

Innst. S. nr. 167.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens revisjon av anskaffelsen av F-16 kampfly i perioden 1975-98 – Erfaringsrapport.

Dokument nr. 3:7 (1998-99).

Til Stortinget.

Innledning

Riksrevisjonens erfaringsrapport vedrørende anskaffelser av F-16-kampfly i perioden 1975-98 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.

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

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.

Sammendrag

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 6p091p000 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 3615. 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 5p819p000 (januar 1975-prisnivå). Kontraktverdi pr. 30. juni 1998 er på totalt 1p301 mill. dollar. Av dette er det utbetalt ca. 1p259,2 mill. dollar. I tillegg kommer verdien av de to erstatningsflyene hvor det er kontraktsfestet og betalt totalt 26,3 mill. 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

én 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 riksrevisjonenes revisjon av det opprinnelige F-16-programmet nå slutført. Det vil ikke bli foretatt noen ytterligere felles revisjon av det endelige sluttoppgjøret.

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 44,8ppst., mot det totale gjennomsnitt på 58,8ppst. 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 betalingssystemet 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 leverin-

gene. 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 revisjonsrettigheter i forbindelse med eventuelle framtidige programmer av lignende karakter.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Holmås, konstaterer at revisjon av det opprinnelige F-16-programmet nå er slutført selv om det fortsatt gjenstår et endelig formelt sluttoppgjør.

Komiteen vil understreke viktigheten og nytten av at Riksrevisjonen i samarbeid med andre europeiske riksrevisjoner har foretatt revisjon av de ulike deler av F-16-programmet. Komiteen viser til at den kompetanse, de erfaringer og konklusjoner man her har trukket er viktig også for Forsvarets kompetanse når det gjelder eventuelt liknende fremtidige prosjekter.

Komiteen har merket seg at formålet med det opprinnelige F-16-programmet fungerte meget bra.

Komiteen konstaterer at det på grunn av manglende innsyn ikke har vært mulig å foreta en tilfredsstillende revisjon av F-16 Mid Life Update (MLU-programmet). Komiteen registrerer videre at Riksrevisjonen ikke har fått tilgang til originale kontraktdata, samt at det har vært lagt sterke begrensninger på muligheten til å få innsyn i administrasjonen av programmet.

Komiteen deler Riksrevisjonens syn på at den manglende innsynsretten hos hovedleverandøren har skapt problemer for revisjonen. Komiteen understreker viktigheten av at ved eventuelle fremtidige kontrakter må revisjonens innsynsrett søkes sikret bedre. Komiteen viser til at formålet med rapporten har vært å samle erfaringer fra dette omfattende prosjektet som kan brukes i forbindelse med eventuelt inngåelse av nye kontrakter i fremtiden.

Komiteen har merket seg at kontraktene offisielt vil bli avsluttet ved utgangen av 1998 og at sluttoppgjøret av de opprinnelige F-16-kontraktene vil bli oversendt de europeiske deltakerlandene i januar 1999. Komiteen har videre merket seg at sluttoppgjøret for oppfølgingskjøpet er satt til 2003, samt at sluttoppgjøret for oppdateringskjøpet er satt til henholdsvis 2003 for utviklingskontrakten og 2010 for produksjonskontrakten.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at enkelte sider av programmet under gjenkjøpsavtalen ikke har fungert etter forutsetningene da Norge kom

dårligst ut av gjenkjøpsavtalen med et gjenkjøp på kun 44,8 prosent mot det totale gjennomsnittet på 58,8 prosent. Det er derfor etter komiteens oppfatning grunn til å anta, slik Riksrevisjonen også hevder, at man ved å velge 3 produksjonslinjer av F-16-flyene valgte en dyrere løsning enn om man hadde holdt seg til én produksjonslinje.

Komiteen deler Riksrevisjonens syn at det er uakseptabelt at det skal gå 14 år fra siste flyleveranse til de siste kontrakter endelig er oppgjort, da dette klart vanskeliggjør både økonomistyringen og revisjonen.

Komiteen vil understreke viktigheten av at de erfaringer som er trukket i dette samarbeidsprosjektet av Riksrevisjonen og andre europeiske riksrevisjoner må tas hensyn til ved eventuelt liknende fremtidige prosjekter.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til dokumentet og det som står over, og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:7 (1998-99) - Riksrevisjonens revisjon av anskaffelsen av F-16 kampfly i perioden 1975-98 – Erfaringsrapport – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. mai 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Vidar Kleppe,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.