

Dokument nr 3:7

(1998–99)

Riksrevisjonens revisjon av anskaffelsen av F-16 kampfly i perioden 1975–98 – Erfaringsrapport

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr 3:7 (1998–99) Riksrevisjonens revisjon av anskaffelsen av F-16 kampfly i perioden 1975–98 – Erfaringsrapport.

Rapporten er basert på en multinasjonal erfaringsrapport utarbeidet av representanter fra riksrevisjonene i Belgia, Danmark, Nederland og Norge i fellesskap. Erfaringsrapporten omhandler alle vesentlige forhold som er behandlet av revisjonssamarbeidsorganet for F-16 (F-16 Supreme Audit Institutions Conference) i perioden 1975 til 1997. Rapporten har vært forelagt de respektive europeiske forsvarsdepartementer. Relevante kommentarer er innarbeidet i sluttrapporten.

Formålet med rapporten har vært å samle erfaringer fra dette omfattende prosjektet som kan brukes i forbindelse med eventuelle lignende framtidige prosjekter.

I tillegg til de erfaringer som framkommer i den multinasjonale erfaringsrapporten, er den norske rapporten oppdatert med erfaringer også etter at den multinasjonale rapporten ble framlagt. Den norske rapporten fokuserer også i sterkere grad på forhold av spesiell interesse for Norge.

De erfaringer som er gjort av Riksrevisjonen og de andre europeiske riksrevisjoner ved revisjon av de ulike deler av F-16-programmet, bør tas hensyn til ved eventuelle lignende framtidige prosjekter. Riksrevisjonen vil særlig peke på de problemer den manglende innsynsretten hos hovedleverandøren har skapt for revisjonen. Ved eventuelle framtidige kontrakter må revisjonens innsynsrett sikres.

Erfaringsrapporten sendes Stortinget til orientering.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. januar 1999.

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Johan Henry Norvalls

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Hovedkonklusjon – oppsummering av de erfaringer som er gjort	1
3 Internasjonalt revisjonssamarbeid	2
3.1 F-16 SAI-konferansen	2
3.2 Samarbeid mellom de europeiske riksrevisjonene og den amerikanske riksrevisjonen (General Accounting Office – GAO)	3
3.3 Samarbeid med det amerikanske forsvarsdepartementets internrevisjon (Departement of Defense – Inspector General)	3
3.4 Samarbeid med det amerikanske kontraktrevisjonsorganet	3
3.5 Konklusjoner og anbefalinger	3
4 Amerikanske regler og prosedyrer	4
4.1 Kostnadsfordeling	4
4.2 Logistikkpåslag	5
4.3 Refusjoner	5
4.4 Foreign Military Sales – betalingsprinsipper	6
4.5 Konklusjoner og anbefalinger	6
5 Program- og kontraktadministrasjon	7
5.1 Styringsorganer	7
5.2 Kontraktadministrasjon og ledelse av F-16-programmene	8
5.3 Betaling og kontraktadministrasjon i Europa	9
5.4 Konklusjoner og anbefalinger	9
6 Kontraktrevisjon	10
6.1 Det opprinnelige programmet	10
6.2 Oppdateringsprogrammet	11
6.3 Den pragmatiske løsningen	11
6.4 Den amerikanske riksrevisjonens revisjon av prisfastsetting for oppdateringskontraktene	11
6.5 Konklusjoner og anbefalinger	13
7 Gjenkjøpsavtaler	13
7.1 Bakgrunn	13
7.2 Status for gjenkjøp	14
7.3 Konklusjoner og anbefalinger	14
8 Oppgjør av kontrakter og avtaler	14
8.1 Standard prosedyre for oppgjør av FMS-avtaler	14
8.2 Framskyndet prosedyre for oppgjør av FMS-avtaler	15
8.3 Framdriftsplan for oppgjør av de ulike F-16-avtalene	15
8.4 Konklusjoner og anbefalinger	16
9 Prinsipper for prisfastsettelse	16
9.1 Prisutjevningprinsippet	16
9.2 Maksimalpris-prinsippet	16
9.3 Konklusjoner og anbefalinger	16

Riksrevisjonens revisjon av anskaffelsen av F-16 kampfly i perioden 1975–98 – Erfaringsrapport

1 INNLEDNING

I juni 1975 ble det inngått en avtale, en såkalt «Memorandum of Understanding» (MOU) mellom Belgia, Danmark, Nederland, Norge og USA vedrørende planlagt samproduksjon av kampflyet F-16. Avtalene ble videre spesifisert i egne kontrakter mellom USA og hvert av de andre deltagerlandene. Hovedkontrakt vedrørende produksjon av 998 F-16 kampfly ble signert i mai 1977.

Det opprinnelige kjøpet omfattet 650 fly til USA, 116 til Belgia, 58 til Danmark, 102 til Nederland og 72 til Norge. Basert på prisnivå pr januar 1975 ble det avtalt et pristak på USD 6 091 000 pr fly. Prisen inkluderte i hovedsak flyskrog, motor, radar, andel av utviklingskostnader og kostnader vedrørende doble verktøysett som følge av flere produksjonslinjer. Kostnader vedrørende nødvendig tilleggsutstyr, som kan variere i type og antall mellom de enkelte land, kommer i tillegg til ovennevnte pris.

I tillegg til de opprinnelige flyene er det senere solgt tilleggs-/erstatningsfly til de enkelte deltagerlandene, men også en rekke fly til andre land (tredje-land). Det totale antall produserte fly pr 1. februar 1997 er 3 615. Det er fortsatt 380 fly i bestilling. Det kan her nevnes at Norge har anskaffet to erstatningsfly.

De europeiske deltagerlandene inngikk i 1990 kontrakt med USA om et eget program for oppdatering av F-16-kampflyene, F-16 Mid-Life Update (MLU). I forbindelse med dette programmet vil totalt 309 av de europeiske flyene blant annet bli utstyrt med ny cockpit og nye avionikk-systemer.

Det er forventet at den formelle avslutning og sluttoppgjør av de opprinnelige F-16-kontraktene vil skje i løpet av januar 1999. Det siste av de opprinnelige 72 flyene ble levert til Norge i juni 1984. Kontraktene i forbindelse med tilleggs-/erstatningskjøpene er forventet avsluttet før årtusenskiftet, mens avslutning og oppgjør for oppdateringsprogrammet er forventet i perioden 2002–2005. I juni 1996 ble den antatte prisen pr kampfly beregnet til USD 5 819 000 (januar 1975-prisnivå). Kontraktverdi pr 30. juni 1998 er på totalt 1 301 millioner dollar. Av dette er det utbetalt ca 1 259,2 millioner dollar. I tillegg kommer verdien av de to erstatningsflyene hvor

det er kontraktsfestet og betalt totalt 26,3 millioner dollar.

Riksrevisjonene i Belgia, Danmark, Nederland, Norge og USA etablerte i 1979 et revisjonssamarbeid. Samarbeidsorganet ble kalt F-16 Supreme Audit Institutions (SAI) Conference. Medlemmene møtes minst en gang årlig. På møtene blir erfaringer vedrørende revisjon og kontraktadministrasjon av F-16-programmene diskutert, og det blir fattet vedtak om at spesielle områder skal revideres i fellesskap.

På møtet høsten 1996 ble det vedtatt at det skulle utarbeides en rapport hvor de erfaringene som er gjort i løpet av revisjonssamarbeidet, skulle omtales. Det skulle utarbeides anbefalinger vedrørende fleksibel bruk av regelverk, gjenkjøp, innsynsrettigheter og internasjonalt revisjonssamarbeid både med tanke på de pågående programmer og eventuelle lignende programmer i framtiden.

Den endelige erfaringsrapporten på engelsk omfatter erfaringer som dekker både det opprinnelige F-16-programmet, tilleggs-/erstatningskjøpene og oppdateringsprogrammet fram til og med 1996. Sluttrapporten forelå i desember 1997. Arbeidet med utformingen av rapporten ble ledet av en representant fra den norske riksrevisjonen.

Selv om det fortsatt gjenstår et endelig formelt sluttoppgjør, er riksrevisjonens revisjon av det opprinnelige F-16-programmet nå slutført. Det vil ikke bli foretatt noen ytterligere felles revisjon av det endelige sluttoppgjøret.

2 HOVEDKONKLUSJON – OPPSUMMERING AV DE ERFARINGER SOM ER GJORT

Totalt sett har det opprinnelige F-16-programmet vært vellykket både sett ut fra en teknisk og en økonomisk side. Den totale prisen har hele tiden holdt seg innenfor den avtalte maksimalprisen, og brukerne av flyet synes å være meget godt fornøyd med dets operative egenskaper.

Det er imidlertid enkelte sider av programmet som etter Riksrevisjonens vurdering ikke synes å ha

fungert etter forutsetningene, herunder gjenkjøpsavtalen. Når man i ettertid går tilbake, viser det seg at Norge kom klart dårligst ut av gjenkjøpsavtalen med et gjenkjøp på kun 44,8 %, mot det totale gjennomsnitt på 58,8 %. Det er sannsynlig at man ved å velge tre produksjonslinjer ved produksjonen av F-16-flyene valgte en dyrere løsningen enn om man hadde holdt seg til én produksjonslinje. Delte produksjonslinjer ble imidlertid valgt blant annet for å ivareta gjenkjøp til de europeiske landene. Når man i ettertid ser at Norge kom dårligst ut av gjenkjøpsavtalen, er det grunn til å stille spørsmål ved om den valgte løsning ble vel kostbar for Norge.

Ordningen med endelig avslutning og oppgjør av kontraktene har heller ikke fungert tilfredsstillende. Det er ikke akseptabelt at det skal gå 14 år fra siste leveranse av fly og til de siste kontrakter er endelig oppgjort. En slik langvarig kontraktperiode vanskeliggjør både økonomistyring og revisjon. Videre synes ordningen med bruk av det amerikanske betalingsssystemet i forbindelse med framdriftsbetalinger til programmet å ha ført til en høyere innbetalingstakt enn nødvendig. Ordinær betaling direkte til leverandør ville sannsynligvis vært mer i samsvar med leveringene. Ved eventuelle framtidige programmer av lignende karakter bør man vurdere nøye fordeler og ulemper ved bruk av dette systemet.

Revisjonssamarbeidet med de andre europeiske riksrevisjonene har fungert meget bra. I forbindelse med revisjon av det opprinnelige F-16-programmet fungerte også den inngåtte revisjonsavtalen meget tilfredsstillende. De europeiske riksrevisjonene fikk full tilgang til alle originale dokumenter/data og fikk mulighet til å delta på revisjoner utført i USA både hos den amerikanske hovedleverandøren og hos de amerikanske myndighetene.

Manglende innsyn har gjort at det ikke har vært mulig å foreta en tilfredsstillende revisjon av F-16 Mid-Life Update (MLU) programmet. Revisjonsavtalen ble i forbindelse med F-16 MLU-programmet reforhandlet. Dette ble gjort for ytterligere å sikre revisjonsrettighetene for de europeiske deltagerlandene. Det viste seg imidlertid i ettertid at resultatet var det helt motsatte. Riksrevisjonene har ikke fått tilgang til originale kontraktdata, og det har videre vært lagt sterke begrensninger på muligheten til å få innsyn i administrasjonen av programmet.

På grunn av leverandørens vedtak om å klassifisere prisinformasjon som forretningshemmeligheter ble denne informasjonen heller ikke frigitt til de europeiske kontraktrevisorene. De europeiske kontraktrevisorene var derfor heller ikke i stand til å vurdere hvordan deres rapporter i forbindelse med revisjon hos de europeiske underleverandørene hadde innvirket på kontraktforhandlingene.

Et revisjonssamarbeid og en god revisjonsavtale er svært viktig for muligheten til å foreta en fullgod revisjon av slike samarbeidsprogrammer, og det må derfor legges stor vekt på bedre sikring av revisjons-

rettigheter i forbindelse med eventuelle framtidige programmer av lignende karakter.

3 INTERNASJONALT REVISJONS-SAMARBEID

3.1 F-16 SAI-konferansen

Revisjonssamarbeidet mellom de fire europeiske riksrevisjonene og den amerikanske riksrevisjonen ble formelt etablert i 1979 som et resultat av et initiativ fra den norske og den danske riksrevisjonen. Det var enighet om at et samarbeid om revisjon av det opprinnelige F-16-programmet ville være både ønskelig og formålstjenlig. Det var også enighet om at de europeiske riksrevisjonene i samarbeid med den amerikanske riksrevisjonen skulle foreta felles undersøkelser vedrørende USAs program- og kontraktadministrasjon.

Ledelsen av revisjonssamarbeidet har gått på omgang mellom de fire europeiske riksrevisjonene. Hver av riksrevisjonene har lederansvaret for en periode på to år ad gangen.

Opprinnelig deltok representanter fra riksrevisjonene i USA, Belgia, Nederland, Danmark og Norge i revisjonssamarbeidet. I de senere årene har imidlertid flere av det amerikanske forsvarrets egne organer deltatt for å gi orienteringer om ulike forhold vedrørende F-16-programmene.

I de første årene etter at revisjonssamarbeidet ble etablert, ble det gjennomført felles undersøkelser, og det ble utarbeidet egne rapporter basert på de funn som ble gjort. I årene 1979–80 ble det utarbeidet flere rapporter som omhandlet blant annet program- og kontraktadministrasjon, kostnadsfordelingsprinsipper, valutaordninger, regnskapsprosedyrer og økonomiske priseskaleringer.

I de senere årene har de samarbeidene riksrevisjonene i hovedsak basert sine vurderinger på undersøkelser og funn som er gjort av den amerikanske riksrevisjonen og det amerikanske forsvarrets internrevisjon (Department of Defense – DOD-IG). De europeiske riksrevisjonene har flere ganger anmodet både GAO og DOD-IG om å foreta spesielle undersøkelser og revisjoner vedrørende F-16-programmene. Imidlertid har det også hele tiden vært enighet om at de europeiske riksrevisjonene selv skal kunne utføre egne undersøkelser dersom de mener at dette er nødvendig og hensiktsmessig.

Da riksrevisjonene ønsket å se nærmere på prisfastsettingen av F-16 MLU-kontraktene, ble det imidlertid klart at de amerikanske leverandørene ikke ønsket å frigi kostnadsdata til de europeiske deltagerlandene. De europeiske riksrevisjonene måtte derfor basere sine vurderinger av disse kontraktene på en undersøkelse gjort av GAO. Dette forhold er omtalt nærmere i kap 6.

De europeiske riksrevisjonene besluttet høsten 1997 at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe som

skulle foreta en revisjon og gjennomgang av den amerikanske administrasjonen av F-16-programmet (forvaltningsrevisjon). Undersøkelsen skulle gjennomføres i USA i september 1998. I forbindelse med gjennomføringen av denne undersøkelsen viste det seg at de amerikanske myndighetene ikke ønsket å gi europeerne innsynsrett slik at de kunne foreta undersøkelsen som planlagt. Arbeidsgruppen måtte derfor basere seg på orienteringer fra de amerikanske myndigheter og samtaler med de respektive Senior National Representatives (SNR) som arbeider i systemkontoret for F-16 i Dayton, Ohio.

3.2 Samarbeid mellom de europeiske riksrevisjonene og den amerikanske riksrevisjonen (General Accounting Office – GAO)

Den amerikanske riksrevisjonen er et uavhengig revisjonsorgan som rapporterer direkte til den amerikanske kongressen. GAO foretar revisjon og kontroll av føderale programmer. GAOs funn og anbefalinger blir offentliggjort i egne rapporter som vanligvis er adressert til medlemmene av kongressen i USA.

Fra begynnelsen av var GAO med i revisjons-samarbeidet på samme grunnlag som riksrevisjonene fra de europeiske deltagerlandene. I tillegg opptrådte GAO som rådgiver vedrørende revisjon av det programarbeidet som ble utført i USA. Når det gjelder kjøp av erstatningsfly og produksjonsfasen av oppdateringsprogrammet, har GAO kun deltatt på rådgivende basis.

GAO har alltid samarbeidet tett med de fire europeiske riksrevisjonene. Den amerikanske riksrevisjonen har foretatt flere revisjonsundersøkelser etter anmodning fra de europeiske riksrevisjonene. Som eksempel kan nevnes «Contract Pricing: Pricing of the F-16 Mid-Life Update Program Contracts» av september 1996. Denne rapporten var adressert til de europeiske riksrevisjonene. GAOs uavhengighet gjør at deres rapporter har stor betydning både for organer i det amerikanske forsvaret og for de europeiske deltagerlandene.

3.3 Samarbeid med det amerikanske forsvarsdepartementets internrevisjon (Department of Defense – Inspector General)

Det amerikanske forsvarsdepartementets internrevisjon (Department of Defense – Inspector General – DOD-IG) deltok i første halvdel av 1990-årene på de årlige revisjonssamarbeidsmøtene. DOD-IG er et internt revisjonsorgan innenfor Det amerikanske forsvarsdepartementet og rapporterer direkte til US Secretary of Defense. DOD-IG er således meget godt kjent i det amerikanske forsvarssystemet, noe som har vært meget verdifullt for F-16-revisjonssamarbeidet.

På grunn av store budsjettkutt har DOD-IG siden 1995 vært meget tilbakeholdne med å påta seg re-

visjonsoppgaver på vegne av de europeiske deltagerlandenes riksrevisjoner. De har imidlertid gjennomført noen mindre undersøkelser. DOD-IGs funn og anbefalinger har bedret de europeiske riksrevisjonenes forståelse av de amerikanske administrasjons- og regnskapssystemer. I 1995 spilte DOD-IG en viktig rolle i forbindelse med forhold vedrørende avslutning av F-16-kontraktene.

3.4 Samarbeid med det amerikanske kontraktrevisjonsorganet

Det amerikanske Defense Contract Audit Agency (DCAA) er kontraktrevisjonsorganet til det amerikanske forsvarsdepartementet. DCAA har vært samarbeidspartner for de europeiske kontraktrevisjonsorganene. DCAAs kjennskap til interne rutiner og systemer i det amerikanske luftforsvaret har også vært til stor hjelp for de samarbeidende riksrevisjonene. DCAA har i de senere årene deltatt på revisjonsmøtene for å gi oppdatert informasjon om ulike forhold vedrørende F-16-programmene.

DCAA har som nevnt arbeidet tett sammen med de europeiske internkontraktrevisjonsorganene. Kontraktrevisorene har i de senere årene hatt sine egne årlige møter hvor også representanter fra riksrevisjonene har vært invitert.

3.5 Konklusjoner og anbefalinger

Internasjonalt revisjonssamarbeid har vært av vesentlig betydning for å kunne foreta revisjon av multinasjonale anskaffelsesprogrammer slik som F-16.

Uten nevnte samarbeid ville det vært tilnærmet umulig å oppnå

- adgang til nødvendig dokumentasjon i det amerikanske luftforsvaret og hos leverandørene
- fullstendig tilgang til referater og andre dokumenter fra styringskomiteen og de ulike underkomiteene
- forståelse for amerikanske administrasjons- og regnskapssystemer
- nødvendige tilleggsforklaringer på ulike transaksjoner
- en sterkere posisjon dersom det skulle oppstå interessekonflikter
- å gjennomføre revisjonsundersøkelser på en effektiv og økonomisk måte

Revisjonen av F-16-programmene har involvert mange ulike parter. De europeiske riksrevisjonene har i stor utstrekning benyttet revisjonsfunn fra andre revisjonsorganer for å danne seg et inntrykk av gjennomføringen av programmene. De europeiske riksrevisjonene er av den oppfatning at multinasjonalt revisjonssamarbeid på tvers av deltagerlandene er avgjørende når det gjelder revisjon av slike store anskaffelsesprogrammer. Revisjonssamarbeid bidrar også til mindre ressursbruk totalt sett.

Det er åpenbart at amerikanske revisorer har et

bedre grunnlag for å utføre en effektiv revisjon av forhold innad i det amerikanske systemet enn det enkelte europeiske revisjonsorgan har. Ved vurdering av de enkelte revisjonsundersøkelser og revisjonsfunn er det imidlertid viktig å ta hensyn til i hvilken grad revisjonsorganet er uavhengig av det organ som blir revidert.

Den multinasjonale erfaringsrapporten anbefaler at det også i framtiden opprettes multinasjonalt revisjonssamarbeid når det er nyttig og naturlig. Dette blant annet for å unngå dobbeltarbeid mellom de ulike revisjonsorganer. Slikt revisjonssamarbeid må selvfølgelig på forhånd avklares med de involverte land og deres revisjonsorganer. Krav om revisjonsrettigheter må tas inn i forespørsel til leverandørene, og videre må det inngås en skriftlig revisjonsavtale som en del av hovedkontrakten mellom deltagerlandene og hovedleverandøren. I tillegg må det også inngås klare revisjonsavtaler mellom deltagerlandene med tanke på sikring av revisjonsrettigheter vedrørende administrasjonen av programmet.

4 AMERIKANSKE REGLER OG PROSEDYRER

I henhold til bestemmelsene i MOU-avtalen for F-16-programmet er ansvaret for administrasjon av programmet lagt til USA. Programmet er således underlagt amerikanske lover, regler og retningslinjer. Den amerikanske regjeringen har administrasjonsansvaret for programmet, og US Secretary of Defense kan opptre som voldgiftsmann dersom det skulle komme til en konflikt vedrørende tolkning og implementering av amerikanske lover og regelverk.

De amerikanske reglene for offentlige anskaffelser, US Federal Acquisition Regulation og US Defense Acquisition Regulation, danner grunnlaget for alle kontrakter som er inngått under F-16-programmene. Det er imidlertid forhandlet fram enkelte spesielle kontraktbestemmelser i de europeiske kontraktene som er forskjellig fra de amerikanske kontraktene. Dette har vært nødvendig for de europeiske partene sett ut fra det regelverk som disse har å forholde seg til.

4.1 Kostnadsfordeling

De europeiske myndigheter har generelt vært skeptiske til anvendelsen av amerikanske lover og regler. Det har blant annet vært manglende kunnskap om regelverket og forståelse for i hvilken grad dette innvirker på kostnadsfordelingen mellom de europeiske landene og USA. Problemet har delvis vært tolkning av intensjon og anvendelse av regelverket og det behov for fleksibilitet som er nødvendig i et multinasjonalt samarbeidsprogram som det opprinnelige F-16-programmet.

Et avgjørende spørsmål har vært forholdet mellom kostnadsbelastning og mottatte tjenester, herun-

der fordeling av indirekte kostnader mellom de europeiske landene og USA.

Kostnadspåslag (loading) er definert som alle påslag som er lagt til eller inkludert i prisen for F-16-artikler eller -tjenester. Som eksempel kan nevnes tilleggs-kostnader i forbindelse med produksjonsstøtte, materielladministrasjon, generelle og administrative påslag og fortjenestesatser.

De europeiske myndighetene stilte tidlig spørsmål ved de indirekte kostnadene for den europeiske delen av programmet. Forsvarsdepartementene i de europeiske deltagerlandene uttalte allerede på et møte i januar 1977 at de så nødvendigheten av å få tilgang til detaljert informasjon vedrørende kostnadspåslag for den europeiske delen av F-16-programmet. Disse uttalelsene danner grunnlaget for de undersøkelser og drøftinger som senere er foretatt på dette området.

Representanter fra de europeiske forsvarsdepartementene og riksrevisjonene ble i 1977 gitt et spesielt ansvar for å verifisere berettigelsen av påslag for indirekte kostnader. Videre skulle representantene vurdere om det var benyttet akseptable kalkulasjoner i forbindelse med kostnadsfordelingen, herunder se nærmere på forholdet mellom belastede kostnader og de tjenester som var mottatt. Den endelige arbeidsgruppen besto av representanter både fra europeiske myndigheter, amerikanske myndigheter og fra de europeiske riksrevisjonene. Etter gjennomførte undersøkelser presenterte gruppen sin rapport vedrørende kostnadsfordeling i juli 1977. I rapporten ble det blant annet pekt på konsekvensene ved bruk av ulike beregningsmetoder for påslag av indirekte kostnader. Det kom fram i rapporten at samme type kostnader ble allokert direkte fra en leverandør og indirekte fra en annen leverandør.

De europeiske riksrevisjonene har en rekke ganger uttrykt bekymring over manglende handling fra de europeiske myndighetene når det gjelder å løse problemene vedrørende fordeling av kostnader. De samarbeidende riksrevisjonene utarbeidet i 1985 en felles rapport vedrørende forholdet omkring kostnadsfordeling.

Samproduksjonsprogrammet om F-16 er av unik karakter og er basert på en rekke politiske og økonomiske avgjørelser. Programmet legger til grunn produksjon i fire europeiske land basert på gjenkjøp. Samproduksjonen er forskjellig fra vanlig praksis med hovedleverandør og underleverandører på den måten at alle produserende parter skal betraktes som likeverdige partnere. F-16-samproduksjonen hadde tre ulike produksjonslinjer og kan derfor heller ikke sammenlignes med ordinære avtaler med underleverandører.

De europeiske riksrevisjonenes prinsipielle synspunkt har hele tiden vært at det bør være samsvar mellom de tjenester som mottas, og den relative andel av indirekte kostnader som belastes en kontrakt. Fra begynnelsen av programmet og fram til 1980-

årene har det vært foretatt funn som indikerer at den europeiske delen av programmet har fått en merbelastning av indirekte kostnader.

Som tidligere nevnt har de europeiske riksrevisjonene hele tiden ment at fordeling av indirekte kostnader skal være i samsvar med den støtte / de tjenester som mottas. Gjennom årene er det blitt presentert argumenter både fra amerikanske leverandører og fra GAO som støtter denne betraktningen. Videre har multinasjonale grupper anbefalt at det foretas analyser for å underbygge disse betraktningene.

Til tross for at både enkelte leverandører og europeiske og amerikanske myndigheter anser samproduksjonen av F-16 som et unikt program som skiller seg fra vanlig kontrahering, har de amerikanske medlemmene i styringskomiteen ikke ønsket å løfte problemstillingen rundt fordeling av indirekte kostnader over til forsvarsdepartementene for på denne måten å komme fram til en endelig løsning.

Basert på en studie gjort av General Dynamics (GD) i 1977–78 konkluderte en arbeidsgruppe fra styringskomiteen med at fordelingsprinsippene som ble benyttet av GD, resulterte i en fordeling av kostnader som innenfor rimelige grenser samsvarte med de fordeler som ble mottatt. I 1985 ble det i en rapport fra de samarbeidende riksrevisjonene uttalt at styringsgruppens arbeidsgruppe ikke synes å ha hatt tilstrekkelige faktaopplysninger som underbygde ovennevnte konklusjon. Riksrevisjonene mente at styringsgruppens arbeidsgruppe burde ha gjort det klart at det ikke var mulig å avgjøre om fordelingen av kostnader samsvarte med de fordeler som var mottatt.

De europeiske riksrevisjonene konkluderte i forbindelse med sin rapport i 1985 med at det ikke synes å være mulig å komme fram til en tilfredsstillende løsning på problemet med kostnadsfordeling, og at man derfor anså dette emnet som ferdig behandlet. I eventuelle framtidige programmer av samme karakter må normer for kostnadsfordeling avklares før avtaler inngås og signeres.

4.2 Logistikkpåslag

Det amerikanske Forsvarsdepartementets regler – DOD Financial Management Regulation (FMR) – ble endret i 1986. I henhold til artikkel 0722 i dette regelverket skal det beregnes et logistikkpåslag på 3,1 % på alle Foreign Military Sales (FMS) avtaler. Påslaget gjelder alle linjer i avtalen som refererer seg til reservedeler, etterforsyning mv, og er ment å dekke den faktiske andel av kostnader som er påløpt i forbindelse med logistikktenester. Påslaget var ment som en del av den faktiske kostnaden for den aktuelle vare som var levert, og skulle derfor ikke vises som et separat påslag. Spesielle artskoder skulle derfor benyttes for å indikere hvorvidt de enkelte linjer i avtalen skulle belastes med logistikkpåslag eller ikke.

De europeiske riksrevisjonene ble tidlig på 90-tallet kjent med at artskodene på enkelte avtaler var blitt endret opptil flere ganger. Det framkom også funn som indikerte at artskodene var satt uten kunnskap om framtidige beregninger av ekstrapagebyr. Det synes som om upresise artskoder resulterte i uriktige påslag av gebyr for logistikktenester. På bakgrunn av de europeiske myndigheters bekymringer på dette området har systemkontoret for F-16 i ettertid arbeidet med gjennomgang og endring av disse kodene.

På møte i revisjonssamarbeidet i september 1996 ga det amerikanske luftforsvaret en statusrapport om arbeidet med å identifisere og rette artskodene for logistikkpåslag. Det ble da informert om at det amerikanske luftforsvaret, forsvarrets kontraktrevisjonsorgan og systemkontoret i fellesskap hadde foretatt en detaljert gjennomgang av enkelte FMS-avtaler. Det ble da funnet tilfeller hvor det var foretatt påslag for logistikkgebyr der dette ikke var riktig. Videre ble det også funnet tilfeller hvor det ikke var beregnet logistikkpåslag, men hvor det etter retningslinjene skulle vært beregnet.

De europeiske myndigheter har ansvaret for å sørge for at det blir foretatt tilbakebetaling av for mye fakturert logistikkpåslag. Videre har det også vært et spørsmål hvorvidt det i det hele tatt skal foretas et logistikkpåslag for de europeiske avtalene da disse ikke er ordinære FMS-avtaler. En samlet styringskomite for F-16 vedtok imidlertid i 1998 at de måtte godta dette logistikkpåslaget. De samarbeidende riksrevisjonene har på denne bakgrunn blitt enige om ikke gå videre med saken.

4.3 Refusjoner

Under henvisning til den inngåtte MOU-avtalen for F-16-programmet ble partene i en egen teknisk avtale (Technical Agreement No 3 – TA No 3) enige om at de europeiske myndigheter skulle motta refusjoner for investeringskostnader vedrørende utvikling og produksjon av spesielle artikler.

Refusjonene skulle innkreves blant annet i forbindelse med salg til tredjeland og godskrives de europeiske deltagerlandene som en passende andel av investeringskostnadene for den enkelte artikkel. Det ble ikke inngått noen avtale om til hvilke land kampflyet skulle kunne selges. Det er viktig å være oppmerksom på at enkelte av de europeiske landene som deltok i utviklingen, selv hadde restriksjoner i forbindelse med salg av forsvarsmateriell.

De totale refusjoner som ble mottatt i forbindelse med salg til tredjeland, var pr. 30. juni 1996 som følger:

Belgia	\$ 29 044 000
Danmark	\$ 4 939 000
Nederland	\$ 20 229 000
Norge	\$ 11 227 000
Sum	\$ 65 439 000

4.4 Foreign Military Sales – betalingsprinsipper

De generelle betalingsprinsipper som er etablert i forbindelse med den amerikanske ordningen med Foreign Military Sales (FMS), er også blitt benyttet i forbindelse med F-16-programmene.

FMS er et anskaffelsessystem hvor kvalifiserte utenlandske regjeringer og internasjonale organisasjoner kan anskaffe forsvarsmateriell og tjenester gjennom den amerikanske regjeringen. Ved bruk av FMS-systemet inngås det en avtale mellom de enkelte lands myndigheter. Denne avtalen dokumenteres i en kontrakt kalt «Letter of Offer and Acceptance» (LOA). Som hovedregel skal betaling skje i forkant av levering.

Forskudds- og framdriftsbetaling fra det kjøpende land til den amerikanske regjeringen blir kontraktsmessig estimert i LOA og er basert på en leveringsplan. Betalingsplanene gir en oversikt over kontantbehov og består som hovedregel av et initialt forskudd og beregnet kvartalsvis framdriftsbetaling basert på leveringsplanen.

Kunder som benytter FMS-systemet, foretar betaling på bakgrunn av kvartalsvise kontoutdrag basert på betalingsplaner og innbetalinger. Pengene overføres fra kjøperlandet og til den amerikanske statsbanken (US Federal Reserve Bank). Når det gjelder det opprinnelige F-16-programmet, har imidlertid flere land benyttet en kommersiell bank da det tidligere var mulighet til dette.

Etter at pengene er overført til bank i USA, foretar regnskaps- og finanssenteret for FMS (Defense Finance and Accounting Service – DFAS) uttak i henhold til behov på den enkelte avtale. Pengene blir overført til et såkalt trust-fund i påvente av betaling til leverandør.

Betalingsplanene brukes i budsjetteringsøyemed. De amerikanske myndigheter krever finansiering som tilsvarer minimum påløpte kostnader og en beregnet kostnadsreserve på 90 dager. Dersom betalingsplanen ikke oppfyller dette kravet, vil de amerikanske myndigheter utarbeide en ny betalingsplan ved hjelp av en modifikasjon til LOA. Kjøper er gjennom FMS-systemet forpliktet til å foreta betaling i henhold til de kvartalsvise kontoutdrag uavhengig av den eksisterende betalingsplanen.

De europeiske riksrevisjonene utarbeidet i 1979 en felles rapport vedrørende den amerikanske kontraktadministrasjon av F-16-programmet. Av denne rapporten framgår det at programmet og leveransene var sterkt forsinket i 1970-årene. Som en følge av dette var også de påløpte kostnader forsinket i forhold til estimatene. De europeiske landene foretok betaling i henhold til de avtalte betalingsplaner og de kvartalsvise kontoutdrag, noe som førte til at store summer ble akkumulert både i amerikanske banker og FMS trust-fund.

I henhold til de inngåtte avtaler er systemkontoret for F-16 ansvarlig for å korrigere betalingsplanene i henholdt til den faktiske progresjonen i pro-

grammet. Dette ble ikke gjort på 1970-tallet. Den norske riksrevisjonen har blant annet tatt saken opp i form av en antegnelse til statsregnskapet for 1979.

Det må imidlertid bemerkes at flere land i de senere år har inngått spesielle betalingsavtaler med de amerikanske myndigheter nettopp med tanke på å hindre unødig opphopping av midler.

4.5 Konklusjoner og anbefalinger

Basert på de undersøkelser som ble foretatt i begynnelsen av det opprinnelige F-16-programmet, er de europeiske riksrevisjonene av den oppfatning at den finansielle administrasjonen av det opprinnelige F-16-programmet i hovedtrekk har vært akseptabel. Som tidligere nevnt har USA vært ansvarlig for administrasjonen av programmet, og alle avgjørelser har således vært gjenstand for amerikansk tolkning av lover, regler og retningslinjer knyttet til F-16-programmet. Dette har skapt enkelte problemer, spesielt hva gjelder definisjon av samproduksjon og kooperative programmer mellom de europeiske landene og USA. Et av hovedproblemene i forbindelse med bruk av amerikanske lover og regler har vært at tolkningen har endret seg flere ganger i løpet av den perioden programmet har pågått. Slike endringer kan ha påvirket den prisen som de europeiske landene måtte betale for kampflyene. Videre har det også vært mangelfull informasjon fra USA og til de europeiske samarbeidspartnerne når det gjelder endring av tolkningen av diverse lover og regler. Slike endringer kombinert med mangelfull informasjon om endringene har gjort det meget vanskelig å revidere dette samarbeidsprogrammet.

Et av hovedprinsippene i MOU-avtalen er bestemmelsen om europeisk industrideltagelse. F-16-programmet innebærer unike aspekter av samarbeid og partnerskap mellom amerikanske og europeiske leverandører. Dette omtales i MOU-avtalen som samproduksjon, som skiller seg på mange felter fra vanlig bruk av hovedleverandør/underleverandør. Dette blant annet fordi de deltagende leverandører skal betraktes som likeverdige parter. Denne samproduksjonen hadde også tre separate produksjonslinjer og kan derfor heller ikke av denne grunn sammenlignes med bruk av en hovedleverandør.

De europeiske riksrevisjonene er av den oppfatning at en mer fleksibel bruk av regler og retningslinjer ville ha vært gunstig for samarbeidet mellom de deltagende nasjonene. Med et program av denne størrelse hvor alle deltagere var forutsatt å være likeverdige parter, burde de europeiske forsvarsmyndigheter hatt mulighet til å overføre penger direkte fra sin nasjonale bank til det amerikanske forsvaret basert på milepæler i omforente leverings- og betalingsplaner. Når man likevel valgte å følge betalingsprinsippene til FMS-systemet, burde det vært en klar avtale om ansvar for å modifisere betalingsplaner i henhold til endringer i leveringsplanene.

Det er også oppfatningen til de europeiske riksrevisjonene at det hadde vært til fordel for program-

met om de europeiske myndigheter hadde innhentet kvalifisert juridisk assistanse før man valgte å delta i et program basert på amerikansk bruk og tolkning av lover og regler. Slik juridisk assistanse kunne ha redusert noen av vanskelighetene som følge av lovanvendelse. En konsekvensanalyse av å inngå en avtale basert på amerikanske lover og regler og tolkningen av disse burde vært gjennomført før man forpliktet seg til et slikt omfattende samarbeid.

Basert på erfaringene fra F-16-programmene er de europeiske riksrevisjonene av den oppfatning at følgende momenter bør tas i betraktning dersom man velger å delta i et nytt program av lignende karakter i framtiden:

- Retningslinjer for kontraktadministrasjon må gjennomgås og vurderes av de ulike forsvarsdepartementene før man undertegner en avtale.
- Ulike aspekter i forbindelse med samproduksjon bør gjennomgås på forhånd, og man bør komme fram til en avtale om felles definisjon av samproduksjon. Så lenge samproduksjon på mange måter skiller seg fra vanlig produksjon med en hovedleverandør og underleverandører, bør det utarbeides spesielle retningslinjer for samproduksjon, herunder blant annet hvordan fordeling av indirekte kostnader skal foregå. Implementering og gyldighet for slike retningslinjer må sikres både i kontrakter med leverandørene og i avtalene som inngås mellom de deltagende nasjoner.
- Samproduksjon vil som hovedregel være aktuelt for omfattende programmer av langvarig karakter. Det er derfor viktig at de internasjonale avtalene inneholder bestemmelser om hvordan man skal behandle endringer i gjeldende lover og regler, og gjennomføringen av disse.
- Det bør innhentes kvalifisert juridisk ekspertise før man inngår avtale om deltagelse i et lignende program. Dette for bedre å kunne sikre at man er oppmerksom på problemer i forbindelse med bruken av andre lands lover og regler.
- Betalingsprinsipper for denne type programmer bør i framtiden basere seg på ordinære betalingsprinsipper og ikke FMS-prosedyrer.
- I eventuelle framtidige samproduksjonsprogrammer bør det på forhånd inngås en egen avtale som regulerer salg av felles utviklet forsvarsmateriell til tredjeland. Dette fordi det enkelte land kan ha ulike bestemmelser som regulerer salg av forsvarsmateriell til andre nasjoner.

5 PROGRAM- OG KONTRAKTADMINISTRASJON

5.1 Styringsorganer

I henhold til MOU-avtalen for F-16-programmet ble det bestemt at den overordnede kontroll og styring med det multinasjonale programmet skulle utøves av en styringskomite med representanter fra hver av de

deltagende nasjonene. Styringskomiteen skulle ha ansvaret for at det ble utarbeidet retningslinjer for alle de ulike områdene innenfor samarbeidet. Styringskomiteen skulle også gi råd til det såkalte systemkontoret (Systems Program Office – SPO). Systemkontoret er et organ i det amerikanske luftforsvaret som er tillagt ansvar for administrasjon og kontroll av programmet slik det er fastsatt i MOU-avtalen.

Det ble også avtalt i MOU-avtalen at styringskomiteen skulle oppnevne separate komiteer som skulle følge nærmere opp spesielle deler av programmet og videre gi råd til styringskomiteen vedrørende disse områdene. Komiteene skulle bestå av representanter fra alle de opprinnelige fem deltagerlandene.

Det ble etablert separate komiteer for følgende områder:

- industrisamarbeid
- kontraktuelle og finansielle spørsmål
- operasjonelle saker
- logistikk

Komiteen for industrielle spørsmål var den første komiteen som ble etablert av styringskomiteen, og ble tildelt ansvar for kontroll av planlagte og pågående aktiviteter innen samproduksjonen. Videre skulle komiteen påse at alle typer produksjonsordre var i overensstemmelse med bestemmelsene i MOU-avtalen. Den skulle også komme med forslag til løsninger ved eventuelle interessekonflikter partene imellom.

Komiteen for kontraktuelle og finansielle forhold ble pålagt å føre kontroll med alle kontraktsforhold og finansielle spørsmål. Videre skulle komiteen evaluere forslag fra andre komiteer der hvor forslagene kunne få kontraktsmessige eller finansielle følger.

Den operasjonelle komiteen ble pålagt ansvaret for overvåkning og kontroll av programmets operasjonelle og taktiske krav.

Komiteen for logistikk ble pålagt å kontrollere og overvåke forhold som vedrører forsyning av materiell og forhold av teknisk karakter. Denne komiteen har et nært samarbeid med den operasjonelle komiteen.

Alle de fire nevnte komiteene er fortsatt operative.

Det ble også vedtatt å etablere et multinasjonalt programsekretariat for F-16 i Brussel. Dette sekretariatet skulle fungere som et støtteapparat for styringskomiteen og i tillegg ivareta praktiske forhold i forbindelse med daglig administrasjon av den europeiske del av programmet. Sekretariatet er ledet av en belgisk generalsekretær.

Sist, men ikke minst ble det vedtatt opprettet et systemkontor for F-16. Dette kontoret skulle opptre som et overordnet organ for implementering av programmet. De europeiske myndighetene har egne nasjonale representanter i systemkontoret. Disse repre-

sentantene er offiserer med økonomisk eller teknisk bakgrunn. Representantene har ansvaret for både plan- og organisasjonsoppgaver, så vel som oppgaver i forbindelse med kontroll og koordinering av programmet både mot det amerikanske luftforsvarets representanter hos leverandørene og mot ulike kontraktadministrasjonsledd.

I forbindelse med revisjon av F-16-programmet er det viktig at riksrevisjonene er kjent med hvilke organer man skal henvende seg til når man ønsker informasjon om spesielle forhold. Den amerikanske F-16-organisasjonen har vært svært omfattende under hele produksjonsprosessen, og hele tiden har det skjedd endringer i organisasjonsstrukturen. Det har derfor vært vanskelig for de europeiske riksrevisjonene å finne fram til de rette organer for kommunikasjon vedrørende de ulike saker som har vært behandlet.

Under et møte i 1995 diskuterte representantene fra riksrevisjonene nødvendigheten av å påskynde prosessen med å avslutte de løpende FMS-kontraktene. Man ble da kjent med at det ikke var systemkontoret som var ansvarlig for dette området. Ansvaret for avslutning av slike kontrakter var tillagt et spesielt organ innen det amerikanske luftforsvaret. Dette viser at det er vesentlig at riksrevisjonene får relevant og korrekt informasjon så tidlig som mulig.

Da det opprinnelige F-16-programmet nå er i den administrative slutfasen og oppdateringsprogrammet er i en initial fase, bør det nå vurderes om enkelte organer innen F-16-administrasjonen bør nedlegges. De europeiske riksrevisjonene er av den oppfatning at ressursene nå bør fokuseres på gjennomgang og avslutning av de kontrakter under det opprinnelige F-16-programmet som fortsatt ikke er avsluttet rent administrativt. Videre bør de andre organisasjonsleddene tilpasses oppdateringsprogrammet som er av mye mindre omfang enn det opprinnelige programmet. Det amerikanske luftforsvaret er ikke deltager i oppdateringsprogrammet. Amerikanerne administrerer bare MLU-programmet for de fire europeiske landene.

5.2 Kontraktadministrasjon og ledelse av F-16-programmene

De fire europeiske riksrevisjonene ble i 1979 enige om å foreta en forvaltningsrevisjon av F-16-programmet og da spesielt vurdere de kontraktadministrative forholdene. Undersøkelsen skulle inkludere oppgaver både i USA og i de europeiske landene. Hovedformålet med revisjonen var å gjøre det mulig å danne seg en oppfatning av hvorvidt de administrative oppgavene ble ivaretatt på en tilfredsstillende måte, og videre om programmet ble gjennomført i henhold til de regler og retningslinjer som var avtalt for programmet både gjennom MOU-avtalen og senere tilleggsavtaler.

Det ble vedtatt å opprette en arbeidsgruppe som skulle gjennomføre undersøkelsen. Gruppen besto av representanter fra de fire europeiske riksrevisjonene.

Arbeidsgruppen ble gitt i oppgave å utarbeide et forslag til mandat og omfang for den planlagte revisjonen, og videre gjennomføre revisjonen. I tillegg skulle gruppen også ta kontakt med den amerikanske riksrevisjonen for å be om assistanse under revisjonen. Arbeidsgruppen skulle etter endt undersøkelse rapportere tilbake til de europeiske riksrevisjonene.

Rapport fra arbeidsgruppen ble oversendt til de europeiske riksrevisjonene 26. oktober 1979. Arbeidsgruppens funn kan kort oppsummeres på denne måten:

- Det amerikanske luftforsvarets administrasjon av F-16-kontraktene ble gjennomført i overensstemmelse med det amerikanske regelverket for offentlige anskaffelser. Arbeidsgruppen var imidlertid av den oppfatning at det var behov for å være mer fleksibel når det gjaldt praktiseringen av regelverket, spesielt hva gjaldt bestemmelser vedrørende påslag av indirekte kostnader. Det framgikk videre i rapporten at GAO også i samme periode hadde uttalt at det synes å være behov for en mer fleksibel kontraktadministrasjon.
- Avtale vedrørende gjenkjøp burde vært bedre spesifisert slik at det hadde vært lettere å gi klare indikatorer på i hvilken grad de enkelte land ble kompensert.
- Alle forhold vedrørende salg til tredjeland burde vært avklart før kontrakten ble inngått, også direkte salg fra hovedleverandør til andre nasjoner.
- Størrelse på framdriftsbetalingen burde vært evaluert jevnlig slik at overføringer fra de europeiske myndigheter hele tiden skulle ha stått i forhold til det materiell som faktisk ble produsert og levert. Dette for å unngå en opphoping av penger på amerikanske conti.
- Arbeidsgruppen fikk full adgang til alle relevante data/opplysninger.

De fire europeiske riksrevisjonene ble høsten 1997 enige om at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe for å se nærmere på administrasjonen av F-16 MLU-programmet etter samme konsept som det ble gjennomført for det opprinnelige programmet i 1979. Arbeidsgruppen ble nedsatt i januar 1998. Den amerikanske riksrevisjonen hadde på forhånd lovet å bistå arbeidsgruppen med kontakt og adgang til de berørte amerikanske myndigheter. Undersøkelsen ble planlagt gjennomført i september 1998. Det amerikanske luftforsvaret informerte i midten av august 1998 GAO om at arbeidsgruppen ikke ville få tilgang til nødvendige grunnlagsdata med tanke på den planlagte undersøkelsen. Som kompensasjon ble arbeidsgruppen lovet detaljerte orienteringer fra de amerikanske myndigheter. I tillegg kunne arbeidsgruppen benytte sine nasjonale

representanter ved systemkontoret for F-16 til å bidra med ytterligere informasjon. Informasjon utover det som normalt gis til disse nasjonale representantene, kunne ikke gis.

Besøk hos de amerikanske myndighetene ble gjennomført med de begrensninger som ble lagt, og rapport fra besøkene vil være klar i løpet av våren 1999.

5.3 Betaling og kontraktadministrasjon i Europa

Det ble i 1978 etablert en egen organisasjon i Europa som skulle ivareta forhold vedrørende valuta og betalinger – Currency Clearing House (CCH). Denne organisasjonen ble etablert for å ivareta bestemmelsen i MOU-avtalen om at ingen leverandører skulle tape eller vinne som følge av valutafluktasjoner innen de enkelte deltagerlandene. Utgiftene i forbindelse med denne organisasjonen ble dekket av både de europeiske og amerikanske myndigheter.

For å illustrere hvordan denne ordningen fungerer, kan man gi følgende eksempel: Når en amerikansk leverandør skulle betale en europeisk underleverandør, betalte han fakturabeløpet i dollar direkte til CCH. CCH betalte så den europeiske leverandøren i den lokale valuta etter at beløpet var omregnet fra dollar i henhold til valutakurser fastsatt i MOU-avtalen. CCH hadde egne separate bankkonti for de ulike deltagerlandene, og de europeiske myndighetene ble anmodet om å overføre kvartalsvise betalinger i egen valuta til disse konti. CCH ble også benyttet av de amerikanske myndigheter.

Det ble etablert en organisasjon i Brussel for å ivareta kontraktadministrasjon i Europa (The Contract Administrative Service Europe – CASEUR). Denne organisasjonen representerte det amerikanske luftforsvaret og systemkontoret i Europa. CASEUR hadde opprinnelig som oppgave å administrere de europeiske leverandørkontraktene. Utgifter i forbindelse med CASEUR ble betalt av både amerikanske og europeiske myndigheter samt tredjelands-kunder.

CASEUR var tillagt oppgaven med å behandle diverse logistikk spørsmål, og det ble ansatt spesialister for å ta hånd om kvalitetskontroll hos både hoved- og underleverandører i de europeiske landene.

I 1977 ble riksrevisjonene informert om at CASEUR også benyttet ressurser til andre formål enn F-16-kontrakter. Riksrevisjonene bestemte seg derfor for å foreta en revisjon av aktivitetene til CASEUR.

Revisjonen viste at antall ansatte sannsynligvis kunne reduseres. Revisjonen viste videre at reiseutgifter vedrørende det amerikanske luftforsvarets besøk ved CASEUR også ble belastet de europeiske myndigheter. Revisjonen konkluderte med at det kunne innføres en rekke sparetiltak i organisasjonen. Det amerikanske luftforsvaret sa seg villig til å innføre de tiltak som ble foreslått av riksrevisjonene.

I 1980 vedtok riksrevisjonene å etablere en arbeidsgruppe for å gjennomføre ytterligere undersøkelser. Som følge av dette ble det gjennomført en kritisk-økonomisk undersøkelse av kontraktadministrasjonskontoret i Brussel. CASEUR ble i realiteten administrert av USA, men finansiert av de europeiske kjøperlandene. På dette tidspunkt var CCH også lokalisert i Brussel og hadde som tidligere nevnt i oppgave å sikre valutabestemmelsene i MOU-avtalen.

I tillegg til å undersøke de ovennevnte organisasjoner foretok arbeidsgruppen en undersøkelse av ansvar og prosedyrer for det amerikanske forsvarets organisasjon for finansielle transaksjoner (Security Assistance Accounting Center – SAAC). SAAC hadde ansvaret for regnskapsføring av alt salg av militært materiell fra det amerikanske forsvaret til andre nasjoner. Det var således SAAC som foretok all fakturering av utgifter i forbindelse med F-16-programmet.

Arbeidsgruppen undersøkte også prisregulering og bruk av priseskalasjonsfaktorer, herunder formål, basis og metode for kalkulasjon. Arbeidsgruppen foretok undersøkelser av priseskaleringsformlene og den faktiske prisjusteringen i enkelte utvalgte hovedkontrakter og noen mindre kontrakter. Videre ble det også foretatt en undersøkelse av enkelte andre deler av programmet, herunder opplegget for fordeling av indirekte kostnader fra motorleverandørene.

Arbeidsgruppens undersøkelser viste blant annet at det er mulig å bygge ned CASEUR. Det amerikanske luftforsvaret tok hensyn både til denne og andre anbefalinger som kom fram i arbeidsgruppens rapport. Den gjennomførte revisjonen gjorde det mulig for riksrevisjonene og danne seg egne meninger i relasjon til den amerikanske administrasjon og ledelse av F-16-programmet.

5.4 Konklusjoner og anbefalinger

Det opprinnelige F-16-programmet må betraktes som fullført, og kun oppfølgingskjøp og oppdateringsprogrammet gjenstår. De europeiske riksrevisjonene har derfor konkludert med at de organisasjoner som er etablert for å administrere F-16-programmene, må reduseres.

Forvaltningsrevisjonen som ble gjennomført vedrørende administrasjonen av F-16-programmet, ga riksrevisjonene en god forståelse av de ulike rollene som amerikanske myndigheter har. Revisjonsfunnene resulterte i anbefalinger av enkelte tiltak eller endringer i rutinen. Stort sett sa amerikanerne seg enig i anbefalingene.

Konklusjonene etter undersøkelsen av CCH var at ordningen med utjevning av valutakursene virket rettferdig. Dersom det ikke hadde vært benyttet en slik ordning, ville dette kunne ført til utilsiktet profitt for enkelte leverandører.

I 1980-årene foretok riksrevisjonene en undersøk-

kelse av kontraktadministrasjons-organisasjonen i Europa (CASEUR) og konkluderte med at det var behov for å bygge ned denne. Det amerikanske luftforsvaret satte i verk tiltak som følge av både denne og andre revisjonsanbefalinger som ble fremmet. I tillegg foretok riksrevisjonene også en gjennomgang av regnskapsførings- og betalingsrutiner i forbindelse med prisjusteringer og fordeling av indirekte kostnader. Ovennevnte undersøkelser av det opprinnelige F-16-programmet gjorde det mulig for de europeiske rikrevisjonene å danne seg en egen oppfatning av kvaliteten på administrasjon og ledelse av programmet. Undersøkelsene dannet også grunnlaget for forståelse for bruken av enkelte viktige finansielle prinsipper. På bakgrunn av dette ble riksrevisjonene i stand til å komme med anbefalinger som har bidratt til en forbedring av de administrative forhold omkring F-16-programmet i Europa.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at de europeiske riksrevisjonene kunne hatt en stor fordel av et nærmere samarbeid med de nasjonale representanter i SPO.

Arbeidsgruppen har gitt følgende generelle anbefalinger vedrørende områdene beskrevet ovenfor:

- Det bør vurderes å foreta en nedbygging av administrasjonen som er opprettet rundt F-16-programmene etter hvert som det opprinnelige programmet fases ut og bare oppdateringsprogrammet (F-16 MLU-programmet) gjenstår.
- På bakgrunn av ulike undersøkelser som er foretatt tidligere, har riksrevisjonene hatt muligheten til å revidere og følge opp det opprinnelige F-16-programmet og gi relevante anbefalinger. Da en rekke forhold har endret seg betraktelig siden disse undersøkelsene ble foretatt, synes det å være behov for en egen undersøkelse omkring administrasjonen av oppdateringsprogrammet (F-16 MLU-programmet). Men som nevnt foran (side 3) ble den påtenkte undersøkelsen sterkt amputert, da amerikanske myndigheter nektet de europeiske riksrevisjonene innsyn eller adgang til aktuelle data/informasjon.
- I eventuelle framtidige samarbeidsprogrammer er det viktig at størrelsen på de administrative organer vurderes løpende.
- I eventuelle framtidige samarbeidsprogrammer bør riksrevisjonene sørge for et tettere samarbeid med eventuelle nasjonale representanter som er plassert i den organisasjonen som administrerer programmet.

6 KONTRAKTREVISJON

Det opprinnelige F-16-programmet, oppfølgingskjøpene (erstatningskjøpene) og F-16 MLU-programmet, er alle basert på den såkalte MOU-avtalen dattert 10. juni 1975. Avtalen er inngått mellom de amerikanske myndigheter og de europeiske kjøperlandene; Belgia, Danmark, Nederland og Norge.

Det amerikanske Forsvarsdepartementet har i henhold til bestemmelsene i MOU-avtalen fått tildelt ansvaret for administrasjonen av alle F-16-programmene.

Det amerikanske forsvarrets kontraktrevisjonsorgan DCAA er tillagt ansvaret for vurdering av pristilbud og revisjon av hovedkontrakter og underkontrakter på vegne av det amerikanske Forsvarsdepartementet. I henhold til amerikansk lov er den amerikanske riksrevisjonen, GAO, ansvarlig for oppfølging av bruken av amerikanske statlige midler. Riksrevisjonene i de europeiske kjøperlandene har i henhold til sine nasjonale lover samme ansvar som GAO i sine respektive land. De europeiske kjøperlandene har i tillegg også egne kontraktrevisjonsorganer innen Forsvaret. Disse er ansvarlig for vurdering av pristilbud og revisjon av kontrakter i de respektive land.

6.1 Det opprinnelige programmet

På bakgrunn av MOU-avtalen er det senere utarbeidet en rekke mer detaljerte tilleggsavtaler, såkalte tekniske avtaler (Technical Agreement – TA). Den første tekniske avtalen som ble opprettet, TA No 1, gir bestemmelser om revisjon av blant annet pristilbud og kontrakter. Avtalen beskriver betingelsene for prising og revisjon av hoved- og underkontrakter.

Av revisjonsavtalen framgår det at både de europeiske og de amerikanske myndigheter ser nødvendigheten av en adekvat vurdering av pristilbud og videre en omfattende kontraktrevisjon både av hoved- og underkontrakter. Dette for å sikre alle deltagende nasjoners interesser i programmet. Med bakgrunn i MOU-avtalen og i overensstemmelse med prinsippene om samarbeid og likhet, ble de europeiske og amerikanske myndigheter enige om å legge stor vekt på revisorenes vurdering av pristilbud og revisjon av kontraktene.

I henhold til den opprinnelige revisjonsavtalen er den amerikanske riksrevisjonen gitt rettigheter i forbindelse med revisjon av underkontrakter plassert i USA. Denne retten skal utøves i samarbeid med de europeiske revisjonsorganene. Representanter for den amerikanske riksrevisjonen er gjennom avtalen gitt fullmakt til å delta i revisjoner i Europa sammen med de europeiske revisjonsmyndighetene. I henhold til revisjonsavtalen har også de europeiske myndigheters revisorer rett til å delta sammen med den amerikanske riksrevisjonen på slike revisjonsoppdrag.

I 1980-årene ble de europeiske forsvarsmyndigheters interne kontraktrevisorer og de europeiske riksrevisjonene gitt ubegrensede muligheter til revisjon av de amerikanske leverandørenes pris- og kostnadsdata både for forkalkyler og etterkalkyler. Europeiske revisorer deltok også på revisjonsoppdrag utført i USA.

Samarbeidet mellom de amerikanske og de europeiske kontraktrevisorene var svært verdifullt. Av en felles rapport fra riksrevisjonene utgitt i 1991 framgår det imidlertid at de europeiske kontraktrevisorene savnet tilbakemelding på hvilken innvirkning deres vurderinger og revisjoner hadde fått på den endelige prisen. I enkelte tilfeller kunne det virke som om revisjon av forkalkyler ble foretatt etter at det var oppnådd enighet om en fastpriskontrakt uten mulighet for justeringer som følge av revisjonsfunn.

6.2 Oppdateringsprogrammet

Etter omfattende diskusjoner mellom europeiske og amerikanske myndigheter vedrørende rammeverket for det nye oppdateringsprogrammet, F-16 Mid-Life Update, ble revisjonsavtalen revidert i 1993. Prosessen i forbindelse med endring av revisjonsavtalen var både langvarig og grundig. Riksrevisjonene deltok både i diskusjonene og i den faktiske utformingen av den nye avtalen. Den endelige reviderte revisjonsavtalen ble signert av representanter fra det enkelte lands myndigheter og fra de enkelte riksrevisjonene. Dette ble gjort med tanke på ytterligere å sikre revisjonsrettighetene.

Den nye revisjonsavtalen ga de europeiske myndigheters revisorer adgang til basisinformasjon vedrørende kontraktforhandlinger gjennom blant annet referater fra forhandlingene. Den nye revisjonsavtalen stadfester ikke eksplisitt riksrevisjonenes selvstendige rett til revisjon, men forståelsen har vært at riksrevisjonene skal operere gjennom kontraktrevisorene i forsvaret.

I forbindelse med revisjon av store materiellanskaffelsesprogrammer er det vesentlig at riksrevisjonene får adgang til originale dokumenter i forbindelse med prisfastsettelser. Dette for å ha mulighet til å kunne vurdere om de avtalte priser er rimelige og rettferdige. Som tidligere nevnt hadde de europeiske riksrevisjonene slik adgang i forbindelse med revisjonen av det opprinnelige F-16-programmet.

Når det gjelder det nye oppdateringsprogrammet, har USA kun deltatt i definisjonsfasen og er således ikke kjøper av oppdateringspakkene. Imidlertid er produksjonskontraktene for dette programmet forhandlet mellom det amerikanske luftforsvaret og Lockheed Martin på vegne av de europeiske kjøperlandene. Forhandlingene ble gjennomført i perioden juli 1994 til april 1995.

Da de europeiske kontraktrevisorene i ettertid ønsket å se referater fra kontraktforhandlingene med supplerende informasjon, ble det klart at det amerikanske luftforsvaret var forhindret fra å utgi slik informasjon. Dette som følge av amerikansk lov som slår fast at det er ulovlig for offentlige tjenestemenn å utlevere informasjon som kan klassifiseres som forretningshemmeligheter, uten samtykke fra den berørte leverandøren. Leverandøren hadde vedtatt å klassifisere prisinformasjon som forretningshemme-

ligheter og nektet å utlevere eller gi adgang til denne informasjonen til de europeiske kontraktrevisorene.

På bakgrunn av ovennevnte var de europeiske kontraktrevisorene heller ikke i stand til å vurdere hvordan deres rapporter i forbindelse med revisjon hos de europeiske underleverandørene hadde innvirket på kontraktforhandlingene.

6.3 Den pragmatiske løsningen

Som et resultat av diskusjonene omkring revisjonsrettigheter bestemte det amerikanske luftforsvaret og de europeiske myndigheter i samråd med leverandøren at det skulle utarbeides et såkalt «Whitepaper» som en pragmatisk løsning på de problemer som var oppstått. Dette skjedde i desember 1994. Intensjonen med den pragmatiske løsningen var å gi de europeiske myndigheter, herunder kontraktrevisorene, et sammendrag av kontraktforhandlingene vedrørende oppdateringsprogrammet. På denne måten mente amerikanerne at man ville gjøre de europeiske forsvarsdepartementene i stand til å vurdere hvorvidt de avtalte priser var rimelige og rettferdige. Det såkalte «Whitepaper» ble ferdigstilt den 30. juni 1995, men omhandlet ikke alle kontraktene da noen av disse fortsatt ikke var ferdigforhandlet.

Det var ikke invitert representanter fra riksrevisjonene til det møtet hvor det ble vedtatt å gå videre med den såkalte pragmatiske løsningen. Dette til tross for at representanter fra riksrevisjonene også hadde signert på den nye revisjonsavtalen.

Den pragmatiske løsningen ble diskutert på et møte i september 1995 mellom representanter for riksrevisjonene. Det ble der uttrykt bekymring over at riksrevisjonene ikke hadde mulighet til å utføre selvstendig revisjon av oppdateringsprogrammet. Da det heller ikke var mulig å få tilgang til original dokumentasjon vedrørende forhandlingene, var det umulig for riksrevisjonene å arbeide videre med saken med henblikk på å komme fram til noe akseptabelt kompromiss.

I realiteten er den såkalte pragmatiske løsningen uakseptabel sett fra et revisjonsmessig synspunkt. Adgang til originale data er avgjørende for enhver revisor.

Den amerikanske riksrevisjonen og det amerikanske luftforsvaret diskuterte muligheten for en begrenset adgang for å gjennomgå enkelte utvalgte referater fra kontraktforhandlingene. Dette viste seg heller ikke å være mulig.

6.4 Den amerikanske riksrevisjonens revisjon av prisfastsetting for oppdateringskontraktene

På bakgrunn av problemene med innsyn anmodet den norske riksrevisjonen på vegne av de europeiske riksrevisjonene i januar 1996 den amerikanske riksrevisjonen om å foreta en revisjon av enkelte utvalgte kontrakter. GAO sa seg etter dette villig til å fore-

ta en revisjon av til sammen fire kontrakter utvalgt av hver av de europeiske riksrevisjonene.

Tatt i betraktning den situasjonen som var oppstått, sa de europeiske riksrevisjonene seg enig i at dette sannsynligvis var det eneste som kunne oppnås. GAO kunne ved å revidere et utvalgt antall kontrakter bekrefte hovedinnholdet i det såkalte «Whitepaper».

Representanter fra riksrevisjonene i Norge og Danmark hadde i mars 1996 et møte med det amerikanske luftforsvaret. Det ble foretatt ett besøk hos Lockheed Martin i samme forbindelse, og det ble da anmodet om en fullstendig liste over kontrakter under oppdateringsprogrammet. Dette ønsket ble imidlertid ikke etterkommet, og utvalget av kontrakter måtte således baseres på en generell oversikt over kontrakter som framgikk av «Whitepaper», i tillegg til opplysninger som ble gitt av de amerikanske kontraktrevisorene.

Den amerikanske riksrevisjonen ble gitt følgende mandat for den planlagte revisjonen:

«GAO skal gjennomføre en revisjon av til sammen fire kontraktreferater utvalgt av hver av de fire europeiske riksrevisjonene. Referatene skal vurderes med tanke på hvorvidt de avtalte priser er rimelige og rettferdige, og videre hvorvidt det er benyttet de samme satser som benyttes i tilsvarende kontrakter med amerikanske kjøpere.

GAO skal også gi de europeiske riksrevisjonene opplysninger om hvordan revisjoner utført av de europeiske kontraktrevisorene har innvirket på de endelige prisene.

GAO skal presentere en endelig rapport på møtet mellom riksrevisjonene i september 1996.»

På møtet i september 1996 presenterte GAO rapporten og de funn som var gjort. Revisjonsfunnene var oppsummert i en revisjonsrapport datert 24. september 1996, og hadde tittelen «Contract Pricing; Pricing of the F-16 Mid-Life Update Program Contracts.»

Konklusjonene i revisjonsrapporten fra den amerikanske riksrevisjonen kan kort oppsummeres slik:

Leverandørene foreslo og det amerikanske luftforsvaret godtok økonomiske beregningsfaktorer og priser for de to oppdateringskontraktene, som var forskjellige fra de som ble benyttet på samtidig inngåtte amerikanske kontrakter. Kontraktprisene for de europeiske deltagerlandene ble 9,4 mill USD høyere som et resultat av de beregningsfaktorene som ble benyttet.

Når det gjaldt hovedkontrakten med Lockheed Martin, hadde forsvarets representant hos leverandøren bekreftet at de priser og beregningsfaktorer som var benyttet for å kalkulere prisen, var i overensstemmelse med de som var benyttet i tilsvarende kontrakter med samme leverandør i samme periode. På tross av denne bekreftelsen ble det i oppdate-

ringskontrakten benyttet et sett av andre og høyere priser og beregningsfaktorer. De forhåndsavtalte standardfaktorene ble ikke benyttet ved kalkulasjon av oppdateringskontrakten, noe som førte til en prisøkning for de europeiske deltagerlandene på nærmere 8 mill USD. Det amerikanske Luftforsvaret forhandlet to andre kontrakter med Lockheed Martin samme dag som oppdateringskontraktene ble forhandlet. I disse kontraktene ble det benyttet lavere priser og beregningsfaktorer.

Under forhandlingene med underleverandøren Northrop Grumman ble det benyttet et generelt og administrativt gebyr beregnet for generelle salg til andre myndigheter (Foreign Military Sales) heller enn de lavere gebyrene som benyttes ved prising av den amerikanske regjeringens egne kontrakter. I tillegg benyttet det amerikanske luftforsvaret to ukorrekte faktorer i forbindelse med prising av oppdateringskontrakten. Disse to forholdene økte prisen med 1,4 mill USD.

Det amerikanske kontraktrevisjonsorganet foretok revisjon av forkalkylene til hovedleverandørene og stilte i den forbindelse spørsmål ved diverse kostnader. I tillegg rapporterte kontraktrevisorene om store beløp som ikke var klarlagt. Dette fordi det for mange av underleverandørene ikke var foretatt revisjon av forkalkylene. Bortsett fra de priser og beregningsfaktorer som ble benyttet i hovedkontrakten med Lockheed Martin, benyttet de amerikanske forhandlerne kontraktrevisorenes anbefalinger til å forhandle lavere priser for hovedkontraktene.

I forbindelse med evaluering og forhandling av tilbud fra underleverandører benytter både Lockheed Martin og Northrop Grumman seg av fastlagte kontroller som er pålagt i det amerikanske anskaffelsesregelverket. Forhandlerne fra det amerikanske luftforsvaret aksepterte de foreslåtte og forhandlede priser fra underleverandørene som rimelige og rettferdige basert på de vurderinger som hovedleverandøren selv hadde foretatt.

På bakgrunn av innholdet i revisjonsrapporten anmodet de europeiske riksrevisjonene GAO om å komme med en generell konklusjon vedrørende alle de kontrakter som var inngått for oppdateringsprogrammet. I brev av 7. oktober 1996 uttalte GAO følgende: «Basert på resultatene av vår gjennomgang, anser vi at de avtalte priser er rimelige og rettferdige.»

I januar 1997 sendte det amerikanske luftforsvaret et brev til GAO hvor de anmodet om at innholdet i revisjonsrapporten vedrørende prising av oppdateringskontraktene ble revurdert. I brevet ble det videre uttalt at kopier av rapporten var distribuert til mange personer og organisasjoner som ikke hadde forstått at mye av innholdet i rapporten var trukket tilbake gjennom det brev som ble sendt fra GAO til riksrevisjonene den 7. oktober 1996. Det amerikanske luftforsvaret var av den oppfatning at den rapporten som var utarbeidet, på mange områder var

misvisende, og ønsket derfor at deler av rapporten skulle endres og videre at innholdet i brev av 7. oktober 1996 ble innarbeidet i rapporten. GAO sendte den 14. januar 1997 et brev tilbake til det amerikanske luftforsvaret hvor de meddelte at det ikke var kommet fram informasjon som gjorde at noe av innholdet i rapporten var trukket tilbake. GAO uttalte videre at de fortsatt mener at rapporten gir en korrekt og presis beskrivelse av forholdene omkring kontraktforhandlingene for oppdateringsprogrammet.

På det nåværende tidspunkt er det ikke klart om og når de amerikanske leverandørene tilbakebetaler de merkostnadene som den amerikanske riksrevisjonen (GAO) har påvist gjennom sin revisjon.

6.5 Konklusjoner og anbefalinger

Revisjonssamarbeidet mellom de amerikanske og europeiske kontraktrevisorene og de europeiske og den amerikanske riksrevisjonen har vært svært verdifullt. Prinsipper og retningslinjer som var avtalt i den opprinnelige revisjonsavtalen, fungerte meget bra i forbindelse med revisjon av det opprinnelige F-16-programmet. Som det imidlertid framgår av de europeiske riksrevisjonenes fellesrapport fra 1991, konstaterte man manglende tilbakemeldinger fra amerikanerne til de europeiske kontraktrevisorene på hvilken innvirkning deres vurderinger og konklusjoner hadde fått for den endelige prisen.

Når det gjelder de problemene som framkom i forbindelse med implementeringen av den reviderte revisjonsavtalen, er det de europeiske riksrevisjonenes oppfatning at GAOs revisjon klart viser at det er signifikant behov for innsyn i dokumentasjonen vedrørende kontraktforhandlingene for oppdateringsprogrammet.

De europeiske riksrevisjonene ble ikke på noe tidspunkt informert om de spesielle forhold som åpenbart eksisterte under kontraktforhandlingene. Det såkalte «Whitepaper» inneholdt ingen slike opplysninger, og det var heller ikke gitt slik informasjon i de orienteringer som det amerikanske luftforsvaret regelmessig hadde gitt til de europeiske riksrevisjonene.

På bakgrunn av ovennevnte konkluderte de europeiske riksrevisjonene som nevnt foran at den pragmatiske løsningen som ble avtalt i desember 1994 gjennom det såkalte «Whitepaper», ikke var en akseptabel løsning. De europeiske riksrevisjonene har funnet det riktig å poengtere overfor de europeiske forsvarsdepartementene at de har ansvar for å sikre at riksrevisjonene får den nødvendige tilgang til de data som anses nødvendige for å foreta en forsvarlig revisjon. Imidlertid må det tilføyes at den situasjonen som oppsto med nektelse av innsyn, sannsynligvis ikke kunne vært forutsett av de europeiske forsvarsdepartementene.

De europeiske riksrevisjonene har senere konkludert med at det ikke har vært mulig å få innsyn i

adekvat informasjon vedrørende oppdateringsprogrammet. Det har derfor ikke vært mulig for de europeiske riksrevisjonene å foreta en revisjon av prisingen vedrørende F-16 MLU-programmet.

Det er riksrevisjonenes oppfatning at de retningslinjer som framgår av revisjonsavtalen, skulle vært sikret direkte i kontrakt mellom det amerikanske luftforsvaret og leverandøren. Imidlertid kan det ikke være tvil om at programmet er basert på bestemmelsene i MOU-avtalen, og at retningslinjene i revisjonsavtalen således er gjeldende også for oppdateringsprogrammet. De europeiske myndighetene burde på forhånd sikret seg adekvat juridisk assistanse slik at mulige innsynsproblemer kunne vært kjent før hovedkontrakten ble signert. Slik juridisk assistanse kunne gitt myndighetene bedre mulighet til å sikre innsynsrettighetene. Det bør imidlertid også tilføyes at de amerikanske myndigheter burde informert om at slike problemer kunne oppstå som følge av amerikansk lov.

Revisjonen av revisjonsavtalen ble gjennomført for ytterligere å sikre kontraktrevisorenes rettigheter. Sett fra et europeisk synspunkt ble resultatet imidlertid det helt motsatte.

Ved eventuelle framtidige samarbeidsprogrammer av denne karakter bør man også legge opp til tilsvarende avtaler om revisjon. Som tidligere nevnt bør slike bestemmelser inngå som en del av hovedkontrakten med leverandøren. For å unngå lignende problemer i framtiden bør de deltagende nasjonene på forhånd sørge for tilfredsstillende juridisk assistanse ved inngåelse av avtaler med andre nasjoner.

Man bør også sikre rutiner for adekvat og tidsriktig rapportering vedrørende revisjonsfunn fra ulike revisjonsorganer.

7 GJENKJØPSAVTALER

7.1 Bakgrunn

De europeiske myndighetene stilte i sin tid som betingelse for å delta i samarbeidet om F-16 at en del av produksjonen skulle foregå i Europa. Dette omtales som gjenkjøp eller «offset». Ifølge MOU-avtalen er USA forpliktet til å tilstå de europeiske deltagerlandene sett under ett et totalt gjenkjøp på minimum 58 % av verdien på de europeiske anskaffelsene. Dersom det ikke var mulig å plassere flyproduksjon i Europa, kunne det vurderes å betrakte andre amerikanske kjøp i Europa som gjenkjøp. Imidlertid måtte det her være snakk om kompenserende produksjon på samme teknologiske nivå. Dette omtales som indirekte gjenkjøp.

I henhold til bestemmelsene i MOU-avtalen krevde det amerikanske Forsvarsdepartementet at hovedleverandørene skulle plassere kontrakter både vedrørende utvikling og produksjon i de europeiske deltagerlandene. Det var imidlertid en betingelse at kontraktene skulle være «rimelig konkurransedykti-

ge». Selv om prosedyrer for å avklare begrepet «rimelig konkurransedyktige» ble approbert av styringskomiteen, var det ikke avtalt noen eksakt definisjon av dette begrepet.

MOU-avtalen er klar med hensyn til fordelingen av gjenkjøp mellom USA og de europeiske deltagerlandene som en gruppe, men det er ingen retningslinjer for fordeling av «offset» mellom de europeiske partene.

	BELGIA	DANMARK	NEDERLAND	NORGE	SUM
Antall fly	116	58	102	72	348
Verdi på anskaffelsen	\$ 878,9	\$ 449,2	\$ 800,5	\$ 671,4	\$ 2 800,0
Forpliktet gjenkjøp (58 %)	\$ 509,8	\$ 260,5	\$ 464,3	\$ 389,4	\$ 1 624,0
Faktisk gjenkjøp	\$ 683,8	\$ 239,7	\$ 422,7	\$ 301,4	\$ 1 647,6
Gjenkjøp i prosent av anskaffelsesverdi	77,8 %	53,3 %	52,8 %	44,8 %	58,8 %

Fra begynnelsen av var det ikke etablert prosedyrer og definisjoner for gjenkjøp. Senere er det etablert en del slike prosedyrer, men disse omhandler imidlertid ikke ikke-økonomiske forhold. Her kan for eksempel nevnes arbeidsplasser, opplæring, industriutvikling og samarbeid med amerikansk industri. De europeiske riksrevisjonene mener derfor at de ikke kan bekrefte nøyaktigheten av de beregninger som er foretatt med hensyn til gjenkjøpsandeler. Det er således ingen klare og definerte prosedyrer med hensyn til beregning av gjenkjøpsandeler, noe som gjør det særdeles vanskelig å kalkulere den reelle prosenten for gjenkjøp.

Komiteen for industrielle forhold diskuterte gjenkjøpsproblematikken allerede i 1983–84. De konkluderte med at beregninger av gjenkjøpsprosent vil være avhengig av hva slags gjenkjøpsavtaler det er snakk om, herunder blant annet hvor mye som importeres i forbindelse med produksjonen. Komiteen forklarte i 1983 at verdien av de varer som de europeiske underleverandørene måtte importere fra USA, ikke var tatt med i beregningen. Dersom de hadde vært tatt hensyn til, ville prosentene for gjenkjøp blitt endret.

7.3 Konklusjoner og anbefalinger

I henhold til de beregninger som er foretatt, utgjør den totale gjenkjøpsandelen for de europeiske deltagerlandene sett under ett 58,8 %, og betingelsene i MOU-avtalen er således oppfylt. Gjenkjøpsandelene har vært svært stabile over en lengre periode, og det er ikke forventet at disse vil endre seg i særlig grad.

Som tidligere nevnt er imidlertid ikke de europeiske riksrevisjonene overbevist om at de beregninger av gjenkjøpsandeler som er presentert fra de amerikanske myndigheter, er de eksakte og reelle andeler. Dette skyldes manglende prosedyrer for beregning av gjenkjøp og manglende felles forståelse av definisjonen. Det er tilnærmet umulig for riksre-

7.2 Status for gjenkjøp

Systemkontoret for F-16 ga i forbindelse med riksrevisjonenes møte i september 1996 en orientering om status på gjenkjøpsavtaler for det opprinnelige F-16-programmet.

Status for gjenkjøp pr mars 1996 var som følger:

visjonene å vurdere betydningen av gjenkjøpene i ettertid. Dette var imidlertid viktige forhold i forbindelse med vurderinger og beslutninger forut for inngåelsen av MOU-avtalen.

Hvis man legger status for gjenkjøp pr mars 1996 til grunn, kommer Norge klart dårligst ut med en gjenkjøpsprosent på bare 44,8 %.

Eventuelle framtidige samarbeidsprogrammer bør spesifisere det enkelte lands gjenkjøpsandeler så langt det er mulig. I den forbindelse må det også tas hensyn til det enkelte lands industrielle kapasitet på de ulike områder. Videre må det etableres klare og presise retningslinjer for hvordan man vurderer og beregner gjenkjøpsandelene, herunder også forhold som ikke er rent økonomiske.

8 OPPGJØR AV KONTRAKTER OG AVTALER

8.1 Standard prosedyre for oppgjør av FMS-avtaler

En beskrivelse av FMS-avtaler generelt er gitt i kapittel 4.4.

Den lange og komplekse prosedyren med oppgjør av de enkelte FMS-avtalene er delt inn i to faser:

- Den første fasen består av en foreløpig gjennomgang og avslutning av de enkelte underavtaler relatert til den enkelte varelinje i hovedavtalen (LOA). Dette er basis for oppgjør og avslutning av den enkelte varelinje.
- Den andre oppgjørsmfasen består av en foreløpig gjennomgang og avslutning av alle varelinjer i den enkelte hovedavtale.

I forbindelse med slutføring av andre oppgjørsmfase skal det utstedes et eget sertifikat inneholdende finansielle opplysninger og nøkkeltall. Et slik sertifikat skal utstedes til det enkelte deltagende land.

Standard prosedyre for oppgjør av FMS-avtaler krever at alle artikler og tjenester som er bestilt under en avtale, må være levert før den enkelte underavtale, varelinje eller hovedavtale kan avsluttes. Alle regnskaper må også være gjennomgått og avstemt, og eventuelle differanser må være rettet opp. Selv om alle leveranser i forbindelse med de europeiske deltagerlandenes opprinnelige F-16-kjøp for lengst er avsluttet, kan imidlertid enkelte avtaler fortsatt være uavsluttet da andre leveranser som ikke er avsluttet, inngår i samme kontrakt.

Dersom en skulle velge å benytte standard prosedyrer for avslutning av FMS-avtaler, vil det i henhold til hovedplan for avslutning av slike avtaler ikke være mulig å ha gjennomført en fullstendig avslutning av de europeiske deltagerlandenes opprinnelige kjøp før år 2006.

Diskusjoner vedrørende oppgjør og avslutning av FMS-avtalene startet allerede i 1985. Systemkontoret for F-16 etablerte i 1988 en arbeidsgruppe som skulle forberede den endelige faktureringen av det opprinnelige kjøpet. I juni 1990 informerte representanter fra systemkontoret riksrevisjonene om at det sannsynligvis ikke var mulig å foreta et endelig oppgjør av de disse kjøpene før i 1997.

De europeiske riksrevisjonene er av den oppfatning at det er uakseptabelt at det tar så mange år før et endelig oppgjør kan finne sted. De europeiske riksrevisjonene uttrykte i brev av februar 1991 til styringskomiteen at en slik løsning ikke var akseptabel. Styringskomiteen ble anmodet om å forsøke å organisere oppgjørsprosessen på en slik måte at det var mulig å foreta endelig oppgjør av en avtale i rimelig tid etter at siste artikkel/tjeneste var levert.

Riksrevisjonene har en rekke ganger påpekt behovet for å få gjennomført et hurtigere oppgjør av F-16-avtalene. I 1994 sa systemkontoret seg villig til å forberede en halvårsrapport for status vedrørende oppgjør av de enkelte avtalene.

Det ble senere etablert en arbeidsgruppe med representanter fra riksrevisjonene, det amerikanske Forsvarsdepartementets internrevisjon, forsvarets kontraktrevisorer og systemkontoret. Arbeidsgruppen skulle undersøke framgang i oppgjørsprosessen og videre informere riksrevisjonene om resultatet.

I mellomtiden foretok også det amerikanske forsvarsdepartementets internrevisjon en revisjon av oppgjørsprosessen. Dette skjedde på anmodning fra de europeiske riksrevisjonene. Resultatene fra undersøkelsen ble presentert for riksrevisjonene på møte i september 1995.

8.2 Framskyndet prosedyre for oppgjør av FMS-avtaler

Det amerikanske forsvarsdepartementets internrevisjon konkluderte i sin rapport med at målsettingen om endelig oppgjør av de opprinnelige F-16-avtalene i 1997 sannsynligvis ikke var realistisk. Internre-

visjonen ga imidlertid flere anbefalinger til de amerikanske myndighetene. Rapporten fokuserte blant annet på muligheten for å benytte en framskyndet oppgjørsprosess.

En ny framdriftsplan for oppgjør av avtalene under det opprinnelige F-16-kjøpet ble presentert og gjennomgått på de årlige revisjonsmøtene i 1996 og i 1997.

Diskusjonene omkring bruk av en framskyndet oppgjørsprosess var langvarige og grundige. De europeiske riksrevisjonene diskuterte også problemstillingen med sine respektive forsvarsdepartementer. En avtale mellom amerikanske og europeiske myndigheter om bruk av framskyndet oppgjørsprosess ble inngått 20. november 1996. Denne avtalen omtales som styringskomiteavtale nr 47. I henhold til denne avtalen skulle det være mulig å oppnå målsettingen om endelig avslutning av de opprinnelige F-16-avtalene innen utgangen av desember 1997.

Amerikanske regler gjorde det nå mulig å avslutte den enkelte FMS-avtale for en kunde selv om de inngåtte kontrakter fortsatt var aktive for andre kunder. Det ville da bli etablert en sperret konto for hver av de europeiske deltagerlandene. Denne kontoen skal være aktiv inntil alle kontraktene er endelig avsluttet. I realiteten innebærer den nye oppgjørsprosessen at de europeiske deltagerlandenes avtaler trekkes ut av den ordinære prosessen og behandles særskilt.

I henhold til den nye framdriftsplanen som ble presentert for riksrevisjonene i september 1996, skulle alle oppgjør være avsluttet innen utgangen av 1997, og endelig avslutning av de europeiske avtalene kunne skje i mai 1998. På revisjonsmøte i september 1997 ble det imidlertid informert om at det hadde oppstått enkelte forsinkelser, og at endelig oppgjør ikke kunne foretas før i juni 1998. På det årlige møtet i revisjonssamarbeidet i oktober 1998 ble det fra de amerikanske myndigheter informert om at sluttoppgjøret snart var gjennomført, og at kontraktene ville bli offisielt avsluttet ved utgangen av 1998. Det endelige sluttoppgjøret vil bli oversendt de europeiske deltagerlandene 15. januar 1999.

8.3 Framdriftsplan for oppgjør av de ulike F-16-avtalene

Som tidligere nevnt ble en framdriftsplan for oppgjør av det opprinnelige F-16-programmet presentert for riksrevisjonene i september 1996. En framdriftsplan for oppfølgingskjøpene ble presentert på det årlige møtet i 1997, og framdriftsplan for oppgjør av oppdateringsavtalene (F-16 MLU) ble presentert for riksrevisjonene i oktober 1998. Sluttoppgjør for oppfølgingskjøpene er satt til 15. oktober 2003, og sluttoppgjør for oppdateringskjøpet er satt til henholdsvis 15. januar 2003 for utviklingskontrakten og 15. januar 2010 for produksjonskontrakten.

Diskusjoner mellom riksrevisjonene, deres res-

pektive myndigheter og de amerikanske myndighetene har således resultert i vedtak om bruk av en framskyndet oppgjørsprosess for det opprinnelige F-16-programmet. Styringskomiteavtale nr 47 gir styringskomiteen fullmakt til å avgjøre når en avtale kan avsluttes ved hjelp av den nye og forenklete prosessen. Foreløpig har styringskomiteen kun kommet til en slik avgjørelse når det gjelder det opprinnelige programmet. De estimerte datoer for sluttoppgjør forutsetter en framskyndet oppgjørsprosess.

8.4 Konklusjoner og anbefalinger

De opprinnelige F-16-avtalene ble signert i 1977 og skal etter planen være avsluttet i 1998. Siste fly under den opprinnelige avtalen ble levert i 1984. Det vil således gå ca 14 år før kontrakter og avtaler er formelt avsluttet. I juni 1984 ble for øvrig det siste norske flyet levert.

De europeiske riksrevisjonene er av den oppfatning at dette ikke er akseptabelt. Det blir uforholdsmessig vanskelig både å revidere gjennomføringen av avtalen og å følge opp den budsjettmessige siden.

Ved å signere styringskomiteavtale nr 47 har de europeiske myndigheter samtykket i at det benyttes en framskyndet oppgjørsprosess for å avslutte det opprinnelige F-16-programmet. Avtalen gir videre mulighet for å vedta at denne prosessen også skal benyttes for oppfølgings- og oppdateringskjøpene. De europeiske riksrevisjonene har anbefalt at slikt vedtak fattes.

9 PRINSIPPER FOR PRISFASTSETTELSE

9.1 Prisutjevningssprinsippet

Prisutjevningssprinsippet medfører at alle de europeiske deltagerlandene skal betale samme pris for alle de 348 flyene om ble levert. Dette til tross for at lærekurveeffekten ikke vil være den samme for det enkelte produserte fly.

Prisutjevningssprinsippet for F-16-programmet er definert som aggregerte felleskostnader for de europeiske flyene (F-16 a og b) dividert på det totale antall europeiske fly. Kostnader som vedrører det enkelte land særskilt, ble holdt utenfor denne beregningen. Prisutjevningssprinsippet inkluderer både faste og variable kostnader vedrørende flyskrog, motor, radar og aeronautisk utstyr.

En av hovedmålsettingene til riksrevisjonene har hele tiden vært å vurdere hvorvidt de kostnader som er belastet på det enkelte europeiske land, er korrekte. På bakgrunn av denne målsettingen foretok det amerikanske forsvarsdepartementets internrevisjon en undersøkelse av alle leveranser og fordeling av kostnader i henhold til prisutjevningssprinsippet. Det ble funnet enkelte avvik, men disse ble senere rette opp. Internrevisjonen konkluderte blant annet med at variable kostnader relatert til tekniske endringer som

var skjedd i forbindelse med implementeringen, ikke fullt ut hadde blitt belastet de europeiske landene. Slike kostnader ble anbefalt belastet i ettertid.

9.2 Maksimalpris-prinsippet

Maksimalpris for det enkelte F-16-fly er i MOU-avtalen satt til \$ 6 091 000. Prisen er beregnet ut fra prisnivå i 1975. De amerikanske myndigheter aksepterte at dette taket ble satt for å forhindre sterk kostnadsvekst. Blant de europeiske deltagerlandene ble denne prisen betraktet som maksimalt kostnadstak. Maksimalprisen inkluderer i hovedsak kostnader for flyskrog, motor, andel av utviklingskostnader og kostnader i forbindelse med verktøydubletter som følge av flere produksjonslinjer. I tillegg til ovennevnte pris kommer kostnader for en rekke tilleggsutstyr som varierer i type og omfang mellom de enkelte land. Kostnader i forbindelse med slikt utstyr er gruppert i egne avtaler under det enkelte lands kjøpsavtale med USA (LOA).

Den totale verdien på den opprinnelige LOA for Norge var pålydende ca 707 millioner amerikanske dollar. Kontraktverdi pr 30. juni 1998 er på totalt 1 301 millioner dollar. Av dette er det utbetalt totalt ca 1 259,2 millioner dollar. I tillegg kommer verdien av de to erstatningsflyene hvor det er kontraktsfestet og betalt med totalt 26,3 millioner dollar.

9.3 Konklusjoner og anbefalinger

Prisutjevningssprinsippet er ut fra riksrevisjonenes oppfatning svært viktig og gjør det mulig å utjevne prisene mellom de europeiske landene uavhengig av produksjonstidspunkt.

Maksimalprinsippet er også en viktig faktor i relasjon til riksrevisjonenes oppgave med å vurdere budsjett disiplinen i slike anskaffelsesprogrammer. Den svært langvarige prosessen med oppgjør av avtalene gjør det imidlertid umulig innenfor et akseptabelt tidsrom å vurdere hvorvidt de vedtatte budsjetter totalt sett er overholdt.

I eventuelle framtidige programmer av samme karakter vil det også være viktig å sørge for prisutjevning slik at prisforskjeller over en lang produksjonsperiode kan jevnes ut. Prinsippet fører også til at det enkelte kjøperland betaler samme pris per artikkel. Prinsippet er vurdert som fundamentalt i en samproduksjon.

Maksimalprisprinsippet har vært den ene faste økonomiske faktor som har bidratt til å hjelpe riksrevisjonene å vurdere hvorvidt forbruket har vært i overensstemmelse med godkjente budsjetter. Det faktum at riksrevisjonene fortsatt følger opp utviklingen i totalprisen, har uten tvil bidratt til økt budsjett disiplin. Prinsippet har etter riksrevisjonenes vurdering fungert svært bra og bør vurderes også for eventuelle andre samarbeidsprogrammer av lignende karakter.