årsverk i Forsvaret måtte reduseres med 6 400 innen utgangen av 2002 og 3 200 årsverk ved utgangen av 1998. Ved årsskiftet 1999/2000 var personellet i alt redusert med om lag 1 900 årsverk netto. Antall militære årsverk har blitt redusert med 810, og sivile årsverk er redusert med 1 090.

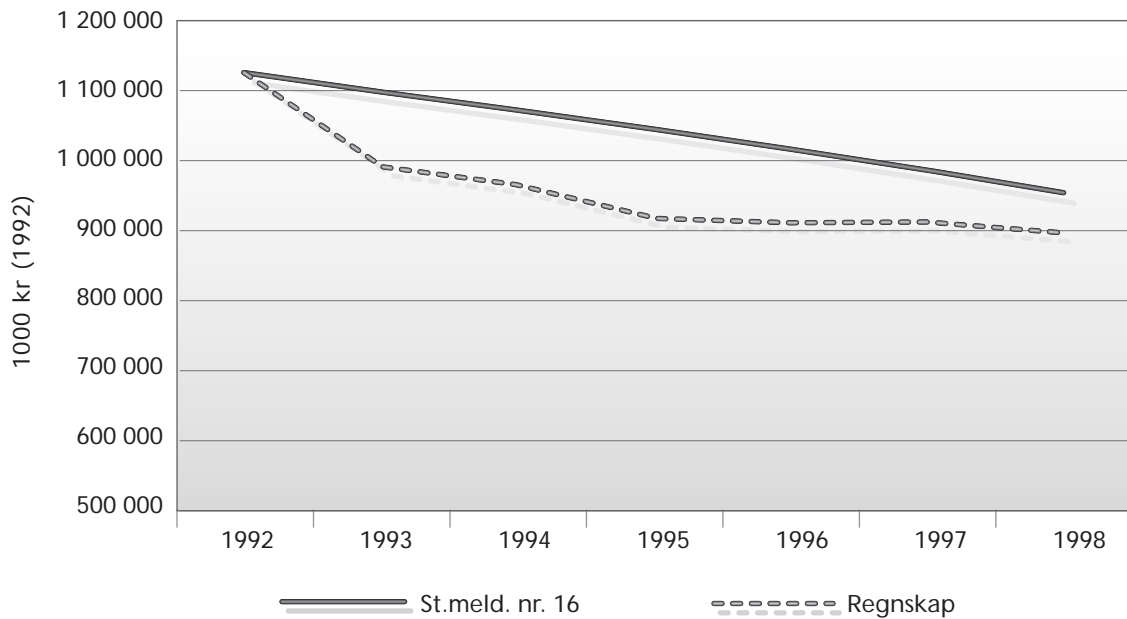
Det går fram av figuren at nedbemanningen i Forsvaret gikk etter planen fram til 1996. Deretter har tempoet i nedbemanningen stoppet opp.

Årsverkutviklingen i de enkelte forsvarsgrener

Forsvarssjefens årsrapport viser personellutviklingen for hele Forsvarets militære organisasjon. Det framgår ikke hvordan personellreduksjonene fordeles seg på den enkelte forsvarsgren. Gjennom intervjuene er det heller ikke kommet fram opplysninger om hvordan årsverkene innenfor de ulike forsvarsgrenene har utviklet seg.

4.2.2 Drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg (EBA)

Hensikten med å redusere Forsvarets arealer har vært å redusere drifts- og vedlikeholdsutgifter til EBA med 25 % innen år 2002 sammenliknet med situasjonen i 1992. For å nå denne målsettingen skulle det gjennomføres en årlig reduksjon på 2,5 % sett i forhold til drifts- og vedlikeholdsutgiftene i 1992. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig driftsinnsparing på 28,2 mill. 1992-kroner. Ifølge Forsvarssjefens årsmelding for 1999 er kravet om å redusere drifts- og vedlikeholdsutgiftene med 25 % nådd ved at det ikke er gitt en reell kompensasjon for lønns- og prisstigningen i perioden. Samlede utgifter til drift og vedlikehold av EBA var i 1992 1,128 mrd. kroner. Regnskapet for 1999 viste at det til sammen ble anvendt 1,010 mrd. kroner til drift og vedlikehold av EBA. Dersom en legger til grunn at det årlig skulle spares inn 28,2 mill. kroner (1992-kroner) skulle drifts- og vedlikeholdsutgiftene i 1999 utgjøre 930,6 mill. kroner. Drifts- og vedlikeholdsutgiftene omregnet til 1992-kroner var på ca. 860 mill. kroner, jf. figur 11.



Figur 11 Utgifter til drift og vedlikehold av EBA, sammenliknet med mål for driftsreduksjoner

Utgiftene til drift og vedlikehold av EBA ser dermed ut til å ha kommet ned på det nivået som var forutsatt i St.meld. nr. 16 (1992–93), selv om avhendingen av EBA har vært relativt beskjeden i perioden fra 1992 og fram til i dag. Forsvaret disponerte pr. januar 2000 totalt et EBA-areal på 6 076 044 kvm. Eid areal utgjorde 5 872 080 kvm, mens leid areal utgjorde 203 964 kvm. Siden 1992 har Forsvarets samlede EBA-areal blitt redusert med til sammen 422 266 kvm. Dette tilsvarer en netto arealreduksjon på 6,5 %.

Forsvarsdepartementets målsetting har vært at tildelte midler til vedlikehold av EBA ikke skulle være mindre enn 60 % av beregnet ressursbehov. Årsrapporten viser at dekningsgraden for årene 1996, 1997, 1998 og 1999 har vært på henholdsvis 62,5 %, 57,2 %, 60,5 % og 54,8 %.

Drift og vedlikehold av EBA i de enkelte forsvarsgrener

Utviklingen i utgiftene til drift og vedlikehold av EBA for Forsvarets militære organisasjon framgår av Forsvarssjefens årsrapport. Årsrapporten inneholder ikke oversikt over utviklingen innenfor de ulike forsvarsgrenene. Gjennom intervjuene er det heller ikke kommet fram opplysninger om hvordan utgiftene til drift og vedlikehold av EBA har utviklet seg innenfor de ulike forsvarsgrenene.

I brev av 16. oktober 2000 gir departementet uttrykk for at det gir liten mening å etterspørre slike resultater fordi resultatene måles på et mer overordnet nivå.

4.2.3 Drift og vedlikehold av materiell

Målsettingen var at utgiftene til drift og vedlikehold av materiell skulle reduseres med 25 % innen 2002. Forsvarssjefens årsrapport inneholder ikke opplysninger om utviklingen i utgiftene til drift og vedlikehold av materiell. Dette gjelder både totalt og fordelt på forsvarsgrenene. Heller ikke gjennom intervjuene er det lagt fram opplysninger om hvordan utgiftene til drift og vedlikehold av materiell har utviklet seg i perioden.

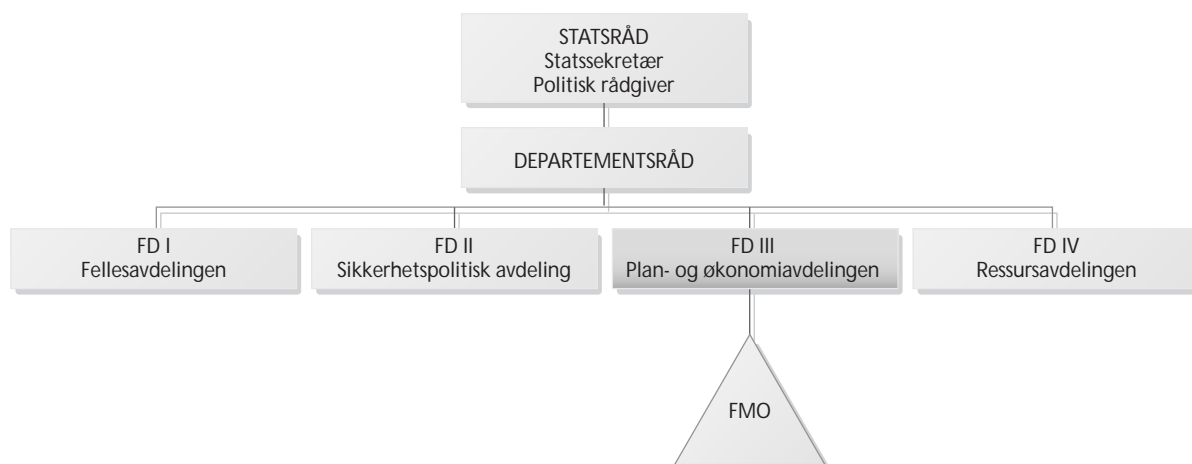
Departementet opplyser i brev av 16. oktober 2000 at den nevnte målsettingen bør sees i en kost-/nytte-sammenheng og ikke oppfattes som en absolutt størrelse.

4.3 ANSVAR FOR OMSTILLINGEN I FORSVARET

I tillegg til informasjonen som er samlet gjennom intervjuene, gjenspeiles styringen i de rutine og dokumentene som utarbeides i forbindelse med styringen, jf. kapittel 4.5.

4.3.1 Forsvarsdepartementets ansvar

Den overordnede styringen av Forsvaret utøves av Forsvarsdepartementet. Internt i Forsvarsdepartementet er ansvaret for styringen lagt til Plan- og økonomiavdelingen, jf. figur 12.



Figur 12 Ansvar for etatsstyringen av Forsvarets militære organisasjon

Den nåværende organiseringen av departementets styring av Forsvarets militære organisasjon ble innført i forbindelse med overgangen til de nye retningslinjene for styring av Forsvarsdepartementets undergitte etater. Retningslinjene forutsetter at det er klare styringslinjer i forholdet mellom over- og underordnet. I en tidligere styringsmodell var ansvaret for styringen av Forsvaret delt mellom Ressursavdelingen og Plan- og økonomiavdelingen. Nåværende styringsmodell har vært på plass siden 1996–97.

Plan- og økonomiavdelingen har nå både ansvar for departementets (egne) styringssystemer og for utøvelsen av styringen overfor Forsvarets militære organisasjon. Ansvaret inkluderer utarbeidelse av retningslinjer for etatsstyringen. Retningslinjene tar utgangspunkt i statens økonomireglement og fastsetter departementets oppgaver og rolle i styringen. Avdelingen har også utarbeidet Forsvarets økonomireglement (FØET) og retningslinjer for departementets egen økonomiforvaltning. Utøvelsen av styringen overfor Forsvarets militære organisasjon innebærer å fastlegge oppdrag til Forsvaret med tilhørende ressursrammer og oppfølging av disse. Plan- og økonomiavdelingen ivaretar også etatsstyringen av statsforretaket Statens kantiner SF.

Ressursavdelingen har fagansvaret for områdene EBA, materiell og personell i departementets styring av Forsvarets militære organisasjon. Seksjonene i Ressursavdelingen sørger for å fremme faglig begrunnede forslag til utformingen av innholdet i etatsstyring. Forslagene inneholder beskrivelse av det enkelte oppdrag og hvilke mål og resultatkrav som gjelder. Forslagene koordineres først internt i Ressursavdelingen før de fremmes for Plan- og økonomiavdelingen. Plan- og økonomiavdelingen koordinerer deretter innspillene på departementsnivå og utøver styringen gjennom styringsdialogen og styringsdokumentene. Ressursavdelingen ivaretar etatsstyringen av de øvrige etatene i Forsvaret.

Ansvaret for å gjennomføre omstillingen følger de samme linjene som gjelder for å gjennomføre den

løpende driften av Forsvaret. Dette følger av prinsippene i styringskonseptet.

Departementets ansvar for å gjennomføre omstillingen i Forsvaret innebærer også å fremme forslag til Stortinget om omstruktureringer og omorganiseringer av Forsvaret, når dette har vært nødvendig. Forslagene har da blitt lagt fram som egne proposisjoner, såkalte organisasjonsproposisjoner. Proposisjonene er utarbeidet med støtte og innspill fra Forsvarets overkommando. Når det ikke har vært behov for Stortingets klarering av omstillingstiltakene, er tiltakene iverksatt innenfor det som er å betrakte som regjeringens, Statsrådets eller Forsvarssjefens myndighet.

Forsvarets styringskonsept forutsetter at myndighet til disponering av tildelte ressurser skal være delegert så langt som det er hensiktsmessig. Dette gjelder også i forholdet mellom departementet og Forsvarets militære organisasjon. Fra intervjuene i Forsvarsdepartementet fremgår det at detaljstyringen av Forsvarets militære organisasjon har blitt mindre i løpet av den perioden som omstillingen har pågått. Det har imidlertid vært en utfordring å skape den rette balansen mellom delegering av fullmakter og samtidig sikre nødvendig kontroll med utviklingen av Forsvaret. Dilemmaet har blitt forsterket ved at Forsvaret ikke har hatt systemer som gir tilstrekkelig informasjon om ressursbruk, produksjon og måloppnåelse, jf. kap. 4.6.

4.3.2 Forsvarets overkommandos ansvar

Forsvarssjefen er som øverste leder av Forsvarets militære organisasjon ansvarlig for gjennomføringen av de oppdragene som gis til Forsvarets militære organisasjon. For den praktiske styringen er imidlertid fullmaktene delegert til stabssjefen i Forsvarets overkommando. Stabssjefen har igjen delegert mange av styringsoppgavene til sjefen for sentralstaben.

Sentralstaben ble i sin tid opprettet bl.a. for å styrke Fellesstabens muligheter for å drive tverrpro-

riteringer mellom forsvarsgrenene. I St.meld. nr. 16 (1992–93) ble det forutsatt at Fellesstaben skulle ha en sentral rolle i gjennomføringen av omstillingen i Forsvaret. Informasjon som kom fram i Riksrevisjonens undersøkelse tyder på at Fellesstaben bare delvis har fått en slik rolle. Tverrprioritering og helhetlig styring er fortsatt lite fremtredende, og initiativet til omstilling har i flere tilfeller kommet fra bunnen og ikke fra toppen av organisasjonen. Fra enkelte hold ble det vist til at Fellesstaben sender ut motstridende styringssignaler til forsvarsgrenene. Dette ble sett på som manglende koordinering på nivået over forsvarsgrenene. Det ble også vist til at det var forsvarsgrenene som i noen grad og på eget initiativ hadde kommet med forslag om å foreta utredninger, med tanke på å gjennomføre omstillingen.

Det blir pekt på at Fellesstaben ikke har hatt nok tyngde i gjennomføringen av felles utviklingsoppgaver på tvers av forsvarsgrenene. Problemer med å utvikle et felles økonomisystem kan stå som eksempel i denne sammenhengen. Allerede i St.meld. nr. 16 (1992–93) ble det forutsatt at Forsvaret skulle etablere gode oppfølgings- og informasjonssystemer til støtte for ledelsen på alle nivåer i Forsvaret. Forsvarets overkommando arbeider fortsatt med å utvikle et nytt felles økonomistyringssystem for Forsvaret. Fristen for å tilfredsstille kravene i økonomireglementet er satt til utgangen av år 2002. Det blir bl.a. opplyst at oppsplittingen av Forsvarets overkommando i fagavdelinger har vært til hinder for gjennomføringen av fellestenkingen i Forsvaret. Sentralstaben har heller ikke klart å være konsistent nok i utformingen av omstillingsoppdrag via de årlige gjennomføringsdirektivene.

Gjennom intervjuer framgår det at styringsmodellen er tungvinn å praktisere fordi den krever stor grad av koordinering mellom fagstabene og sentralstaben, og mellom fagstabene og grenstabene. Det heter videre at modellen innebærer en fare for uklare og doble styringssignaler mellom Fellesstaben og grenstabene fordi det ikke er noen direkte styringslinje mellom fagstabene og grenstaben. Modellen blir dessuten karakterisert som svært ressurskrevende, bl.a. fordi styringen involverer flere staber og flere styringsnivåer. Fra flere hold er oppfatningen dessuten at den nåværende Forsvarets overkommando er altfor stor i forhold til dagens forsvar. «Forsvarets overkommando er fortsatt organisert for et forsvar i vekst, mens behovet er en organisasjon med fokus rettet mot integrering og samordning innen Forsvaret», blir det opplyst til Riksrevisjonen.

Ansvar for å gjennomføre omstillingen i Forsvarets militære organisasjon har vært lagt til grenstabene i linjen. Hæren har således hatt ansvar for å utrede og iverksette de tiltakene som det var nødvendig å gjennomføre for at Hærens andel av personellreduksjonene skulle nås. Fønix og Poseidon er eksempler på store organisasjonsmessige endringer som er gjennomført i henholdsvis Luftforsvaret og

Sjøforsvaret. Grenstabene har deltatt både i utredningen av organisasjonsmessige endringer og i gjennomføringen av dem etter at saken er behandlet og vedtatt i Stortinget. Prosessen med planlegging av omstillinger innenfor forsvarsgrenene har tatt svært lang tid fordi man som regel jobber sekvensielt med utredningene. Dette betyr at Forsvarssjefen ikke påbegynner sin vurdering av utredningene før den er ferdigbehandlet i grenstaben. Konsekvensen er at det tar opptil flere år fra utredningene starter til gjennomføringen av dem kan starte.

Målene for omstillingen av Forsvaret ble i den første fasen brutt ned på forsvarsgrenene. Konkretisering var klart for personellreduksjonene, hvor målene kom til uttrykk gjennom DOK 2 og DOK 3. Målene for reduksjon av drift og vedlikehold av materiell og EBA var ikke like klart dokumentert. På disse områdene var oppfatningen at driftsutgiftene ikke skulle øke.

4.3.3 Styringskonseptet

Undersøkelsen viser at styringskonseptet ennå ikke er på plass, og det har tatt lang tid å komme dit Forsvaret er i dag. Flere av de intervjuede beskriver innføringen av styringskonseptet som en omstendelig prosess som har krevd mye ressurser i hele Forsvarets militære organisasjon, særlig i Hæren med dens mange ledd og avdelinger. Styringskonseptet blir av enkelte oppfattet som en rettesnor eller et konseptuelt grunnlag for styringen i Forsvaret. Dette har bl.a. ført til at forsvarsgrenene kan ha tolket styringskonseptet på noe forskjellig måte.

Forsvarsdepartementet skriver i brev av 16. oktober 2000 «at når styringskonseptet ble introdusert i St.meld. nr. 16 (1992–93), så var dette et grunnlag for å utvikle bedre styringsystem, gjøre organisasjonen mer styrbar og resultere i bedre styring i praksis. Dette er i seg selv en utviklingsprosess som gradvis får effekt etter hvert som styringsystem og styringskultur blir bedre utviklet. Man holder fortsatt på med denne utviklingsprosessen.»

Riksrevisjonen har undersøkt om de fire ledelsesprinsippene i styringskonseptet er tatt i bruk. Fra flere hold ble det gitt uttrykk for at ansvar og myndighet ikke er tilstrekkelig klargjort i forholdet mellom Forsyningskommandoene, Generalinspektørene og Øverstkommanderende. Det samme gjelder i forholdet mellom Fellesstaben og generalinspektørene. Videre pekes det på at oppdrag og ressurser ennå ikke følges ad i alle sammenhenger. Forsyningskommandoene har eksempelvis ikke full råderett over personell til planlegging og gjennomføring av investeringer. Generalinspektørene kan ved behov omplassere disse ressursene til andre formål.

Når det gjelder ledelsesprinsippet om at myndighet skal være delegert så langt som det er hensiktsmessig, oppfattes «hensiktsmessig» som et lite presist begrep. Det blir opp til den enkelte å avgjøre hva

som er hensiktsmessig. Det har også blitt reist spørsmål om Fellesstaben har blitt gitt tilstrekkelig myndighet internt i Forsvarets overkommando i forhold til grenstabene.

Undersøkelsen gir et klart inntrykk av at ledelsesprinsippet om å gjøre ansvar gjeldende ikke er gjennomført. Det nevnes flere årsaker til dette. Forsvaret har ikke hatt kultur for å gjøre ansvar gjeldende. Det er ikke utarbeidet klare nok stillingsbetegnelser for å kunne avgjøre om kravene til stillingen er nådd eller ei. Prinsippet kan ikke brukes fordi mange ledere ennå ikke har fått delegert tilstrekkelig ansvar og myndighet i sine stillinger. Ordningen med hyppig jobbskifte i Forsvaret gjør det ekstra vanskelig å identifisere hvem som eventuelt er ansvarlig for eventuell manglende måloppnåelse. Gjennom intervjuene ga flere uttrykk for at prinsippet ikke kan tas i bruk så lenge de andre ledelsesprinsippene ikke er på plass.

Horisontal samhandel, som er en del av styringsmodellen, er heller ikke innført i sin helhet. Penger til drift og vedlikehold av EBA blir eksempelvis fortsatt kanalisert direkte til de lokale forvaltningsmyndighetene (LFMene) og ikke til brukerne. Spørsmålet om brukerne skal få hånd om midler til drift og vedlikehold av EBA, utredes i et eget prosjekt, EBA 2000.

4.4 STYRINGSDIALOGEN

Formålet med styringsdialogen er å gjøre styringen mest mulig forutsigbar og forpliktende gjennom hele organisasjonen. Styringsdialogen er formalisert gjennom et sett definerte styringsdokumenter og en fastsatt møtестruktur.

Forsvarsdepartementet – Forsvarets overkommando

Både i 1998 og 1999 var det planlagt fem etatsstyringsmøter mellom departementet og Forsvarets overkommando. Møtene ble, med ett unntak, gjennomført. Hovedtema for de ulike etatsstyringsmøtene var følgende:

- Møte nr. 1: Gjennomgang og drøfting av budsjettretninglinjene for neste års Forsvarsbudsjett. Møtet avholdes i månedsskiftet januar/februar.
- Møte nr. 2: Gjennomgang av Forsvarssjefens årsmelding. Møtet avholdes i april.
- Møte nr. 3: Drøfting av rammefordelingsforslag for neste års budsjett og retningslinjer for omgruppering av inneværende års budsjett. Dette møtet avholdes i juni, vanligvis i etterkant av et Oscarsborgmøte.
- Møte nr. 4: Gjennomgang av Resultat- og kontrollrapport nr. 2 for inneværende år og etatsens forslag til omgrupperinger i innevæ-

rende års forsvarsbudsjett. Møtet avholdes i oktober.

- Møte nr. 5: Finalisering eller sluttbehandling av iverksettelsesbrev for neste budsjettår. Møtet avholdes i første halvdel av desember.

Både dokumentgjennomgang og intervjuer viser at det er de sentrale styringsdokumentene som inngår i styringsdialogen.

Møtene gjennomføres vanligvis innenfor en ramme på 3 timer og ledes av ekspedisjonssjefen i Plan- og økonomiavdelingen i departementet. Fra departementets side deltar for øvrig også ekspedisjonssjefen i Ressursavdelingen, avdelingsdirektøren i Seksjon for budsjett- og resultatoppfølging (FD III) og avdelingsdirektøren i Seksjon for ressursplanlegging (FD IV). Fra Forsvarets overkommandos side møter sjefen for Sentralstaben (SENST), sjefen for SENST II, sjefen for Forvaltningsstaben, sjefen for Operasjonsstaben, sjefen for Personellstaben og sjefen for Økonomistaben. Øvrige ledere i Fellesstaben deltar avhengig av hva som er dagsorden på møtet.

Dersom etatsstyringsmøtene ikke er tilstrekkelige for å behandle de spørsmålene som det er nødvendig å avklare, blir det avholdt egne avklaringsmøter mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. Det typiske er at investeringsprosjektene drøftes i egne møter utenom etatsstyringsmøtene.

Gjennom intervjuundersøkelsen framgår det at styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando oppleves som ryddig, men fra enkelte hold blir det sagt at departementet må være påpasselig med å presisere hva slags status de uformelle møtene har. Møtet kan ellers lett oppfattes som styringsmøte sett fra Forsvarets overkommandos side, slik tilfelle var før nåværende styringsmodell ble etablert.

Omstillingen av Forsvaret blir ikke behandlet som eget tema i de formelle etatsstyringsmøtene, med unntak for tiltak som har budjettmessige konsekvenser. Dette bekreftes både gjennom intervjuer og ved gjennomgang av møtereferater. Det blir imidlertid opplyst at det har vært uformelle avklaringsmøter om omstillingen ved siden av de formelle etatsstyringsmøtene. Forsvarssjefens årsrapport gir imidlertid informasjon om hvordan utviklingen har vært når det gjelder personellreduksjoner, og når det gjelder drift og vedlikehold av EBA.

Sentralstab – Grenstabene

Forsvarsdepartementet har i iverksettelsesbrevet for 1999 pålagt Forsvarets overkommando å utarbeide retningslinjer for styringsdialogen med sine underliggende enheter. Pr. mai 2000 kan vi ikke se at disse retningslinjene er utarbeidet.

Gjennomgang av referater fra styringsdialogmø-

tene mellom Sentralstaben og de underliggende enhetene viser at det avholdes jevnlig møter der «ressursdialog» og «oppdragsdialog» står på dagsorden. Disse dialogene er imidlertid ikke synkronisert. I 1999 gjennomførte man eksempelvis oppdragsdialog for år 2001 vedrørende DOK 2 (jf. kap. 4.5.3) og ressursdialog for år 2000. Resultatet av ressursdialogen førte ikke til at det blir foretatt endringer i mål og oppdrag formulert i DOK 2.

Omstillingen i Forsvaret blir ikke viet spesiell oppmerksomhet i styringsdialogen mellom Sentralstaben og grenstabene.

4.5 STYRINGS-DOKUMENTENE

4.5.1 St.prp. nr. 1 for budsjettårene 1998 og 1999

Beskrivelse av tilskittede resultater

Omstillingen i Forsvaret er i de to budsjettproposisjonene omtalt både under kap. 3 Hovedmål og prioriteringer, og under de enkelte våpengrenene budsjettkapitler. Proposisjonene inneholder ingen konkrete beskrivelser av hvilke årlige resultater som tilskites oppnådd på et overordnet nivå når det gjelder omstillingen. Det mangler også beskrivelser av hvilke mål som søkes oppnådd for å redusere de samlede driftsutgiftene, for personellreduksjoner, for innsparinger i drift og vedlikehold av materiell samt for innsparinger i drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg. I den grad resultatmål blir beskrevet, er det de langsiktige målene som er omtalt. Et eksempel er drift og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg, hvor det langsiktige målet er å bringe utgiftene ned til et nivå som i år 2002 ligger vesentlig lavere enn i 1992.

Ifølge St.prp. nr. 1 (1997–98) er St.meld. nr. 16 (1992–93) styrende for hovedprioriteringene i proposisjonen. Det vises til at et sentralt element i omstillingsprosessen er å foreta nødvendige driftsinnsparinger. De viktigste virkemidlene for å nå innsparingene oppgis å være den pågående omorganiseringen og tiltak på personellsiden, innsparinger på drift og vedlikehold av materiell og bygg og anlegg, tilpasning og reduksjon av virksomhetsnivå og etablering av nye styrings- og organisasjonsformer. Når det gjelder hvilke resultater Forsvaret skulle nå i 1998, vises det til at det ikke ville være grunnlag for en generell reduksjon av driftsbudsjettet. Dette til tross for at det også i 1998 skulle gjennomføres driftsreduksjoner på enkelte områder innenfor budsjettet. Nivået på driftsbudsjettet ble økt totalt sett med 0,3 % i forhold til endelig vedtatt 1997-budsjett. Samtidig ble det vist til at det er et klart mål å opprettholde tempoet i omstillingsprosessen på et nivå som tillater økte materiellinvesteringer samtidig som behovet for forsvarlig drift og vedlikehold ivaretas. Det opplyses at mål, virkemidler og strategier

ligger fast i den omstillingsprosessen Forsvaret gjennomfører.

I St.prp. nr. 1 (1998–99) oppgis hovedretningslinjene i St.meld. nr. 22 (1997–98) å være styrende for utformingen og innretningen av budsjettforslaget. På grunn av den økonomiske situasjonen vil ikke aktivitetsnivået og ressurstilgangen i 1999 bli fullt ut som forventet. Det vises til at langtidsmeldingen slår fast at hovedlinjene i forsvarspolitikken må trekkes opp ut ifra en stram økonomisk politikk, fordi det er nødvendig med en finanspolitikk som bidrar til å dempe etterspørselen. Når det gjelder tilskittede resultater, legges det opp til at Forsvaret konsoliderer dagens driftsnivå gjennom de neste fire årene, og at det er av avgjørende betydning at virksomheten neste år tilpasses de tilgjengelige midler. Videre pekes det på at presset på driftssiden i forrige langtidsmeldingsperiode skapte visse svakheter med hensyn til blant annet personellsituasjonen, materiellinvesteringene og trenings-/øvingsvirksomheten. Dette oppgis å ha gjort det nødvendig å tilpasse balansen mellom drift og investering. Det vises til at dyptgripende endringer i Forsvarets styrkestruktur og fredsorganisasjon er gjennomført, og at mye er oppnådd, men at store og kompliserte omstillingsprosesser må føres videre. Det opplyses at omstillingen fortsatt er et viktig virkemiddel for å gjennomføre hovedprioriteringene i St.meld. nr. 22 (1997–98) og omfatter endringer i styrings- og organisasjonsformer så vel som endringer i krigsstrukturen og fredsorganisasjonen.

Under omtalen av budsjettforslaget for de enkelte forsvarsgrenene blir det beskrevet noen resultatmål for det enkelte år. Dette gjelder henholdsvis drift og vedlikehold av materiell og drift og vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg. Det beskrives ikke tilsvarende resultatmål for personellreduksjoner. Innenfor alle resultatområdene blir det imidlertid gitt en kort omtale av hvilke tiltak som skal settes i verk eller prioriteres neste år.

Oppnådde resultater for siste regnskapsår

Budsjettproposisjonen for 1998 gir opplysninger om hvilke innsparinger som ble oppnådd i 1996, alternativt hvilke kostnadsøkninger som fant sted. Det er kun for drift og vedlikehold av materiell at innsparingen blir sammenliknet med resultatmålet som var satt for innsatsområdet. For de øvrige innsatsområdene blir resultatet for 1996 nevnt uten henvisning til hvilke resultatmål som var satt. Opplysningene om resultater som eventuelt er oppnådd, er ikke brutt ned på de ulike forsvarsgrenene.

1997 var det fjerde året i gjennomføringen av St.meld. nr. 16 (1992–93). Proposisjonen gir en relativt fyldig beskrivelse av hva som ble vektlagt i forbindelse med omstillingen av Forsvaret i 1997. I St.prp. nr. 1 (1998–99) opplyses det om økningen i driftsbudsjettet for Forsvaret totalt sett. Det redegjør-

res også for økningene i utgifter til drift og vedlikehold av materiell, samt drift og vedlikehold av bygg og anlegg. Proposisjonen inneholder også en oversikt over årsverksutviklingen i Forsvaret for perioden 1992–97.

Budsjettproposisjonen for år 2000 skiller seg ikke vesentlig fra de ovennevnte proposisjonene i omtalen av oppnådde resultater for 1998. Det gis imidlertid opplysninger om hvordan driftsutgiftene i Forsvaret har utviklet seg i langtidspanooden 1994–98 sammenliknet med målsettingen for perioden. Det opplyses at enkelte av målene i forhold til det opptrukne ambisjonsnivået er nådd, mens noen enkeltmål er forskjøvet i tid. Forsvaret vil derfor fortsatt være preget av omfattende strukturendringer, omorganisering og videreutvikling av ledelses-, styrings- og oppfølgingsprosesser. I den grad det gis opplysninger om resultater av omstillingen i 1998, er opplysningene ikke satt i sammenheng med hvilke mål som var satt for omstillingen dette året. Når det eksempelvis opplyses at personellreduksjonen i 1998 var 28 årsverk, opplyses det ikke hva som (eventuelt) var målsettingen.

4.5.2 Iverksettingsbrevene

De ordinære iverksettingsbrevene for 1998 og 1999 inneholder i liten grad presiseringer av overordnede mål for omstillingen, eller konkretiseringer av disse målene i form av hensiktsmessige resultatmål. Unntaket er iverksettingsbrevet for 1999 der det er konkretisert resultatmål for drift og vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg. For de andre resultatområdene er det ikke konkretisert resultatmål verken for 1998 eller 1999. Iverksettingsbrevet for 1998 inneholder imidlertid en oversikt over fort, kanonbatterier og lignende som skal utfases i 1998 eller skal forberedes for utfasing. Forventet effekt av utfasingen er imidlertid ikke omtalt. De ordinære iverksettingsbrevene henviser imidlertid til de iverksettingsbrevene som er gitt i forbindelse med gjennomføring av organisasjonsmessige endringer. I disse brevene er det angitt mål for hvilket resultat tiltakene skal ha (resultatmål), og hvilke effekter som ønskes oppnådd gjennom tiltakene (effektmaal).

Når det gjelder påpeking av strategiske utfordringer med prioritering og angivelse av eventuelle satsningsområder er de ordinære iverksettingsbrevene for begge år relativt omfattende. Det ordinære iverksettingsbrevet for 1999 gir oversikt over hovedutfordringer, prioriteringer og oppdrag for utvikling og tilpasning av fredsorganisasjonen til krigsstrukturen. Beskrivelsen er gjort for den enkelte forsvarsgren og for hvert av resultatområdene; personell, materiell og EBA. Iverksettingsbrevet for 1998 gir tilsvarende opplysninger, men beskrivelsen er ikke like oversiktlig og strukturert som for 1999.

Selv om iverksettingsbrevet ikke inneholder

konkrete resultatmål for omstillingen, har departementet for både 1998 og 1999 stilt krav til Forsvarets overkommando om rapportering av resultater av omstillingen. For budsjettåret 1998 ble rapporteringskravene gitt i eget skriv, mens rapporteringskravene for 1999 ble gitt gjennom iverksettingsbrevet. Rapporteringskravene er uttrykt eksplisitt under omtalen av Forsvarssjefens årsrapport, jf. kap. 4.5.6. Gjennomgangen viser at det er stilt omfattende rapporteringskrav innenfor de aktuelle resultatområdene knyttet til omstillingen av Forsvaret. For budsjettåret 1999 er det dessuten stilt krav om redegjørelse for strategiske utfordringer ved at det kreves rapportering om tiltak, oppdrag og aktiviteter som skal gjennomføres for å nå målene. Departementet krever også en generell omtale av organisasjonsendringer med betydning for framtidig budsjettutvikling.

Undersøkelsen viser at departementet praktiserer asynkron styring av underliggende enheter. Asynkron styring innebærer bl.a. at styrende organ krever en mer fullstendig resultatrapportering enn det som følger av de generelle resultatmålene som gis ved årets begynnelse.

Under intervjuer i departementet kom det fram at det pågår en aktiv prosess internt i departementet med å utvikle iverksettingsbrevet.

Fra departementets side ble det gitt uttrykk for at det er vanskelig å finne gode mål- og resultatindikatorer, og at resultatindikatorene fortsatt ikke er gode nok. Det er eksempelvis ikke like lett å sette mål for forsvarsevne og krigsevne. Det kan være utfordrende nok å finne indikatorer som gir svar på om en har lykket med personalpolitikken i Forsvaret, heter det. Selv målene for personellreduksjoner i Forsvaret kan være problematiske i den løpende styringen, fordi effekten av nedbemanningene ofte kommer på et senere tidspunkt når de ansatte er helt ute av Forsvaret.

Forsvarets overkommandos vurderinger av iverksettingsbrevet som styringsdokument avviker ikke vesentlig fra det inntrykket som formidles av Forsvarsdepartementet. I Forsvarets overkommando er oppfatningen at iverksettingsbrevet er under utvikling og har blitt bedre. Brevet for budsjettåret 2000 har bra struktur, og Forsvarets overkommandos oppdrag er spesifisert i klare punkter. På samme måte som i Forsvarsdepartementet er oppfatningen at resultatindikatorene ikke er gode nok.

Fra Forsvarets overkommandos side har det blitt lagt merke til at det fra og med St.meld. nr. 22 (1997–98) har skjedd et skifte i hvordan Forsvarsdepartementet styrer omstillingen i Forsvaret. I perioden før St.meld. nr. 22 (1997–98) styrte man etter reduksjonsmål som ble kommunisert ved innledningen til et nytt budsjettår. I de senere årene har departementet heller bedt om å få opplyst hvordan det har gått i etterkant, jf. omtale av asynkron styring ovenfor.

4.5.3 Virksomhetsplaner

Forsvarets militære organisasjon utarbeider ikke virksomhetsplaner på kapittelnivå. Dette betyr at det ikke lages noen samlet virksomhetsplan verken for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret eller Heimevernet.

Ansvar for utarbeiding av virksomhetsplaner er lagt til den enkelte avdeling i Forsvaret. Riksrevisjonen har ikke vurdert i hvilken grad disse dokumentene tilfredsstiller økonomireglementets krav til virksomhetsplanlegging fordi virksomhetsplaner på nivået under grenstabene faller utenfor rammen av denne analysen.

Forsvarssjefens planverk

Forsvarets planverk består av Forsvarssjefens DOK 1 (Perspektivplan) og DOK 2 (Programplanen) med henholdsvis 18 og 6 års planperioder. I tillegg kommer DOK 3 som er de enkelte forsvarsgrenenes plan for den nærmeste fireårsperioden.

Gjennom DOK 1 og DOK 2 fastsetter Forsvarssjefen konkrete langsiktige mål, virkemidler og milepæler for den helhetlige virksomheten i Forsvaret⁹. Dokumentene beskriver hvordan Forsvarssjefen vil styre mot en ressurseffektiv måloppnåelse.

DOK 1 er ut fra sin langsiktighet generell i form og innhold. Som Forsvarets strukturplan beskriver den utgangspunkt, hovedkurs og konkrete mål for utviklingen av Forsvaret. DOK 1 oppdateres normalt i forbindelse med utarbeidingen av regjeringens langtidsmelding om Forsvaret. Eventuelle forsvarsstudier, langtidsmelding samt perspektiver fra departementet danner dermed vanligvis grunnlag for utarbeidelsen av Forsvarssjefens DOK 1.

DOK 2 er en årlig rullerende plan. Planen skal ta utgangspunkt i gjeldene DOK 1, retningslinjer fra departementet, andre endringer i rammebetingelser og nye krav til resultater. DOK 2 har sin økonomiske basis i sist vedtatte statsbudsjett. DOK 2 for planperioden 2000–2005 vil således være oppdatert økonomisk i samsvar med vedtatt budsjett for 1998 fordi planen foreligger over ett år før gjennomføringsperioden starter.

DOK 3 er en rullerende fireårsplan og tjener som produksjonsplan for hver enkelt forsvarsgren. DOK 3 utarbeides av generalinspektørene og foreligger vanligvis ved årsskiftet før første gjennomføringsår i planperioden. De økonomiske rammene for DOK 3 er ikke ajourført med budsjettvedtakene for det første året i gjennomføringsperioden fordi planen må foreligge før Stortinget vedtar statsbudsjettet. Eventuelle justeringer i rammene kommuniseres til forsvarsgrenene gjennom de årlige gjennomføringsdirektivene.

Oppbyggingen og strukturen i DOK 2 og DOK 3 avviker noe fra den strukturen som finnes i de øvrige

styringsdokumentene; St.prp. nr. 1, iverksettelsesbrev og Forsvarssjefens årsrapport. Resultatkravene er gjennomgående i alle styringsdokumentene, nemlig krav som gjelder styrkestruktur og operativ evne.

En gjennomgang av DOK 2 og DOK 3 viser at omstillingen av Forsvaret er lite omtalt, bortsett fra at det i DOK 2 blir gitt en del utredningsoppdrag til sentralstaben og fagstabene i Forsvarets overkommando.

4.5.4 Gjennomføringsdirektivet

Både for 1998 og 1999 er det gitt ett gjennomføringsdirektiv/disponeringsskriv fra Forsvarssjefen som gjelder for alle forsvarsgrener/avdelinger. I vedlegg B til disponeringsskrivet for 1999 gjengis Forsvarsdepartementets oppdrag, krav og pålegg til Forsvarssjefen slik de framkommer i Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev. Vedlegget angir hvilken stab i Forsvarets overkommando som er ansvarlig for å følge opp de ulike krav og pålegg, innenfor de gitte tidsfristene.

En gjennomgang av disponeringsdirektivene viser at de bare unntaksvis inneholder en konkretisering av de overordnede målene for omstillingen i form av hensiktsmessige resultatmål. Resultatmål er kun angitt for ett av årene (1999) og da bare for EBA. På dette punktet samsvarer disponeringsskrivene med de ordinære iverksettelsesbrevene.

Gjennomgangen av disponeringsskrivene viser at disponeringsskrivet for 1999 inneholder en relativt omfattende beskrivelse av strategiske utfordringer med prioriteringer og angivelse av eventuelle satsningsområder i omstillingen. Beskrivelsen er gjort for de enkelte resultatområdene personell, materiell og EBA, og er knyttet til den enkelte forsvarsgren. Disponeringsskrivet for 1998 gir tilsvarende opplysninger, men beskrivelsen er ikke like oversiktiglig og strukturert som for 1999.

Under omtalen av Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev går det fram at departementet både for 1998 og 1999 har stilt omfattende krav til Forsvarets overkommando om rapportering av resultater fra omstillingen i Forsvaret. Tildelingsbrevets rapporteringskrav er videreført i gjennomføringsdirektivet. For begge årene er det fastlagt at det skal rapporteres både i forhold til oppdrag og i forhold til resultatkrav.

Mottakerne av gjennomføringsdirektivet gir i hovedsak uttrykk for at direktivet er tilstrekkelig detaljert og klart nok formulert når det gjelder gjennomføringstiltak. I tillegg skal nå direktivet følges opp med en egen dialog. Dette blir gjennomgående vurdert som positivt.

4.5.5 Eget iverksettelsesbrev til St.meld. nr. 22 (1997–98)

Dokumentet inneholder en redegjørelse for de økonomiske rammene for Forsvaret for perioden 1999–

⁹ St.meld. nr. 16 (1992–93), side 144.

2006. To sentrale variabler er utviklingen av forsvarsbudsjettet og forholdet mellom drift og investering. I dokumentet er det satt som mål at driftsutgiftene i Forsvaret konsolideres på om lag 16 mrd. 1998-kroner og ikke stiger ytterligere. Det er poengtert at tiltak for nødvendig driftsinnsparing skal prioriteres i alle deler av Forsvaret.

For personellområdet vises det til St.meld. nr. 31 (1993–94) hvor hovedlinjene for den personalmessige omstillingen i Forsvaret er omtalt, og det slås fast at disse fortsatt skal være styrende. Det fastslås videre at det fortsatt vil være behov for å beholde ressursorganisasjonen som imidlertid må tilpasses de aktuelle behov.

Iverksettelsesbrevet inneholder føringer for hvordan målet om driftsinnsparing innen materiell og EBA skal nås. For materiellområdet gis Forsvarets militære organisasjon i oppdrag å utvikle strategier og tiltak for å utnytte ny teknologi og sikre felles løsninger. Prosjektet LOGSTRAT vil i den forbindelse være sentralt. De viktigste virkemidlene for å redusere driftskostnadene innenfor EBA er effektivisering av driften og arealreduksjoner.

Dokumentet gir også Forsvarets militære organisasjon i oppdrag å foreta en rekke utredninger som gjelder utvikling av krigsstruktur og fredsorganisasjon, noe som innebærer omorganiseringer/omstrukturering av virksomheten.

Noen av dem som ble intervjuet i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando, henviste til at det i dokumentet er stilt krav om hvilke utredninger som skal gjennomføres innenfor fastsatte frister, slik at dokumentet kan oppfattes som en milepælsplan for gjennomføringen av utredningsoppsdrage-

4.5.6 Forsvarssjefens årsrapporter

Ved gjennomgangen av årsrapportene for 1998 og 1999 er det lagt mest vekt på å undersøke om årsrapporten svarer på rapporteringskravene i departementets tildelingsbrev. Det er også blitt undersøkt om årsrapporten følger samme struktur som de øvrige styringsdokumentene, jf. kravet om at styringsdokumentene skal henge sammen på en helhetlig måte.

4.5.6.1 Årsrapportens struktur

Forsvarssjefens årsrapport følger den samme strukturen som er trukket opp for styringen av Forsvaret. Det betyr at resultatene av Forsvarets virksomhet rapporteres i forhold til operativ evne og styrkestruktur. I tillegg er det fastsatt rapporteringskrav til de ulike virksomhetsområdene, jf. kap. 4.1.2.

4.5.6.2 Sammenlikning av rapport og rapporteringskrav

Det er foretatt en sammenlikning av hvordan rapporteringskravene innenfor de områdene som i særlig

grad er relatert til omstillingen, blir oppfylt i årsrapporten. Det er sett nærmere på følgende områder:

- personell
- drift og vedlikehold av materiell
- drift og vedlikehold av EBA

Gjennomgangen viser at departementet har stilt noe ulike rapporteringskrav i 1999 og i 1998.

Personell

Forsvarssjefens årsrapport for 1998 svarer delvis på de rapporteringskrav som var stilt av departementet. I rapporten blir det gitt en oversikt over årsverkreduksjonene både i 1998 og for perioden 1994–98 slik som forutsatt av departementet. Årsverkreduksjonene er ikke rapportert pr. forsvarsgren, hvilket var en forutsetning. De øvrige rapporteringskravene som bl.a. gjelder beskrivelse av hvilke tiltak som er iverksatt for å nå reduksjonsmålet i den enkelte forsvarsgren, blir oppfylt. Av omtalen går det imidlertid fram at ingen av forsvarsgrenene i 1998 har satt inn slike tiltak.

Gjennomgangen av årsrapporten for 1999 gir det samme resultatet. Rapporteringen svarer ikke fullt og helt på de kravene som var stilt av departementet. Det er avvik fra rapporteringskravene når det gjelder årsverkreduksjoner pr. forsvarsgren, og når det gjelder opplysninger om hvilke reelle innsparinger årsverkreduksjonene har hatt for driften av Forsvaret.

Drift og vedlikehold av materiell

Departementets rapporteringskrav vedrørende drift og vedlikehold av materiell avviker fra de rapporteringskravene som er stilt når det gjelder personell samt drift og vedlikehold av EBA. Forsvarssjefen blir gjennom iverksettelsesbrevene for begge årene bedt om å redegjøre for gjennomføringen av oppdrag og aktiviteter innenfor området drift og vedlikehold av EBA. For 1999 ble det dessuten forutsatt at det ble gitt en statusbeskrivelse av de viktigste og allerede oppstartede delprosjektene under LOGSTRAT¹⁰. Forsvarssjefen blir ikke bedt om å rapportere hvilke innsparinger som eventuelt er oppnådd innenfor dette virksomhetsområdet.

Gjennomgangen av årsrapportene viser at de på de fleste områdene svarer på departementets rapporteringskrav for drift og vedlikehold av materiell. Unntaket er årsrapporten for 1999 der det ikke er rapportert om de oppdragene som ble gitt i iverksettelsesbrevet for 1999.

Drift og vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg

Undersøkelsen viser at årsrapportene for 1998 og 1999 i hovedsak svarer på de rapporteringskravene for drift og vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg som ble stilt gjennom iverksettelsesbrevene.

¹⁰ Prosjekt innen logistikk i Forsvaret

Departementet forutsatte at det i årsrapporten for 1998 ble rapportert om hvilke resultater som var oppnådd i 1998, i perioden 1994–98 og i perioden 1992–98 med tanke på å bringe driftskostnadene ned til et nivå i år 2002 som ligger ca. 25 % lavere enn i 1992. På tilsvarende måte skulle det også gis opplysninger om hva som var oppnådd av arealreduksjoner innenfor de samme tidsperiodene.

Utviklingen skulle beskrives for hver av de ulike forsvarsgrenene og for Heimevernet.

Forsvarssjefens årsrapport for 1998 gir opplysninger om hva som er oppnådd for 1998 og for perioden 1994–98, men ikke for perioden 1992–98. Utviklingen innenfor forsvarsgrenene og Heimevernet er beskrevet for de samme periodene.

I forbindelse med årsrapporten for 1999 ble det stilt som krav at årsrapporten skulle gi en oversikt over tildelinger som er anvendt til virksomhetsområdet totalt. Driftsreduksjoner både for 1999 og perioden 1992–99 skulle rapporteres. Videre skulle det gis opplysninger om dekningsprosent når det gjaldt vedlikehold både for 1999 og for perioden 1992–99.

Årsrapporten for 1999 svarer i hovedsak på disse rapporteringskravene.

Rapportering om de øvrige virksomhetsområdene

Riksrevisjonen har også kontrollert om rapporteringen under de øvrige virksomhetsområdene svarer på de kravene som ble stilt. Undersøkelsen viser at Forsvarssjefens årsrapport bare delvis gir de opplysningene som er krevd av departementet. Eksempelvis gir ikke årsmeldingene verken for 1998 eller 1999 noen beskrivelse av EBA-investeringenes bidrag til reduksjon i kostnadsnivået. Videre gir ikke årsrapporten for 1998 noen beskrivelse av hva som er gjort mht. avklaring av ansvars- og myndighetsforhold og ny kontoplan.

4.5.6.3 Forsvarsdepartementets og Forsvarets overkommandos vurdering av årsrapporten som styringsverktøy

Forsvarsdepartementets vurdering

Selv om intervjuene viser at Forsvarssjefens årsrapport har blitt stadig bedre de senere årene, er det en alminnelig oppfatning at dokumentet ennå ikke er ferdig utviklet som styringsdokument.

Departementet er opptatt av å få informasjon om resultatene var som planlagt og hvor mye ressurser som er brukt. Årsrapporten bærer fortsatt mye preg av statusrapportering. Avvikene fra det planlagte blir etter enkeltes vurdering ikke forklart tilstrekkelig. En tilfredsstillende forklaring av avvik er viktig for departementet for å avgjøre om korrigerende tiltak skal settes i verk. Det har vært vanskelig å få Forsvarets overkommando til å rapportere avvik. Dette antas å ha sammenheng med at Forsvarets overkommando har oppfattet manglende måloppnåelse som

kritikkverdig, og har ikke lagt nok vekt på at avviksrapporteringen er et viktig element i styringen, bl.a. for å kunne fastsette realistiske resultatkrav.

Fra departementets side blir det videre etterlyst informasjon om hvilke effekter de ulike omstillingstiltakene har hatt. Årsrapporten gir i dag kun opplysninger om at tiltaket er gjennomført, og ikke om hvilke innsparingseffekter som er oppnådd. Fra departementets side har en bemerket at Forsvaret ikke har gode nok informasjonssystemer for å svare på alle rapporteringskrav som blir stilt.

Forsvarets overkommandos vurdering

Årsrapporten i sin nåværende form oppfattes som alt for omfattende og detaljert bl.a. fordi resultatkontroll-rapporten (RKR) for fjerde kvartal er inkludert i årsrapporten. Sett fra Forsvarets overkommandos side kan det synes som om rapporteringskravene fra Forsvarsdepartementet er lite koordinert internt i departementet før de ekspederes til Forsvarets overkommando. «Det er for liten bevissthet i departementet om hva som skal rapporteres», blir det opplyst. Det etterlyses en bedre kommunikasjon mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando om hva som er relevante og nyttige rapporteringskrav.

Det synes å være enighet om at det ikke er utviklet gode nok indikatorer for å måle og rapportere kvaliteten på Forsvarets styrkeproduksjon. Oppmerksomheten rettes i stor grad mot det å holde budsjettammene.

Opplysninger gitt under intervjuene tyder på at det har vært lite ledelsesengasjement i Forsvaret i forbindelse med behandlingen av Forsvarssjefens årsrapport. Noen mener imidlertid at ledelsesengasjementet har blitt revitalisert i den senere tid. Gjennom intervjuene ble det opplyst at arbeidet med årsrapporten har vært betraktet som et pliktlop med liten verdi for styringen av Forsvaret. Når behandlingen av årsrapporten er ferdig, går årsrapporten over i historien. Årsrapporten har derfor ikke vært brukt som et aktivt dokument i styringen av Forsvaret.

Mangelfullt utbygde informasjonssystemer i Forsvaret svekker tilliten til datakvaliteten i årsrapporten fordi det er svært vanskelig å kontrollere de dataene som rapporteres inn fra forsvarsgrenene. Problemet opplyses å være størst når det gjelder å forklare avvik på driftssiden.

4.6 FORSVARETS OPPFØLGINGSSYSTEMER

Høsten 2000 finnes det ikke noe felles regnskapssystem for hele Forsvaret. I Forsvarets militære organisasjon er det åtte forskjellige IT-baserte regnskapssystemer og en rekke IT-baserte anskaffelsessystemer, som tjener både som registreringssystem og

styringssystem. Systemene er forskjellige både med hensyn til alder, funksjonalitet, omfang og tekniske spesifikasjoner.

Gjennom egne studier¹¹ har Forsvaret kartlagt status for de eksisterende økonomisystemene i forhold til kravene i det nye økonomireglementet for staten. Det konkluderes med at de fleste systemene ikke tilfredsstillt kravene i økonomireglementet. Sider ved Forsvarets innføring av nytt felles elektronisk anskaffelses- og regnskapssystem er også tatt opp av Riksrevisjonen i tilknytning til regnskapsåret 1997, jf. Dokument nr. 1 (1998–99).

I Forsvarsdepartementets brev til Finansdepartementet, jf. brev av 2. juni 1997, søkes det om forlengete overgangsordninger i forbindelse med tilpasninger til nytt økonomiregelverk. I redegjørelsen vises det til hvilke regnskapssystemer som brukes i underliggende driftsenheter i Forsvaret. Blant annet fremgår det at Sjøforsvaret, Hæren og Luftforsvaret bruker ulike systemer. Videre pekes det på svakheter ved systemene. Dette er eksempelvis svakheter som:

- Økonomistyringen skjer på basis av inntil 35 dager gammel informasjon og til dels manglende tilgang til lønnsutgifter i lokale regnskapssystemer.
- Store deler av økonomistyringen i Forsvaret er basert på informasjon som ikke tar godt nok hensyn til forpliktende utgifter.
- Den økonomiske styringsinformasjonen tilfredsstillt ikke Forsvarsledelsens behov.
- Dagens regnskapssystem ivaretar ikke godt nok brukernes behov for å kunne håndtere budsjettstyring.
- Rutinene for oppdatering av kontoplanen i de lokale regnskapssystemene svekker kvaliteten på regnskapet og påfører organisasjonen merarbeid.
- Organisasjonen påføres et betydelig merarbeid hvert år grunnet mangelfulle rutiner ved lokale avdelinger, og manglende funksjoner i systemene for å hindre bruk av feil konti ved registrering og feil ved innrapportering til sentralt regnskap.
- Dagens økonomisystemer gir ikke tilfredsstillende støtte til styring av prosjekter.

I Forsvarsdepartementets brev til Finansdepartementet vises det videre til beslutningen om å innføre et nytt felles elektronisk anskaffelses- og regnskapssystem (ARS), inkludert nye for-/hjelpesystemer. ARS skal etableres som erstatning for de ulike regnskapssystemene som er i bruk. På tilsvarende måte vil de ulike lønssystemene bli erstattet med nytt felles lønssystem. Det brukes et sentralt lønssystem (FLS, system 675) for alle regulativlønnte. For overenskomstlønnte og vernepliktige mannskaper benyttes lokale systemer. Det finnes også et par andre edb-baserte lønssystemer.

Forsvaret ble gitt frist til utgangen av 2002 med å innføre nye systemer som tilfredsstillt kravene i økonomireglementet. Det var Informatikkstaben i Forsvarets overkommando som skulle lede arbeidet, mens Økonomistaben i Forsvarets overkommando hadde ansvaret for de funksjonelle lønns- og regnskapskravene.

I 1999 ble det tidligere økonomiprojektet og lønnsprosjektet omdannet til et felles lønns- og økonomiprojektet (LØP). I 2000 er LØP og Forsvarets informasjonssystem/Forvaltning (FIS/F) konverget til et Felles Integrert Forvaltningssystem (FIF). Prosjektet er et felles system for styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner. Den seneste betegnelsen på det felles integrerte forvaltningssystemet er GOLF. Hovedkomponentene i GOLF er lønssystem, økonomisystem, anskaffelser, vedlikehold og materialadministrasjon/regnskap.

Fristen for å innføre nye systemer som tilfredsstillt kravene i økonomireglementet, er fortsatt 31. desember 2002. Ansvaret for å lede arbeidet med nytt fellessystem har blitt utvidet i forhold til opprinnelige planer.

Ansvaret for å føre Forsvarets regnskaper er lagt til FO/Ø III i Fellesstaben. Regnskapet sammenstilles med bakgrunn i regnskapstall registrert og innrapportert fra alle selvstendige administrative enheter i Forsvaret (SAEer). FO/Ø III har også ansvar for innrapportering av Forsvarets regnskaper til Statsregnskapet.

Etter at FO/Ø III har bearbeidet de innrapporterte regnskapstallene fra SAEene, blir det utarbeidet kontrollrapporter som alle avdelinger, staber med mer kan benytte i sin kontroll av ressursbruken mot budsjettet. Grenstabene har et spesielt ansvar for å følge opp den samlede budsjettutviklingen innenfor eget ansvarsområde.

I tillegg til regnskapsføring og registrering har SAEene ansvar for innrapportering av aktivitetstall til bruk for utarbeiding av Resultat-kontroll-rapportene. Det fokuseres på aktiviteter som utdanning (antall, kategorier osv.), gjennomførte øvelser m.m. Aktivitetsrapporteringen skjer på et relativt summarisk og overordnet nivå. Det mangler fortsatt kriterier for oppfølging av kvaliteten på forsvarsevne og Forsvarets operative evne.

Aktivitetsrapportene sendes tjenestevei til grenstabene, som følger opp om underlagte enheter når fastsatte resultater og holder seg innenfor fastsatte budsjettammer. Grenstabene rapporterer videre til Sentralstaben som samordner Forsvarets overkommandos rapportering til Forsvarsdepartementet. Fagstabene deltar også i arbeidet med å samordne rapportene til Forsvarsdepartementet. Personellstaben og Forvaltningsstaben er viktige aktører fordi de har et overordnet ansvar innenfor områdene personell, materiell og EBA. Sentralstaben foretar resultatoppfølging i forhold til forsvarsgrenene. I resultatopp-

¹¹ Jf. Totalprosjektdokument nr 1 for Økonomiprojektet (ØP), godkjent i FO den 5. mars 1997.

følgingen fokuseres det på produksjon av krigsstrukturen og operativ evne, både på kvalitet og mengde. Beskrivelsen av kvalitet er i første rekke basert på vurderinger og i liten grad på objektive målinger. I rapporteringen til Sentralstaben står primært materiell- og utdannings siden i fokus. Sentralstaben får månedsvise oversikter over utgifter og forpliktelser når det gjelder materiellanskaffelser. Grenstabene følger opp om underlagte enheter når resultatkravene og holder seg innenfor rammen av fastsatte budsjettammer.

Felles fra intervjuene i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando er bemerkningene om at informasjonssystemene i Forsvaret er mangelfulle. Det ble vist til at flere at enkeltsystemene i forsvarsgrenene enten ikke kommuniserer, eller kommuniserer dårlig med hverandre. En av de største svakhetene er imidlertid at systemene ikke gir tilstrekkelig med informasjon for å kunne analysere Forsvarets virksomhet med hensyn til effektivitet, produktivitet, kostnadsutvikling og sammenlikninger av kostnader på tvers av forsvarsgrenene. Forsvaret har eksempelvis pr. dags dato ikke noe felles opplegg for hvordan og hvilke kostnader som skal henføres til øvelser. Det blir bemerkt at et økonomisystem kun basert på kontantprinsippet ikke gir et tilstrekkelig grunnlag når viktige beslutninger skal treffes. En annen konsekvens av økonomistyring basert på kontantprinsippet er at kostnader forbundet med slitasje og elde av bygninger og materiell ikke vises i Forsvarets regnskaper.

Forsvarets overkommando makter vanligvis å framskaffe de styringsdataene som departementet ber om. Forsvarets overkommando må imidlertid hente opplysninger fra forskjellige rapporteringssystemer, og det må ofte foretas ad hoc beregninger for å skaffe de nødvendige dataene. Flere av de intervjuede påpekte at manglende fellessystemer i Forsvarets militære organisasjon gjør det komplisert og ressurskrevende å kaffe de dataene som trengs i styringen av Forsvarets militære organisasjon på ulike nivåer, og i rapporteringen til departementet. Dette gjelder både de dataene som brukes i den periodevise rapporteringen gjennom året, og i årsrapporteringen. Rapporteringen oppgis i en del tilfeller å være basert på ad hoc-beregninger. Videre ble det uttalt at departementet er tilbakeholdne med å be om utdypende rapporteringer eller forklaringer, da eksisterende systemer ikke automatisk genererer tilstrekkelig med styringsdata. Det ble også pekt på at konsekvensene av mangelfulle fellessystemer i Forsvarets militære organisasjon medfører problemer for departementet i styringen av Forsvaret.

Forsvaret presenterer en felles økonomirapport, selv om man ikke har et felles økonomisystem.

Fra flere hold ble det kommentert at arbeidet med utviklingen av et nytt og bedre informasjonssystem har gått svært langsomt. Det ble også nevnt at deler av dette arbeidet er sterkt forsinket, noe som

bl.a. skyldes usikkerhet om en er på rett vei når det gjelder IT-løsninger. Manglende vilje til samordning av økonomisystemene på tvers av forsvarsgrenene har også blitt trukket fram som forklaring på hvorfor utviklingen har blitt så sterkt forsinket.

Departementet opplyser i brev av 16. oktober 2000 at manglende samordning av IT-løsninger mellom forsvarsgrenene kan forklares med at det tidligere ikke var utarbeidet eller gitt noe felles overordnet IS/IT-direktiv som ga føringer eller pålegg om en slik samordning.

4.7 PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV OMSTILLINGEN

4.7.1 Koordinering og ledelse av omstillingen

Vedtatte omstillingstiltak har blitt gjennomført i linjen. Både Fellesstaben og grenstabene har fått tildelt viktige oppgaver og oppdrag i forbindelse med å utrede omstillingstiltak, herunder også utredning av organisasjonsendringer i Forsvaret.

Fra enkelte hold i Forsvarsdepartementet ble det opplyst at ansvarsforholdene mellom Fellesstaben og forsvarsgrenene ikke synes å være tilstrekkelig avklart. Det ble bl.a. vist til at prinsippene for en enhetlig styringslinje og det at ressursene skulle følge oppdragene, ikke er gjennomført fullt ut i Forsvaret. Generalinspektørene for forsvarsgrenene fører oppdrags- eller ressursdialog med forsyningskommandoene, uten at Fellesstaben er involvert.

Fra flere hold i Forsvarets overkommando ble det også gitt uttrykk for usikkerhet om hvorvidt Fellesstaben hadde fått den sentrale rollen som var forutsatt i gjennomføringen av omstillingen i Forsvaret. Det ble eksempelvis vist til at Fellesstaben ikke har oppdrags- eller ressursdialog med generalinspektørene for forsvarsgrenene.

Det er også påpekt mer generelt at det skjer en kontinuerlig utskiftningen av erfarne ledere i Forsvarets overkommando, og at dette nok også hemmer omstillingsprosessen.

4.7.2 Milepælsplaner

Det har ikke blitt utarbeidet noen helhetlig plan for gjennomføringen av omstillingen i Forsvaret. På avgrensede områder og forskjellige nivåer er det utarbeidet ulike former for framdriftsplaner. I den første fasen av omstillingen ble det utarbeidet planer for hvor store personellreduksjoner som skulle gjennomføres fra år til år. Målene ble også innarbeidet i DOK 2 for den aktuelle perioden.

I forbindelse med tilpasningen til nytt økonomireglement ble det laget en framdriftsplan for når disse kravene kunne oppfylles. Framdriftsplanen var inkludert i søknaden til Finansdepartementet om forlengede overgangsordninger i forbindelse med tilpasninger til nytt økonomireglement.

Det er heller ikke innenfor grenstabene laget noen helhetlig plan for gjennomføringen av omstillingen. Grenstabene har imidlertid gjennom de gjennomføringsdirektivene som generalinspektørene gir til underlagte enheter, satt milepæler for gjennomføringen av omstruktureringer som er behandlet politisk, eller som er besluttet av Forsvarets militære organisasjon på ulike nivå. For omstillingsprosjektene Fønix og Poseidon ble det også laget framdriftsplanner.

4.7.3 Ressursinnsats til gjennomføringen av omstillingen

Forsvaret har ikke oversikt over hvor mange årsverk Forsvarets overkommando har brukt til gjennomføringen av omstillingen i Forsvaret. Undersøkelsen har imidlertid gitt et klart inntrykk av at omstillingen har krevd en betydelig innsats, ikke minst til utredningsarbeid, drøftinger og klarering av forslag på alle nivåer i organisasjonen, samt ved iverksetting av tiltakene.

4.7.4 Kompetanse

Gjennomføringen av omstillingen har stilt Forsvaret i en helt ny situasjon. Før St.meld. nr. 16 (1992–93)

ble lagt fram hadde Forsvaret kun hatt erfaring med å håndtere vekst i budsjettene. Omstillingen satte Forsvaret i en ny og annerledes situasjon som krevde en annen kompetanse og erfaring enn det som tidligere var krevd.

Undersøkelsen viser at Forsvaret oppfattes som profesjonelt når det gjelder å ivareta de menneskelige sidene ved gjennomføringen av omstillingen. Fra flere hold i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando vises det til at ansatte som har blitt omplassert, har blitt tatt vare på gjennom Ressursorganisasjonen. Ressursorganisasjonen som ble opprettet for å ta hånd om overtallige, oppgis å ha spilt en viktig rolle i denne sammenheng.

Fra enkelte hold ble det vist til at Forsvaret i en viss utstrekning har kjøpt inn eksterne tjenester for å skolere linjeledere i omstillingsarbeid, både sentralt og lokalt. Dette oppgis i hovedsak å dreie seg om kompetanse i å mestre de personrelaterte sidene ved gjennomføringen av omstillingen. Ifølge intervjuene har det i liten grad blitt rekruttert personell som har erfaring med omstillingsarbeid, eller som skulle ha omstillingen som arbeidsoppgave.

5 Vurderinger

Hovedformålet med omstillingen i Forsvaret var å gjennomføre betydelige reduksjoner i driftsutgiftene for å skaffe rom for nødvendige investeringer i moderne materiell, våpensystemer og utstyr. Denne undersøkelsen viser at Forsvarets driftsutgifter i 1999 var omlag 1 milliard kroner høyere enn det som ble ansett som nødvendig for å nå det langsiktige omstillingsmålet. Nedbemanningen hadde på det samme tidspunktet et etterslep på rundt 1900 årsverk. Utgiftene til drift og vedlikehold av EBA var imidlertid brakt ned på det nivået som var forutsatt i St.meld. nr. 16 (1992–93), men dette har samtidig ført til et stort etterslep i vedlikeholdet av Forsvarets bygningsmasse. Status for og utviklingen i utgiftene til drift og vedlikehold av materiell har ikke vært mulig å fastslå fordi Forsvaret ikke har ført regnskap med hvilke innsparingsmål som eventuelt er oppnådd innenfor dette området.

Ved utgangen av 1996 var Forsvaret i rute med gjennomføringen av de driftsreduksjonene som var nødvendige for å nå de langsiktige innsparingsmålene. Etter dette tidspunktet har de oppnådde årlige driftsinnsparingene gradvis avtatt slik at de ikke lenger har vært tilstrekkelige til å nå de langsiktige målene. Først ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 22 (1997–98) ble det vedtatt at driftsresultatet for perioden 1999–2002 skulle konsolideres, jf. Innst. S. nr 245 (1997–98). Vedtaket innebar imidlertid også at omstillingen skulle fortsette. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved hvorfor Forsvaret ikke har fortsatt arbeidet med å gjennomføre driftsreduksjonene etter 1996 og fram til St.meld. nr. 22 (1997–98) forelå.

Forsvarsdepartementets styring av Forsvaret er basert på prinsippene om mål- og resultatstyring av statlige virksomheter. Undersøkelsen viser at departementets styring av Forsvarets militære organisasjon har vært under utvikling de senere årene.

I departementets styring av Forsvarets militære organisasjon har imidlertid omstillingen vært lite fokusert. Undersøkelsen har vist at det har vært relativt lite oppmerksomhet om omstillingen både i styringsdokumentene og i etatsstyringsmøtene. Ved en gjennomgang av tildelingsbrevene for 1998 og 1999 ble det kun funnet ett konkret resultatmål knyttet til omstillingen i Forsvaret. På den annen side har departementet stilt omfattende krav til rapportering av resultater innenfor de ulike resultatområdene knyttet

til omstillingen av Forsvaret. Det er grunn til å stille spørsmål ved den sterke vektleggingen av resultatrapportering i forhold til å angi mål og resultatkrav. Tydelige og presise beskrivelser av hvilke omstillingsmål som skal oppnås i løpet av budsjettåret, ville gitt Forsvaret klarere holdepunkter for omstillingen og samtidig lagt større press på Forsvaret for å iverksette nødvendige omstillingstiltak.

Etatsstyringsmøtene mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando ser ut til å ha funnet sin form når det gjelder møtehyppighet og hvilke temaer som blir tatt opp til drøfting. Omstillingen har imidlertid ikke vært et fast tema i møtene. Det bemerkes også at Forsvarssjef, Stabsjef og generalinspektører ikke deltar i etatsstyringsmøtene. Spørsmålet er om en slik deltakelse er nødvendig for å sikre en mer direkte kommunikasjon mellom departementet og øverste ledelse i Forsvarets militære organisasjon.

Undersøkelsen viser at Forsvarets overkommando ikke i tilstrekkelig grad har tilpasset sin organisasjon og utviklet egnede styringssystemer til støtte for gjennomføringen av omstillingen i Forsvaret.

Fellesstaben i Forsvarets overkommando synes ikke å ha fått den tiltenkte, sentrale rollen i gjennomføring av omstillingen i Forsvaret slik det ble lagt opp til i St.meld. nr. 16 (1992–93), og som Forsvarskomiteen var enig i at skulle vektlegges. Tverrprioritering og helhetlig styring er fortsatt lite fremtredende, og initiativet til omstilling har i flere tilfeller kommet fra bunnen og ikke fra toppen av organisasjonen. Undersøkelsen tyder på at Fellesstaben ikke har hatt nok tyngde i gjennomføringen av fellesoppgaver på tvers av forsvarsgrenene. Problemene med å utvikle et felles økonomisystem for Forsvaret er et eksempel på dette. Organiseringen av Fellesstaben med en sentralstab og flere fagstaber har skapt uklarheter i ansvars- og myndighetsforholdene internt i Fellesstaben, og har samtidig medført risiko for at grenstabene mottar doble styringssignaler fra Fellesstaben. Dette avviker fra styringskonseptets ledelsesprinsipp om å klargjøre ansvar og myndighet.

Forsvarets overkommando har ikke lyktes i arbeidet med å utvikle gode styringssystemer internt i Forsvarets militære organisasjon. Det er påvist svikt i både plansystemene og i oppfølgingssystemene. Undersøkelsen viser at planverket i Forsvarets militære organisasjon ikke er tilpasset den styringsmo-

dellen som Forsvarsdepartementet har lagt til grunn i sin styring av Forsvaret. Resultatkrav fra Forsvarsdepartementet har ingen sentral plass og er vanskelig å finne igjen i planverket i Forsvarets militære organisasjon. Dette kan skyldes at Forsvarets militære organisasjon ikke har operasjonalisert styringskravene fra departementet i tilstrekkelig grad. Planverket er heller ikke ajourført med de siste budsjettvedtakene. I praksis må derfor Forsvarets militære organisasjon forholde seg til iverksettelsesbrevet og gjennomføringsdirektivet.

Oppfølgings- og informasjonssystemene er de delene av styringssystemet som er beheftet med størst svakheter. I forbindelse med innføringen av nytt styringskonsept for Forsvaret ble det forutsatt at det ble etablert gode oppfølgings- og informasjonssystemer til støtte for ledelsen på alle nivåer i Forsvaret. Forsvaret har ennå ikke utviklet og tatt i bruk oppfølgings- og informasjonssystemer som tilfredsstillende de kravene som fremgikk av St.meld. nr. 16 (1992–93). I forbindelse med tilpasninger til nytt økonomireglement ble Forsvaret i 1997 gitt frist til utgangen av 2002 med å innføre nye systemer som tilfredsstillende kravene i økonomireglementet. Dette vil være ca. ti år etter fremleggelsen av St.meld. nr. 16 (1992–93). Fravær av tilstrekkelige oppfølgings-systemer har i mellomtiden fratatt Forsvarsledelsen et viktig virkemiddel i styringen av omstillingen.

St.meld. nr. 16 (1992–93) forutsatte at Forsvarets styringskonsept skulle anvendes i styringen av omstillingen i Forsvaret. Undersøkelsen viser at det hersker ulik oppfatning om hvilken betydning styringskonseptet skal tillegges. Noen har ment at ledelsesprinsippene bare er å anse som en rettesnor for styringen og organiseringen av Forsvaret, mens andre tillegger det større betydning. Usikkerheten kan ha ført til ulik tolkning av ledelsesprinsippene i Forsvaret.

Det synes klart at ledelsesprinsippene ikke er tatt fullt ut i bruk i Forsvaret. Det blir vist til at ansvar og myndighet ikke er tilstrekkelig klarlagt, at delegering "så langt det er hensiktsmessig" er et uklart begrep, at oppdrag og ressurser ikke alltid følges ad, og at prinsippet om å gjøre ansvar gjeldende i liten grad er tatt i bruk. Horisontal samhandel som er en del av styringskonseptet er heller ikke innført i sin helhet. Disse funnene kan tyde på at Forsvaret ikke har satt inn nok innsats mht. å få innført styringskonseptet. Et konsept som ikke etterleves eller som det er vanskelig å etterleve, vil etter hvert få en uklar status i styringssammenheng.

Etter at St.meld. nr. 16 (1992–93) var behandlet i Stortinget, ble det verken fra departementet eller fra Forsvarets overkommando utarbeidet noen helhetlig plan for hvordan omstillingen skulle gjennomføres. Uten en slik helhetlig plan reduseres muligheten for å vurdere status og framdrift. En vet heller ikke om det er nødvendige å sette inn korrektive tiltak eller om en bør revurdere målsettingene underveis.

Forsvaret har i liten grad støttet seg til ekstern kompetanse når det gjelder planlegging og gjennomføring av omstillingen. I etterhånd kan det reises spørsmål ved om Forsvaret har hatt tilstrekkelig kompetanse til å ta hånd om alle sider ved omstillingen.

Det synes som om Forsvaret har satt inn betydelige ressurser i forbindelse med gjennomføring av omstillingen i Forsvaret. Forsvaret har imidlertid ikke kunnet legge fram anslag eller oversikter over hvor stor denne innsatsen har vært og hva den har kostet.

Undersøkelsen har vist at Forsvaret har vært opptatt av å gi personalet som har blitt berørt av omstillingen en god og ryddig behandling.

Vedlegg**Dokumentliste****Stortingsdokumenter**

1. St.meld. nr. 16 (1992–93), jf. Innst. S. nr. 150 (1992–93) Om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98
2. St.meld. nr. 43 (1994–95), jf. Innst. S. nr. 134 (1995–96) Om styring og ledelse av Forsvaret
3. St.meld. nr. 31 (1993–94), jf. Innst. S. nr. 182 (1993–94) Om personellpolitikk for omstilling i Forsvaret
4. St.meld. nr. 22 (1997–98), jf. Innst. S. nr. 245 (1997–98) Om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002
5. St.prp. nr. 1 for årene 1993 til og med 2000 med tilhørende innstillinger

Reglementer og retningslinjer

- Bevilgningsreglementet, fastsatt ved Stortingets vedtak av 19. november 1959 med senere endringer
- Økonomireglementet for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996
- Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996
- Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatstyring, september 1997

Styrings- og plandokumenter

1. Iverksettelsesbrev (IVB) fra FD til forsvarssjefen for 1998, datert 22. desember 1997
2. FSJs gjennomføringsdirektiv for 1998 datert 26. januar 1998
3. Forsvarssjefens Dok 2 (1998–2003)
4. Dok 3 for Hæren (1998–2001)
5. Dok 3 for Luftforsvaret (1998–2001)
6. Dok 3 for Sjøforsvaret (1998–2001)
7. Dok 3 for Heimevernet (1998–2001)
8. Iverksettelsesbrev (IVB) fra FD til forsvarssjefen for 1999 datert 18. desember 1998 med møtekalender for etatsstyringsmøtene med Forsvarssjefen
9. FSJs gjennomføringsdirektiv for 1999 med rettelselser og tillegg datert 18. juni 1999
10. Forsvarssjefens Dok 2 for 1999 datert 13. april 1999 med rettelselser og tillegg
11. Dok 3 for Hæren (1999–2002) datert 22. juni 1998
12. Dok 3 for Luftforsvaret (1999–2002)
13. Dok 3 for Sjøforsvaret (2000–2005)
14. Dok 3 for Heimevernet (2000–2003)
15. Iverksettelsesbrev til St.meld. nr. 22 (1997–98), følgebrev datert 21. desember 1998

Styringsdialogen mellom FD og FO i 1998

1. Etatsstyringsmøte nr. 1/1998 avholdt – møtereferat datert 12. januar 1998
2. Etatsstyringsmøte nr. 2/1998 avholdt 1. april 1998 – møtereferat datert 27. mai 1998
3. Etatsstyringsmøte nr. 3/1998 avholdt 19. juni 1998 – møtereferat datert 29. juni 1998
4. Etatsstyringsmøte nr. 4/1998 ble avlyst – oppsummering datert 27. oktober 1998
5. Etatsstyringsmøte nr. 5/1998 avholdt 9. desember 98 – møtereferat datert 21. desember 1998

Styringsdialog mellom FO og underlagte ledd i 1998

1. Oppdrag for gjennomføring av virksomheten i Forsvaret 1998
2. Ressursdialog HST/HFK 13. oktober 1998 – møtereferat udatert
3. Oppdragsdialog med Hæren 12. mars 1998 – møtereferat datert 12. mars 1998
4. Oppdragsdialog med HVST 26. februar 1998 – møtereferat datert 26. februar 1998
5. Ressursdialog LST/LFK 23. september 1998 – møtereferat udatert
6. Ressursdialog SST/SFK 17. september 1998 – møtereferat udatert
7. Oppdragsdialog med FKS/FKN 24. februar 1998 – møtereferat datert 27. februar 1998
8. Ressursdialog med FKN/FKS 2. oktober 1998 – møtereferat udatert

Etatsstyringsmøter i 1999 mellom FD og FO

1. Etatsstyringsmøte nr. 1/1999 avholdt den 26. januar 1999 – møtereferat datert 18. februar 1999
2. Etatsstyringsmøte nr. 2/1999 avholdt den 29. april 1999 – møtereferat datert 12. mai 1999
3. Etatsstyringsmøte nr. 3/1999 avholdt den 22. juni 1999 – møtereferat datert 15. juli 1999
4. Etatsstyringsmøte nr. 4/1999 avholdt den 15. oktober 1999 – møtereferat datert 16. november 1999
5. Etatsstyringsmøte nr. 5/1999 avholdt den 10. desember 1999 – møtereferat datert 28. desember 1999

Styringsdialog mellom FO og underlagte ledd i 1999

1. Ressursdialog med FKN/FKS 1. oktober 1999 – møtereferat udatert
2. Oppdragsdialog med FKN/FKS 25. september 1999 – møtereferat udatert
3. Ressursdialog med Hæren 6. oktober 1999 – møtereferat datert 2. desember 1999
4. Oppdragsdialog med Hæren 22. mars 1999 – møtereferat datert 29. mars 1999
5. Ressursdialog med HVST 5. oktober 1999 – møtereferat datert 28. oktober 1999
6. Oppdragsdialog med HVST 6. april 1999 – møtereferat datert 17. april 1999
7. Ressursdialog med Luftforsvaret 30. september 1999 – møtereferat datert 22. desember 1999
8. Oppdragsdialog med Luftforsvaret 26. mars 1999 – møtereferat udatert
9. Ressursdialog med Sjøforsvaret 28. september 1999 – møtereferat datert 28. oktober 1999
10. Oppdragsdialog med Sjøforsvaret 18. mars 1999 – møtereferat udatert
11. Ressursdialog med Vernepliktsverket 5. oktober 1999 – møtereferat datert 7. oktober 1999
12. Oppdragsdialog med Vernepliktsverket 6. april 1999 – møtereferat udatert

Dokumenter vedrørende omstillingen i Forsvaret for 1998 og 1999

1. IVB – Endringer i Luftforsvarets krigsstruktur og fredsorganisasjon datert 19. august 1998
2. Allierte treningssentre datert 5. juli 1999
3. Kanonluftvern L-70 – Mobiliseringslagring og stans av styrkeproduksjon. Datert 5. juli 1999
4. Endringer i Sjøforsvarets regionale organisasjon datert 30. juli 1999
5. IVB – Endringer i Sjøforsvarets regionale organisasjon datert 3. september 1999
6. IVB til Forsvarets militære organisasjon for 1999 – rettelser og tillegg nr. 10 som følge av St.prp. nr. 89 (1998–99) om visse organisasjonsendringer med mer datert 24. desember 1999

Forsvarssjefens årsrapport

Forsvarssjefens årsrapporter for 1998 og 1999

Brev og lignende

- Søknad fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet om forlengete overgangsordninger i forbindelse med tilpasninger til nytt økonomiregelverk, datert 2. juni 1997 med vedlegg
- Totalprosjektdokument nr. 1 for økonomiprojektet (ØP), godkjent i FO den 5. mars 1997
- Dokument nr. 1 (1998–99)