



**DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT**

Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2019/1060-2//GEM

17.06.2019

Svar på Kontroll- og konstitusjonskomiteens spørsmål vedr. kostnader knyttet til kampflyanskaffelsen

Jeg viser til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 4. juni 2019, der komiteen ber meg svare på en rekke spørsmål om kampflyanskaffelsens kostnader.

For å sikre at Stortinget har god oversikt over kostnadsbildet er bevilgningene til nye kampfly med baseløsning skilt ut på et eget kapittel i statsbudsjettet. Dette ble gjort i forbindelse med behandlingen av Prop. 111 S (2011-2012) for å synliggjøre de samlede bevilgningene på en oversiktlig måte. Kapitlet omfatter gjennomføringskostnader for programmet, investeringskostnaden for F-35 kampfly med utrustning, medlemsskapskostnaden i det flernasjonale partnerskapet samt investeringskostnaden for F-35 baseløsning.

Kampflyprogrammet gjennomfører årlig grundige økonomiske usikkerhetsanalyser. Metodikken for disse er beskrevet i vedlegg 2 til Prop. 73 S (2011-2012). Resultatet av analysene danner grunnlag for styring av programmet og er i tillegg grunnlaget for det årlige bevilgningsbehovet til kampflyanskaffelsen og kostnadsrapporteringen til Stortinget.

Spørsmål 1 Bruk av usikkerhetsavsetningen

I henhold til statens prosjektmodell er kostnadsrammen det kostnadsnivået Stortinget inviteres til å vedta og utgjør således det øvre finansielle taket for et prosjekt (jf. Rundskriv R-108/19 fra Finansdepartementet). Styringsrammen, som vi for kampflyanskaffelsen så langt har omtalt som styringsmålet, er det kostnadsnivået utøvende etat forventes å holde prosjektet innenfor.

For statlige prosjekter er det vanlig praksis å oppgi forventet kostnad sammenholdt med pris- og valutajustert kostnadsramme i de årlige budsjettproposisjonene. For kampflyanskaffelsen har Forsvarsdepartementet i tillegg valgt å opplyse om hvordan forventet kostnad ligger an i forhold til styringsrammen. Komiteen skriver at Stortinget skal opplyses om brudd på styringsmålet for anskaffelsen. Dette vil i så fall være et særegent krav for

kampflyanskaffelsen. Forsvarsdepartementet har ikke funnet at Stortinget har lagt en slik forutsetning til grunn.

Kampflyprogrammets usikkerhetsanalyser har de siste årene vist at forventet kostnad for kampflyanskaffelsen ligger over styringsrammen, men under kostnadsrammen. Dette er Stortinget godt kjent med gjennom rapporteringen i de årlige budsjettproposisjonene, senest i Prop. 1 S (2018-2019) s. 75 hvor det står: *«Forventet kostnad for kampflyanskaffelsen er i denne analysen estimert til 82,7 mrd. kroner. Dette er over prisjustert styringsmål, men innenfor prisjustert kostnadsramme (P85)»*. Forsvarsdepartementet opplyser i påfølgende tabell på s. 76 i Prop. 1 S (2018-2019) at prisjustert styringsmål utgjør 74,6 mrd. kroner og at prisjustert kostnadsramme er 85,1 mrd. kroner.

Jeg har merket meg at flere i det siste har hevdet at det har vært en kostnadssprekk i kampflyanskaffelsen fordi forventet kostnad for anskaffelsen er anslått å ligge over styringsrammen. En slik forståelse av kostnadssprekk vil innebære at halvparten av statens prosjekter sprekker, siden styringsrammen skal beregnes slik at den kan nås med 50 prosent sannsynlighet. Styringsrammen for kampflyanskaffelsen ble også av ekstern kvalitetssikrer beregnet med en 50 prosent sannsynlighet for oppnåelse og en forutsetning om at valutarisiko ikke kan håndteres innenfor styringsrammen. Som for alle andre store statlige prosjekter har Forsvarsdepartementet lagt til grunn at kostnadsrammen for kampflyanskaffelsen er det øvre finansielle taket som Stortinget har vedtatt at prosjektet skal holdes innenfor. Det er først når et prosjekt har en overskridelse *utover* Stortingets vedtatte kostnadsramme, at det vil kunne omtales som en kostnadssprekk. Forventet kostnad fra de årlige usikkerhetsanalysene har frem til i dag ligget under den vedtatte kostnadsrammen.

Jeg svarte i Stortingets spørretime den 22. mai 2019 at *«dersom det blir behov for å benytte hele eller deler av usikkerhetsavsetningen, vil regjeringen vurdere dette bevilgningsbehovet helhetlig opp mot andre prosjekter og øvrige satsingsområder. Dette vil regjeringen på ordinær måte komme tilbake til i de årlige budsjettproposisjonene, noe som er helt i henhold til Stortingets bevilgningsreglement.»*

Av bevilgningsreglementets prinsipper følger det at staten ikke praktiserer flerårig budsjettering. For kampflyanskaffelsen innebærer det altså at regjeringen foreslår bevilgninger ett år av gangen i tråd med det som forventes å bli kontant utbetalt i det aktuelle budsjettåret. Det statlige budsjettssystemet gir ikke rom for å foreslå bevilgninger eller omdisponeringer i framtidige budsjetter. Derfor har verken denne eller tidligere regjeringer foreslått inndekninger for å ta høyde for eventuelle økte bevilgningsbehov i framtidige budsjettår.

I de neste seks budsjettårene vil det være behov for bevilgninger til kampflyanskaffelsen. Hvor mye det er behov for å bevilge i det enkelte budsjettår, vil avhenge av effekten av kostnadsreducerende tiltak, utfallet av framtidige forhandlinger, og ikke minst av utviklingen i valutakursen de neste seks årene. Det er for tidlig å vurdere bevilgningsbehovet for den gjenværende delen av anskaffelsen.

Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

- a) Er man i ferd med å bruke usikkerhetsavsetningen eller ikke?

Svar:

Nei. I forbindelse med behandlingen av Prop. 73 S (2011-2012) ble det lagt til grunn at kampflyanskaffelsen gjennomføres som fortløpende anskaffelsesbeslutninger i det enkelte bestillingsår. Daværende regjering la således til grunn å fremme beslutningsgrunnlag for Stortinget i forkant av hver bestilling av fly. I tråd med dette er det i forbindelse med behandlingen av de årlige budsjettproposisjonene gitt fullmakt til å bestille fly med nødvendig tilleggsutstyr i henhold til leveranseplanen. Som beskrevet i Prop. 1 S (2018-2019) er de akkumulerte fullmaktene Stortinget hittil har gitt på 65,8 mrd. kroner, jf. tabell 4.1 på s. 76. I tabellen fremgår det også at prisjustert kostnadsramme er 85,1 mrd. kroner, og at prisjustert styringsramme er 74,6 mrd. kroner. På samme side opplyser Forsvarsdepartementet at om lag 37 prosent av forventet investeringskostnad vil være utbetalt ved utgangen av 2018. Dette utgjør om lag 31 mrd. kroner, jf. Tabell 4.2 på s. 76. Samme tabell viser at bevilgningsbehovet i 2019 beløper seg til om lag 7 mrd. kroner, noe som tilsier at påløpte kostnader for kampflyanskaffelsen ved utgangen av 2019 vil være om lag 38 mrd. kroner. Dette tilsvarer om lag 50 prosent av styringsrammen. Tabellen viser også at det ved utgangen av 2019 vil gjenstå 47 mrd. kroner av den kostnadsrammen Stortinget godkjente i 2012.

Opplysningene allerede gitt til Stortinget viser derfor at Forsvarsdepartementet ikke er i ferd med å bruke av usikkerhetsavsetningen.

- b) Hvis nei; er regjeringen i dag mer eller mindre sikker på om usikkerhetsavsetningen en gang måtte tas i bruk enn ved forrige runde Stortinget ble informert om saken?

Svar:

Ved inngangen til 2015 økte vekslingskursen mellom norske kroner og amerikanske dollar over den gjennomsnittskursen som ble lagt til grunn da anskaffelsen ble godkjent i 2012. Risikoen for at en fortsatt høy vekslingskurs vil kunne medføre at styringsrammen ikke kan oppnås, ble første gang omtalt i budsjettproposisjonen for 2016. Denne risikoen er også beskrevet i påfølgende årlige budsjettproposisjoner.

I Prop. 1 S (2017-2018) opplyste regjeringen at om lag 25 pst. av forventet kostnad vil være utbetalt innen utgangen av 2017. Som nevnt over, opplyste Forsvarsdepartementet i Prop. 1 S (2018-2019) at om lag 37 pst. av den forventede investeringskostnaden ville være utbetalt innen utgangen av 2018.

Sannsynligheten for å kunne holde kostnadene for kampflyanskaffelsen innenfor styringsrammen reduseres gradvis etter hvert som utbetalingene gjennomføres med en høyere dollarkurs enn det som er lagt til grunn for beregningen av styringsrammen. Isolert sett trekker en fortsatt høy dollarkurs i retning av å måtte bruke av usikkerhetsavsetningen i fremtiden. Imidlertid trekker reduserte kostnader i selve anskaffelsen i motsatt retning. Selv om dette gir usikkerhet knyttet utbetalingene over de neste seks årene, er det likevel i dag noe større sannsynlighet for at vi må ta i bruk usikkerhetsavsetningen. Jeg viser forøvrig til min redegjørelse for bruken av kostnadsramme og styringsramme i innledningen over.

Spørsmål 2 Styringsmålet

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til at Kampflyprogrammets leder i en e-post gjengitt i Bergens Tidende 23. april 2019 skriver følgende: «Sannsynligheten for å nå styringsmålet er dermed blitt lavere. Av den grunn har vi ikke eksplisitt omtalt styringsmålsettingen i 2019-budsjettet.»

Dette sitatet gjengir kun to setninger av et lengre svar som ble gitt Bergens Tidende. Det fulle svaret som ble gitt Bergens Tidende er som følger:

«I forbindelse med budsjettfremliggelsene har vi holdt Stortinget oppdatert om kostnadsbildet for kampflyanskaffelsen. Som en del av dette har vi redegjort for forventet kostnad og sammenlignet dette med prisjustert styringsmål og kostnadsramme. Vi mente for inntil 2-3 år siden at programmet med stor sikkerhet ville holde seg innenfor styringsmålet. I forbindelse med fremleggelsen av 2018-budsjettet mente vi også at det med betydelig sikkerhet kunne slås fast styringsmålet kunne fastholdes. Dette var begrunnet med at om lag 25 pst. av forventet kostnad ville være utbetalt ved utgangen av 2017 og at det gjensto utbetalinger i minst 8 år framover i tid. Gjennom det siste året har vekslingskursen holdt seg høy. Ved utgangen av 2018 forventer vi at om lag 37 pst. av forventet investeringskostnad vil være utbetalt. Sannsynligheten for å nå styringsmålet har dermed blitt lavere. Av denne grunn har vi ikke eksplisitt omtalt styringsmålsettingen i 2019-budsjettet. Forsvarsdepartementet har ikke forlatt målsettingen om å holde kostnadene innenfor styringsmålet. Dagens oppdaterte estimat er på 82,7 mrd. kroner. Dette er høyere enn styringsmålet, men innenfor kostnadsrammen for programmet. (ref Prop. 1 S (2018-2019), side 75)».

Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

- a) Stemmer opplysningene fra kampflyprogrammets leder slik de er gjengitt i Bergens tidende?

Svar:

Ja. De opplysningene som Kampflyprogrammets leder ga til Bergens Tidende stemmer, men sitatet er tatt ut av en større sammenheng (jf. Sitat over). Som tidligere beskrevet vil sannsynligheten for å oppnå styringsrammen reduseres gradvis etter hvert som utbetalingene gjennomføres med en høyere dollarkurs enn det som er lagt til grunn for beregningen av styringsrammen.

- b) I så fall, hvorfor ble ikke Stortinget opplyst om disse endrede budsjettforutsetningene, som først senere ble kjent gjennom media?

Svar:

Jeg kjenner meg ikke igjen i komiteens beskrivelse av endrede budsjettforutsetninger. Siden 2016 har Forsvarsdepartementet i de årlige budsjettproposisjonene opplyst at forventet kostnad for kampflyanskaffelsen ligger over prisjustert styringsramme. Kostnadsrammen har ligget fast siden behandlingen av Prop. 73 S (2011-2012) og styringsrammen ble oppdatert

gjennom behandlingen av Prop. 98 S ((2013-2014) og senest prisjustert i Prop. 1 S (2018-2019).

I Prop. 1 S (2017-2018) ble det opplyst at om lag 25 prosent av forventet investeringskostnad ville være utbetalt ved utgangen av 2017, jf. side 68. Videre ble det i Prop. 1 S (2018-2019) opplyst at om lag 37 prosent av forventet investeringskostnad ville være utbetalt ved utgangen av 2018, jf. side 76. I tillegg har Forsvarsdepartementet opplyst om hvilke valutakurser som er lagt til grunn for usikkerhetsanalysene. Hvis vi kun ser på valutautviklingen, sier det seg selv at sannsynligheten for å nå styringsmålet reduseres etter hvert som utbetalingene gjennomføres med en høyere dollarkurs enn det som er lagt til grunn for beregningen av styringsmålet.

Kampflyprogrammet har gjennom det flernasjonale samarbeidet i perioden fra 2012 redusert kostnadene med om lag 8 mrd. kroner, noe som utgjør om lag halvparten av det valutapåslaget som ligger i kostnadsanslagene frem til anskaffelsen er fullført i 2025. Dette arbeidet fortsetter til anskaffelsen er fullført og vi forventer at kostnadene for anskaffelsen vil komme ytterligere ned som et resultat av dette arbeidet. Som nevnt i min innledning, vil effekten av disse tiltakene og utviklingen av valutakursen de neste seks årene legge grunnlaget for om hele eller deler av usikkerhetsavsetningen må benyttes.

Basert på ovennevnte mener jeg derfor at Stortinget over tid er godt opplyst om kostnadsutviklingen i kampflyanskaffelsen.

- c) Når ble forsvarsministeren informert om at sannsynligheten for å nå styringsmålet for kampflyprogrammet er lavere? Komiteen ber om et så presist svar som mulig.

Svar:

Jeg er kjent med at Forsvarsdepartementet siden budsjettproposisjonen for 2016 årlig har opplyst Stortinget at forventet kostnad fra de årlige usikkerhetsanalysene for kampflyanskaffelsen ligger over styringsrammen.

Som forsvarsminister ble jeg i forbindelse med det ordinære budsjettarbeidet gjort kjent med at usikkerhetsanalysen i 2018 viste at forventet kostnad ligger over styringsrammen, men innenfor kostnadsrammen. Samtidig ble jeg gjort kjent med at om lag 37 prosent av forventet investeringskostnad ville være utbetalt ved utgangen av 2018. I takt med at fly og tilleggsutstyr leveres som planlagt, samtidig som dollarkursen er høyere enn forutsatt i 2012, har jeg lagt til grunn at sannsynligheten for å nå styringsmålet for kampflyanskaffelsen blir gradvis redusert (jf. mine svar over).

- d) I tidligere budsjettproposisjoner, inkludert Prop. 1S (2017-2018), har det vært fastslått i kapittel om status og framdrift i kampflyanskaffelsen at styringsmålet for kampflyanskaffelsen fastholdes. Hva skyldes endringen i formuleringen i Prop. 1S (2018-2019) sammenlignet med foregående budsjettdokumenter, hvor denne formuleringen er tatt ut?

Svar:

For ordens skyld vil jeg minne om at det ikke er vanlig praksis i statlige prosjekter å orientere Stortinget om hvordan forventet kostnad ligger an i forhold til styringsrammen, men kun

kostnadsrammen (jf. beskrivelsen i innledningen over). Forsvarsdepartementet har heller ikke funnet at Stortinget har forutsatt at kampflyanskaffelsens forventede kostnader skal rapporteres mot styringsrammen. Som følge av kampflyanskaffelsens omfang og kompleksitet har Forsvarsdepartementets likevel opplyst om hvordan forventet kostnad ligger an i forhold til både styringsrammen og kostnadsrammen. Når Forsvarsdepartementet i Prop. 1 S (2018-2019) har endret formuleringen rundt styringsrammen, skyldes dette at sannsynligheten for å nå styringsrammen gradvis reduseres, som beskrevet tidligere i dette brevet. Dette betyr ikke at Forsvarsdepartementet har forlatt styringsrammen. Dette er fortsatt rammen Kampflyprogrammet skal jobbe for å holde seg innenfor. Hvorvidt anskaffelsen vil kunne holdes innenfor styringsrammen, vil avhenge av effekten av kostnadsreducerende tiltak, utfallet av fremtidige forhandlinger, og ikke minst utviklingen i valutakursen de neste seks årene.

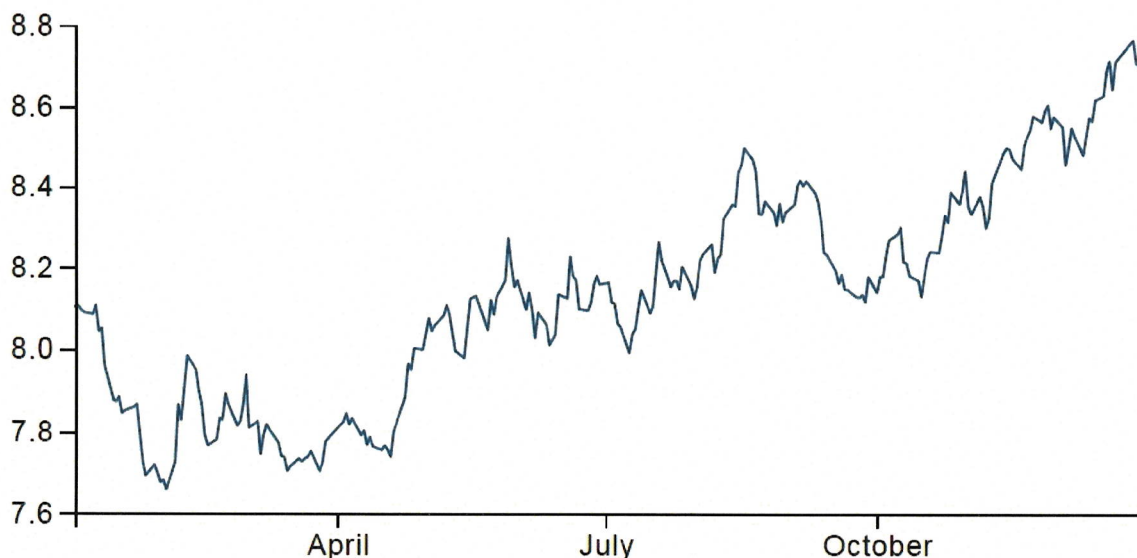
Spørsmål 3 Vekslingskurs

Kampflyprogrammets årlige usikkerhetsanalyser gjennomføres etter samme metodikk som ble lagt til grunn da kostnadsrammen for anskaffelsen ble vedtatt i 2012. Dette gjøres for å sikre en enhetlig og objektiv beregning av kostnader over tid og gir et godt grunnlag for styring. Analysene gjennomføres i nært samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).

Metoden for valutaberegning ble anbefalt av Finansdepartementets eksterne kvalitetssikrer, og er beskrevet i vedlegg 2 til Prop. 73 S (2011-2012). Metoden benytter forwardkurser bygget på teorien om udekket renteparitet. Udekket renteparitet vil si at det er et forhold mellom forventet endring i spotkursen og rentedifferansen mellom to land, og at den forventede endringen i spotkursen er lik de to landenes rentedifferanse. Det betyr at forwardrenten er en objektiv prediksjon av den fremtidige spotvalutakursen (FFI-rapport 2016/00066).

Som flere har påpekt er det svært vanskelig å forutse utviklingen i valutakurser. Dette gjelder spesielt på kort sikt der det finnes faglig belegg for å anta at det gir like god presisjon å bruke dagens spotkurs, som en mer eller mindre avansert modell ville gitt. På lengre sikt finner faglitteraturen i større grad bevis for at udekket renteparitet er holdbar (FFI-rapport 2016/00066). På kort sikt vil volatiliteten være høyere, og avvikene fra banen om udekket renteparitet større. Uansett hvilken metode som benyttes, har utviklingen i rentedifferansene vært små de siste årene. I praksis har valutakursene som er beregnet ved bruk av forwardmetoden gitt en valutastreng som i liten grad avviker fra spotkursene.

I Kampflyprogrammets usikkerhetsanalyser er det lagt til grunn en forventet fremtidig dollarkurs for hvert enkelt år utbetalinger forventes å foregå. For å sikre at valutaforutsetningene er så objektive som mulig, er tidspunktet for observasjonene fastsatt i god tid før de gjøres. Observasjonene som er benyttet i usikkerhetsanalysen omtalt i Prop. 1 S (2018-2019), er innhentet fra Finansdepartementet gjennom en tidagersperiode i mars 2018 (5.-16. mars). I denne tidagersperioden varierte spotkursen på amerikanske dollar fra 7,70 til 7,82 (norgesbank.no). Den endelige valutastrengen er svært avhengig av hva spotkursen var de aktuelle dagene. I dette årets beregninger var de aktuelle dagene også en periode med vesentlig lavere spotkurs enn resten av 2018. Ved bruk av spotkurs ville valutastrengen blitt tilnærmet identisk som den ble ved bruk av forwardmetoden.



Kursutvikling for NOK/USD fra 01.01.2018 til 31.12.2018 (norgesbank.no)

Da Prop. 1 S (2018-2019) ble lagt fram i oktober 2018, var kursen på amerikanske dollar steget betydelig sammenlignet med marsobservasjonene lagt til grunn for usikkerhetsanalysen, jf. figuren ovenfor. Ettersom valutakursene ofte er volatile og vanskelige å predikere, kan øyeblikksbildet akkurat den dagen beregningen ble gjort være et helt annet enn man ville sett bare en uke etterpå. Det samme gjør seg gjeldende ved bruk av spotkurs som metode.

Som beregningsgrunnlag for et program der anskaffelsen strekker seg over om lag 15 år, er derfor Forsvarsdepartementet av den oppfatning at det er faglig godt belegg for å bruke forwardkurs som grunnlag for kostnadsestimatene. Dette forsterkes av behovet for metodelikhet som sikrer en enhetlig og objektiv beregning av kostnader over tid. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at den vektete gjennomsnittlige vekslingskursen fra valutastrengen ikke benyttes som budsjettgrunnlag for de årlige bevilgningsforslagene. Her benyttes samme kurs som for alle andre investeringsprosjekter i forsvarssektoren. Denne er sentralt satt basert på spotkurs på et gitt tidspunkt.

Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

- a) Om Forsvarsdepartementet har vært klar over SSBs endrede metode for å fastsette valutaprognoser, og hva departementets vurdering av denne er?

Svar:

Forsvarsdepartementet er klar over at å bruke gjeldende spotkurs som basis for fremtidige estimater kan gi like gode estimater som forwardkurser, spesielt på kort sikt. Dette er behandlet og dokumentert i FFIs rapport om valutaeksponering i den norske F-35-anskaffelsen (FFI-rapport 2016/00066). For å gi god styringsinformasjon i programmet er det viktig med en metodelikhet som sikrer en enhetlig og objektiv beregning av kostnader over tid. Skulle man endret metode, ville ikke estimert forventet kostnad kunne sammenlignes med referanseverdiene fra 2012. I tillegg er metoden som brukes i Kampflyprogrammet anbefalt av ekstern kvalitetssikrer, samt revurdert og anbefalt av FFI i 2016. Fordi

kampflyanskaffelsen går over så mange år, er Forsvarsdepartementet av den oppfatning at gjeldende metode er den beste å bruke som grunnlag for Kampflyprogrammets forventede kostnad.

- b) Vurderer forsvarsministeren det som akseptabelt å videreføre en metode som ikke har støtte i faglitteraturen og som gir dårligere budsjettgrunnlag.

Svar:

Som beskrevet over har Forsvarsdepartementet fått vurdert og bekreftet at udekket renteparitet er en god metode som har dekning i faglitteraturen, spesielt for anskaffelser som går over lange perioder. Som grunnlag for å budsjettere de årlige bevilgningsbehovene brukes derimot en sentralt satt spotkurs på et gitt tidspunkt. Denne er som nevnt tidligere lik for alle andre investeringsprosjekter i forsvarssektoren.

Faglitteraturen gir altså dekning for begge metodene. Udekket renteparitet er et strengt teoretisk argument som betyr at beste prediksjon på valutakurser på lang sikt er forwardkurser. Bruken av spotkurser bygger på at valutakurser best kan beskrives med en «random-walk»-prosess, som betyr at dagens kurs er beste estimat på morgendagens kurs.

Gjennomgående beskriver faglitteraturen at valutakursprediksjoner er en vanskelig øvelse. På bakgrunn av beskrivelsene over finner jeg det akseptabelt å videreføre gjeldende metode som grunnlag for Kampflyprogrammets kostnadsestimer, slik at jeg kan sikre god styring av programmet. Det er nettopp slik god styring som har muliggjort de innsparinger som plasserer Kampflyprogrammets øyeblikksbilde av forventet kostnad innenfor kostnadsrammen, til tross for vedvarende høy vekslingskurs mot amerikanske dollar.

Spørsmål 4 Forventet kostnad

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til at den forventede kostnaden for kampflyanskaffelsen i statsbudsjettet for 2019 er satt til 82,7 mrd. kroner basert på en dollarkurs på 7,70 for de gjenværende kostnadene som skal betales i amerikanske dollar.

Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

- a) Basert på dagens dollarkurs, hva er den beregnede total kostnaden for anskaffelsen.

Svar:

Når Forsvarsdepartementet beregner forventet kostnad for kampflyanskaffelsen, gjøres dette etter en metodikk som er beskrevet i Prop. 73 S (2011-2012), vedlegg 2 s. 154. Denne metoden er eksternt kvalitetssikret og består av en rekke prosesssteg. Et av stegene er å korrigere alle grunnlagstall til norske kroner. For å komme frem til et øyeblikksbilde av den forventede kostnaden for kampflyanskaffelsen som er sammenlignbart med både tidligere estimer, styringsramme og kostnadsramme, må hele denne prosessen gjennomføres. Hele prosessen er tidkrevende (omlag 5 måneder), og involverer både norske og amerikanske aktører. Ressursene for å gjennomføre de årlige usikkerhetsanalysene er anslått til om lag 10 000 arbeidstimer. Dersom vi legger dagens dollarkurs på fjorårets kostnadselementer, må vi forutsette at kun dollarkursen kan endre seg, og at alt annet ligger fast. Slik er det ikke,

fordi kostnadselementene er i endring. De har en gjensidig avhengighet, og må beregnes i sammenheng.

Det er fullt mulig å gjøre kalkyler der enkeltelementer i beregningen varieres, men slike kalkyler vil kun vise følsomheten for elementene som varieres. For å komme frem til forventet kostnad for anskaffelsen som helhet, må *alle* kostnadselementene oppdateres over samme periode. Selv da får man kun et øyeblikksbilde med en beskrevet usikkerhet om hva som skjer fremover i tid. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med et oppdatert estimat for forventet kostnad for kampflyanskaffelsen i budsjettproposisjonen for 2020.

- b) Ifølge Klassekampen (22. mai 2019) vil den totale kostnaden i kampflyprogrammet, gitt dagens dollarkurs og opplysninger fra Forsvarsdepartementet om hvor mye av gjenstående kostnader som skal betales i dollar, komme på 88,8 mrd. kroner. Hva er departementets syn på denne beregningen?

Svar:

Klassekampens metode gir etter Forsvarsdepartementets syn ikke et riktig bilde av forventet kostnad for kampflyanskaffelsen. Avisen forutsetter at det bare er dollarkursen som kan endre seg, og alt annet ligger fast. Slik er det derimot ikke. Alle kostnadselementene er i kontinuerlig endring, har en gjensidig avhengighet, og må beregnes i sammenheng (jf. svaret på spørsmål 4 a).

Basert på de forutsetningene Klassekampen tar, blir regnestykket deres riktig. Men etter vår mening egner det seg bare til å illustrere hvor følsom kampflyanskaffelsen er for variasjon i vekslingskursen mot amerikanske dollar. Som et eksempel vil samme regnestykke vise at dersom høyeste vekslingskurs i 2019 legges til grunn, blir anslått total kostnad for kampflyanskaffelsen 88,9 mrd. kroner. Legger vi vekslingskursen fra budsjettfremleggelsesdatoen for 2019-budsjettet til grunn, viser samme regnestykke 86,1 mrd. kroner. Dette gir en variasjon på 2,8 mrd. kroner.

For å komme frem til forventet kostnad, må alle kostnadselementene oppdateres over samme periode. Selv da får man kun et øyeblikksbilde med en beskrevet usikkerhet om hva som skjer fremover i tid. Klassekampens metode gir derfor ikke et korrekt bilde av kostnadene for kampflyanskaffelsen.

- c) I budsjettdokumentet for 2018 opplyses det at den totale forventede kostnaden for kampflyanskaffelsen er på 81,3 mrd. kroner med en dollarkurs på 8,44. I budsjettproposisjonen for 2019 er den totale forventede kostnaden satt til 82,7 mrd. kroner, men med en lavere dollarkurs, på 7,7. Hvordan forklarer departementet at kostnaden er høyere med en lavere kurs?

Svar:

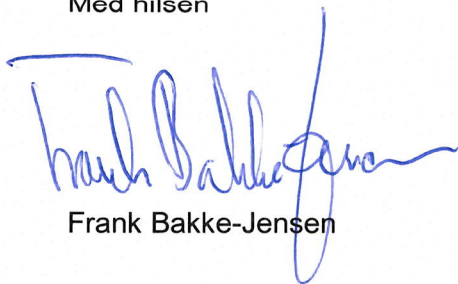
I nominelle kroner øker øyeblikksbildet av kampflyanskaffelsens forventede kostnad fra 2018-budsjettet til 2019-budsjettet. Den forventede kostnaden oppgitt i 2018-budsjettet, er beregnet i 2018-kroneverdi. Omgjort til 2019-kroner, utgjør forventet kostnad anslått i 2018-budsjettet 83,1 mrd. kroner. Dette er marginalt høyere enn forventet kostnad på 82,7 mrd. kroner oppgitt i 2019-budsjettet.

Som tidligere omtalt består den forventede kostnaden av en rekke kostnadselementer som varierer fra beregning til beregning og som har et tilhørende usikkerhetsbilde. I både Prop. 1 S (2017-2018) og Prop. 1 S (2018-2019) oppgis vekslingskursen mot amerikanske dollar og prisusikkerhet knyttet til våpenanskaffelsene som de største usikkerhetselementene i programmet. Et annet usikkerhetselement er arbeidet med å utvikle og utruste flyene til en såkalt Block 4 konfigurasjon. Konfigurasjonen skal gi en nødvendig oppgradering de norske flyene må ha for å nå full operativ evne i 2025. Etableringen av den globale logistikk-løsningen utgjør også en usikkerhet i programmet.

Usikkerhet kan gi utslag i både positiv og negativ retning. Analysen som ligger til grunn for 2019-budsjettet gir en lavere valutakostnad enn året før, samtidig som kostnadsanslaget for de mest avanserte våpnene økte. I tillegg har Block 4-oppgraderingen og investeringer for å etablere logistikk-løsningen økt noe. Dette er årsaken til at forventet kostnad for anskaffelsen er på om lag samme nivå i 2018 og 2019, til tross for lavere valutakurs i 2019. Forklaringen belyser viktighetene av å beregne alle kostnadselementene i sammenheng, jf. svar på punkt 4 b) ovenfor.

Endringen i alle kostnadselementene er svært viktig informasjon for å få en god styring av kampflyanskaffelsen. Hvordan vekslingskursen endrer seg er utenfor Kampflyprogrammets kontroll, mens de andre usikkerhetselementene i større grad kan påvirkes. Som beskrevet tidligere i dette brevet jobber Kampflyprogrammet kontinuerlig med å redusere kostnadene. Dette er også beskrevet nærmere på side 75 i Prop. 1 S (2018-2019). Effekten av de kostnadsreduserende tiltakene har så langt vært meget gode. Arbeidet fortsetter frem til anskaffelsen er fullført i 2025, og vi ser en god utvikling på mange av de store kostnadselementene. Som et eksempel har flyprisen gått ned for hver produksjonsserie frem til i dag, og forventes å gå ytterligere ned i de kommende produksjonsseriene. Forhandlinger pågår for de neste tre produksjonsseriene og forventes ferdigstilt før sommeren. Her vil vi få en god indikasjon på utviklingen før kommende beslutninger og budsjetter koplet til anskaffelsen.

Med hilsen



Frank Bakke-Jensen