

Innst. S. nr. 25

(2000-2001)

Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner

St.prp. nr. 55 (1999-2000)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Regjeringen legger i proposisjonen fram forslag om etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon. Regjeringen mener det er nødvendig med en grunnleggende endring i måten den fredsmessige driften organiseres, styres og gjennomføres på.

Proposisjonen bygger på en utredning gjennomført av et prosjekt oppnevnt av departementet. Prosjektet vurderte fem hovedalternativer for organisering av materiellforvaltningen. Vurderingene og forslagene er presentert i NOU 1999:8 "Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering".

1.2 Forslag

Regjeringen foreslår etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO):

- Som ved etableringen vil bestå av forsyningskommandoene (HFK, LFK, SFK), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre.
- Som skal være en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO).
- Med én sjef direkte underlagt Forsvarssjefen og støttet av en stab. Sjef FLO kan være sivil eller militær tilsatt på åremål.
- Som i motsetning til andre deler av FMO (som er bevilgningsfinansiert) i hovedsak skal være kunde-finansiert.
- Med hovedoppgave å utøve fagmyndighet og forvaltningsoppgaver, anskaffe og levere materiell, forsyninger og andre varer og tjenester på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet.
- Der den videre organisasjonsutvikling vil følge en fasedelt prosess.

Ved etableringen av FLO opprettes det en hovedstruktur under Forsvarssjefen bestående av:

- Operativ virksomhet.
- Styrkeproduksjon med mer.
- Logistikk.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) foreslås etablert ved en trinnvis gjennomføring i tre faser:

- Fase 1 omfatter tre hovedtiltak:
 - Tilsetting av Sjef FLO.
 - Etablering av en stab. Ved bemanningen vil man se oppgaver og ressursbruk i de berørte organisasjoner i sammenheng.
 - Snarlig gjennomføring av de forslag til vertikal og horisontal integrasjon som er anbefalt i hovedalternativ 1.

De to første tiltakene tar departementet sikte på å gjennomføre innen utgangen av 2000. Hele fasen skal være gjennomført innen utgangen av 2002.

- Fase 2 omfatter etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) som del av den interne strukturen for FLO. Denne skal være etablert innen utgangen av 2003. Detaljert utforming av IUO vil foregå i et samarbeid mellom departementet, forsvarssjefen, ledelsen og de ansatte i FLO og kundene.
- Fase 3 omfatter en OU-prosess basert på erfaringer fra, og til dels i parallell med, fase 1 og 2 med sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur for FLO. OU-prosessen skal gjennomføres etter de fastsatte retningslinjer for omstillinger i Forsvaret. Den skal videre gjennomføres i et samarbeid mellom departementet, ledelsen, de ansatte og kundene. Som en del av denne prosessen vil en tilknytningsform som forvaltningsbedrift bli vurdert. Samtidig skal det også bli vurdert om bygningstje-

nesten og Forsvarets militærgeografiske tjeneste (FMGT) skal inngå i den nye organisasjonen.

Forslagene vil etter departementets vurdering legges på plass de overordnede forhold som forutsettes for å realisere virksomhetens forbedringspotensial raskest mulig. Forsvarets behov skal ivaretas, samtidig som FLO vil medvirke til at militære og sivile ressurser ses i sammenheng for å oppnå en planmessig og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser innenfor rammen av totalforsvaret. Virksomheten settes også i stand til å møte framtidens utfordringer som følge av Forsvarets omfattende omstilling.

Forslagene i proposisjonen er kommet fram etter en helhetsvurdering der både forholdet til og konsekvensene for beredskap og operasjoner, styrkeproduksjon, personell, økonomi, nærings- og distriktmessige aspekter er utredet. Dette er gjort for å unngå sektortenkning, og for å se logistikkfunksjonene under ett i forhold til Forsvaret som helhet.

1.3 Begrunnelse for og resultater av anbefalingen

Forsvarsdepartementet mener det er nødvendig med en grunnleggende endring i måten den fredsmessige driften organiseres, styres og gjennomføres på. Opprettelsen av FLO er et tiltak for å effektivisere logi-stikkfunksjonene og et bidrag til å redusere eksisterende ubalanse mellom oppgaver og ressurser og mellom drift og investering. Det er Forsvarets oppgaver i fred, krise og krig som er styrende for Forsvarets utforming og virksomhet i fred. Krigsorganisasjonen er et middel til å kunne utføre oppgavene i krig, og er derfor resultat av behovene som følger av disse oppgavene. Det er derfor viktig at logistikkorganisasjonens oppgaver og ansvar i krise og krig planlegges og øves, uavhengig av hvordan den er organisert i fredstid.

Det er et bærende prinsipp for forslaget i proposisjonen at Forsvaret må ha tilstrekkelig omstillingsevne fra fred til krise/krig basert på en balanse mellom risiki og beredskapskostnader. Omstillingsevnen er blant annet knyttet til kompetanse, kommando- og organisasjonsforhold. Departementet mener dette er en mer nyansert og riktigere premiss for framtiden, enn at "organiseringen av Forsvaret i fred er mest mulig lik organisasjonen i krig" som har vært mye brukt tidligere. Norge har aldri hatt en fredsorganisasjon som er lik krigsorganisasjonen. Det vil heller ikke i framtiden være økonomisk riktig å basere seg på en slik organisering.

Dagens organisering av logistikkfunksjonene i tre forsyningskommandoer, FTD og forvaltningsledd i generalinspektørenes regionale og lokale organisasjon, har gitt begrenset samordning og i liten grad ført til "helhetlig ressursutnyttelse Forsvarets behov sett under ett". En stor del av Hærens og Luftforsvarets lager- og verkstedorganisasjon ligger i dag utenfor forsyningskommandosjefenes produksjonsansvar. Det er derfor nødvendig å søke løsninger for den fredsmessige styring, organisering og drift av Forsvaret som er vesentlig mer effektive, omstillingsdyktige og økonomiske enn i dag.

En nyordning må sikre tilstrekkelig kompetanse og gi de beste mulighetene for økt produktivitet og reduserte driftsutgifter for den samlede logistikkvirksomheten i Forsvaret.

Opprettelsen av FLO, og en organisering av logistikkfunksjonene i samsvar med Forsvarets styringskonsept, er et virkemiddel for å oppnå dette. Styringskonseptet skiller mellom primærvirksomhet og støttevirksomhet. Primærvirksomheten omfatter styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Styrkeproduksjon omfatter organisering, bemanning, utrustning og bevæpning, utdanning, trening og oppsetting av styrkene. Generalinspektørene har på vegne av forsvarssjefen som oppgave å styre produksjonen av stridsklare styrker, og de operative sjefene har ansvar for å planlegge og gjennomføre operasjoner. Støttevirksomheten, som FLO er et eksempel på, omfatter forvaltninger og fellesinstitusjoner og skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål. Primærvirksomheten vil fortsatt ha ansvar for å planlegge, prioritere, budsjettere og utøve sin virksomhet i et helhetlig perspektiv som i dag.

Forholdet mellom primær- og støttevirksomheten reguleres gjennom horisontal samhandel som i et ordinært kunde-leverandørforhold. Prinsipielt gis midlene til primærvirksomheten (kundene) som kjøper varer og tjenester fra FLO (leverandøren) gjennom horisontal samhandel. Virksomhet som vanskelig lar seg fordele på de enkelte oppdrag, vil kunne bli bevilgningsfinansiert på vanlig måte. Gjennom vertikal og horisontal integrasjon vil sjef FLO gis ansvar for helhetlig planlegging, ressursutnyttelse og resultat i forhold til den samlede kundemasses behov. Det er primærvirksomheten som kunde som setter premissene for leveransene og for logistikkorganisasjonens evne til og forbedelse for omstilling fra fred til krise/krig. I den grad omstillingsevnen innebærer kostnader i fred, må primærvirksomheten "betale" for denne. Derved synliggjøres også beredskapskostnadene.

Under eventuelle fredskriser og krigsoperasjoner, særlig de som i noen grad er uforutsigbare både med hensyn til karakter og lokalisering, vil sjef FLO ved å se alle logistikkressursene under ett, gi operative sjefer med oppdrag i fredskriser logistikkstøtte med en større grad av fleksibilitet, reaksjonsevne, kraftsamling og mobilitet enn tilfellet er med dagens mer fragmenterte logistikkorganisasjon.

Departementet hadde tatt sikte på å opprette FLO som forvaltningsbedrift med et eget styre og der forsvarsministeren på vegne av Regjeringen ivaretok eierfunksjonen. Intensjonen var videre å oppnevne forsvarssjefen som styreleder, med ansvar for at FLO ble utviklet til en profesjonell virksomhet som effektivt skulle yte støtte i løsningen av FMOs oppgaver. Virksomhetens vedtekter med instruks for styret og sjef FLO ville ha etablert en klar ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling mellom forsvarsministeren som eier, styret og den daglige ledelse.

Forsvarssjefen hadde, blant annet med erfaringene fra operasjonen i Kosovo og på basis av St.meld. nr. 38 (1998-1999), store betenkeligheter med at FLO skulle være underlagt ham som styreleder, og ikke være kommandomessig underlagt. Departementet tillegger denne vurderingen stor vekt og foreslår derfor at FLO blir organisert som en del av forsvarets militære organisasjon (FMO), og således direkte underlagt Forsvarssjefen.

Det er departementets syn at opprettelsen av FLO som foreslått får positive virkninger på pågående eller forventede omstillingsprosesser. Organisering av FLO foreslås derfor med bakgrunn i de krav som stilles til logistikkorganisasjonens omstillingsevne i forbindelse med overgangen fra fred til krise/krig, og med forankring i Forsvarets styringskonsept. Etter etablering må FLO gjennom organisasjonsutvikling kontinuerlig tilpasse seg kundens behov.

Forslaget har et innsparepotensial, i forhold til nåværende struktur og omfang av virksomheten, på mellom 3,8 og 4,5 mrd. kroner (nåverdi) over en 10-års periode, avhengig av hvilken internstruktur Forsvarets logistikkjeneste etableres med. Innsparepotensialet vil tas ut gradvis i perioden.

Ved etableringen vil de personellmessige konsekvensene være små. FLO vil gjennomgå en påfølgende reorganisering og tilpasning av organisasjonen. Det er beregnet en reduksjon på om lag 600 årsverk. Endringene vil være jevnt fordelt over hele organisasjonen. De personellmessige konsekvensene vil bli behandlet i henhold til gjeldende regel- og avtaleverk og i samarbeid med de ansattes organisasjoner, Forsvarets personellforvaltning og Ressursorganisasjonen. Endringene vil sees i sammenheng med den øvrige omstillingen i Forsvaret.

Distriktpolitiske konsekvenser vil på kort sikt også være begrenset. På lengre sikt vil det foretas vesentlige organisatoriske endringer, men sett i forhold til Forsvarets aktivitet i berørte områder er den foreløpige vurderingen at tiltakene ikke har betydelige distriktsmessige konsekvenser.

Opprettelsen av FLO gir også gode muligheter for realisering av de retningslinjer for styring og organisering av Forsvaret som ligger i St.meld. nr. 55 (1992-1993) og St.meld. nr. 22 (1997-1998) som Stortinget har sluttet seg til i henholdsvis Innst. S. nr. 58 (1993-1994) og Innst. S. nr. 245 (1997-1998). Ved å etablere FLO etter de forslag som er beskrevet i proposisjonen, blir det lagt til rette for:

- Kundefinansiering med klare leverandør- (FLO) og kunderoller (Forsvarets primærvirksomhet).
- Økt produktivitet i utøvelsen av logistikk.
- Resultatansvar fra "topp til bunn".
- At FLO har organisatorisk og funksjonell tilpasningsevne til å møte
 - kundens (Forsvarets primærvirksomhet) skiftende behov og etterspørsel,

- materiell- og tjenesteleverandører som er preget av en økende teknologisk og strukturell endringstakt.
- Å ivareta kompetanse på spesialområder der tilgangen er liten.
- Effektivisering i utøvelsen av logistikk, herunder:
 - Konsentrasjon av logistikkressurser, men med evne til spredning og omdisponering.
 - Samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold.
 - Felles forsyningsbaser som utfører vedlikeholdsvirksomhet for avdelinger fra alle forsvarsgrener.
 - Kjøp av sivile tjenester når dette er mer lønnsomt enn egen produksjon og sikkerhetsmessig akseptabelt, salg av tjenester når Forsvaret har kompetanse og er konkurransedyktig.

Dette vil gi effektiv og helhetlig utnyttelse av ressurser og kompetanse i utøvelsen av logistikk, et godt grunnlag for balansert omstillingsevne for Forsvaret fra fred til krise/krig og sette virksomheten i stand til å møte framtidens utfordringer som følge av Forsvarets omfattende omstilling.

1.4 Figurer i proposisjonen

I proposisjonen finnes følgende figurer og tabeller:

- Figur 3.1 Logistikkfunksjoner i Forsvarets organisasjon, s. 11.
- Figur 3.2 Forsvarets verdikjede i fred, s. 12.
- Figur 3.3 Virksomhetsmodell for logistikk, s. 13.
- Figur 3.4 Kjennetegn ved ulike tilknytningsformer for logistikkorganisasjoner.
- Figur 4.1 Viktige kompetanseområder for investerings- og utviklingsprosjekter, s. 17.
- Figur 4.2 Hovedstruktur i hovedalternativ 4, s. 19.
- Figur 4.3 Hovedalternativ 5 – organisasjonsstruktur, s. 23.
- Figur 5.1 FLO organisert som forvaltningsbedrift, s. 23.
- Figur 5.2 Forsvarets fredsorganisasjon – FLOs plassering, s. 24.
- Figur 6.1 FLO som en del av FMO, s. 28.
- Figur 7.1 FLOs direkte og indirekte støtte til styrkeproduksjon og beredskapsmessige og operative ytelser, s. 29.

1.5 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Grethe Fossli, Gunnar Halvorsen, Tore Nordseth og Anne Helen Rui, fra Fremskrittspartiet, lederen Hans J. Røsjarde og Per Ove Width, fra Kristelig Folkeparti, Lars Rise og Anne Brit Stråtveit, fra Høyre, Ingvald Godal, og fra Senterpartiet, Gudmund Restad, visertil merknader under pkt. 4, 5 og 6.

2. Bakgrunn og forutsetninger

2.1 Generelt

Bakgrunn og forutsetninger for departementets anbefaling framgår av:

- Historikk som tar for seg hovedpunkter i den senere tids utvikling av materiellforvaltningen.
- Beskrivelse av logistikkfunksjonene i dag.
- Oppgaver, mål og kjennetegn for den framtidige utøvelsen av logistikk.

2.2 Historikk

I proposisjonen gis det på sidene 9-10 en historisk oversikt over emnet fra andre verdenskrig.

2.3 Organisering av logistikkfunksjonene

Med sikte på å fremme forslag om tiltak for å tilpasse logistikkfunksjonene til Forsvarets framtidige oppgaver har departementet vurdert logistikkfunksjonene i:

- Hærens forsyningskommando (HFK), Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK), Luftforsvarets forsyningskommando (LFK) og materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/sanitetsstaben (FO/SAN) som alle er direkte underlagt forsvarssjefen.
- Verksteder og lagre underlagt Hærens distriktskommandoer, sjøforsvarsdistrikter og orlogsstasjoner, og Luftforsvarets stasjoner som inngår i de respektive forsvarsgrenenes organisasjon.
- Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) som er et ordinært forvaltningsorgan som egen etat underlagt Forsvarsdepartementet.

På sidene 10-12 gis det i proposisjonen en nærmere beskrivelse av dagens organisering av logistikkfunksjonene.

2.4 Logistikk i framtiden

Den framtidige utøvelsen av logistikk i Forsvaret skal kjennetegnes ved:

- Klargjort oppgavefordeling og ansvars- og myndighetsforhold basert på styringskonseptet.
- Omstillingsevne
 - fra fred til krise og krig som bidrar til et balansert forhold mellom risiki og beredskapskostnader for Forsvaret som helhet,
 - i forhold til kundene og eksterne leverandører.
- Rammebetingelser som muliggjør en effektiv virksomhet, skaper større fleksibilitet for tilpasninger til kundens behov, arbeidsmarked, osv.
- Verdiskapende prosesser som enkeltvis og i samspill med hverandre effektivt løser oppgaver og funksjoner og dekker kundenes behov.
- Kundefinansiering som hovedprinsipp.
- Produkter og tjenester med høyt "kost-nytte"-forhold.

- En styringsmodell som legger vekt på målstyrt planlegging, resultatoppfølging og målbar utførelse.
- En helhetlig styring av personell, materiell og systemer for å oppnå fleksibilitet.
- Samling av likeartet virksomhet.
- Hensiktsmessig organisering av logistikkfunksjonene tilpasset ressurser, oppdrag og krav med gjennomgående faglig og resultatansvar fra topp til bunn.
- En hensiktsmessig utvikling, bruk og drift av informasjonssystemer og infrastruktur i et helhetlig perspektiv.
- Evne til å rekruttere og beholde personell med et høyt faglig kompetansenivå.
- Styrt kompetanseutvikling.
- Arbeidsmiljø preget av respekt, omsorg og ansvar basert på likeverd og tillit.

Disse punktene er en del av de grunnleggende premisser for de forslag til endringer i logistikkfunksjonene som presenteres i proposisjonen. På sidene 12-15 i proposisjonen beskrives slike forhold knyttet til logistikkorganisasjonen ytterligere.

3. Alternativer som ligger til grunn for anbefalingen om etablering av Forsvarets logistikkfunksjon

3.1 Generelt

NOU 1999:8 vurderte fem hovedalternativer som ligger til grunn for departementets anbefaling. Hovedalternativene er utarbeidet med basis i virksomhetsmodellen for logistikk. Den har gitt et rammeverk for å forstå dagens virksomhet og har vært helt sentral ved identifisering av de ulike hovedalternativene. De fem alternativene bygger på hverandre, og leder opp til hovedalternativ 5 som er etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). FLO skal ledes av en sjef med støtte av en stab.

Alternativ 1, 2 og 5 står fram som mulige selvstendige organisasjonsløsninger. Alternativ 3 og 4 danner kun grunnlag for internstruktur i alternativ 5.

I forbindelse med vurdering av hovedalternativene og vurderingen av en fasert innføring av Forsvarets logistikkorganisasjon, er det foretatt beregninger knyttet til de økonomiske konsekvensene av de enkelte hovedalternativene etter nåverdimetoden. Beregningene er foretatt over et tidsperspektiv på 10 år og konstantstrømmene sammenholdes på etableringstidspunktet for den nye organisasjonen. Det er benyttet et reelt avkastningskrav på 7 pst. p.a. De kvantitative vurderingene er foretatt i to steg. Første steg ble gjennomført i forbindelse med NOU 1999:8. I forbindelse med utarbeidelse av stortingsproposisjonen ble det foretatt en oppdatering, kvalitetssikring og utvidelse av vurderingene. Den samlede vurdering bygger på kartlegging foretatt i forbindelse med begge steg og en rekke tidligere utredninger.

3.2 Hovedalternativ 1

Hovedalternativ 1 omfatter forslag til effektivisering innenfor dagens struktur. De tre forsyningskommandoene, Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) og materiellforvaltningen i Sanitetsstaben (FO/SAN) opprettholdes som egne organisasjoner. De vil utøve de samme prosesser som i dag, men det vurderes endringer knyttet til vertikal og horisontal integrasjon, gjennomføring av styringskonseptet og valg av tilknytningsform.

De viktigste elementene i alternativ 1 er:

- I Hæren etableres to forsyningssentre som underlegges sjef Hærens forsyningskommando (HFK). Forsyningssentrene vil bestå av deler av de regionale forsyningskommandoer, tekniske verksteder og forsyningslagre som i dag er underlagt distriktskommandoene. Det synes hensiktsmessig at hvert av forsyningssentrene blir en organisatorisk enhet.
- I Sjøforsvaret blir personell som har stillingsbeskrivelse øremerket for forsynings- og vedlikeholdstjeneste underlagt sjef Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK).
- I Luftforsvaret blir forsynings- og vedlikeholds-personell ved alle flystasjonene underlagt sjef Luftforsvarets forsyningskommando (LFK).
- "Ende til ende"-ansvaret for drift av Forsvarets digitale nett (FDN) legges under administrerende direktør ved Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD). Dette innebærer at Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) får ansvaret for de lokale område-systemene (FDN II) i Forsvarets digitale nett, i tillegg til driftsansvaret for stamnettet (FDN I).
- Det etableres fellesforvalterordning for en rekke materielltyper.
- Det etableres fellesorganer for transport, spedisjons- og tollaktiviteter i Forsvaret.
- Forsvarets programvaresenter (FPS) og Forsvarets driftsstøttesenter (FDSS) etableres.
- Det må dannes grunnlag for en felles utdanning av materiellforvaltningspersonell.
- Forvaltningene kan organiseres som forvaltningsbedrifter.
- Det opprettes et samordnings- og koordineringsorgan med tilstrekkelige virkemidler for å sikre at samordningsgevinster oppnås.

De økonomiske konsekvensene for hovedalternativ 1 er særlig knyttet til vertikal integrasjon, gjennomføring av horisontal samhandel, endringer i utførende vedlikehold, omstillingsprosjekt og kontorplassbehov. For vertikal integrasjon er konsekvensene størst i Hæren og Luftforsvaret, siden logistikkressursene i Sjøforsvaret i stor grad allerede er vertikalt integrert. De økonomiske konsekvensene av forslagene til fellesforvalter og enkelte andre integrasjonsformer i dette hovedalternativet må vurderes i de etterfølgende behovs- og funksjonsanalysene før iverksetting av det enkelte forslag.

Den kvantitative vurderingen av hovedalternativ 1 viser et betydelig effektiviseringspotensiale i forhold til dagens situasjon. Med nåverdimetoden over 10 år er effektiviseringspotensialet i størrelsesorden 1 100 mill. kroner. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene i hovedalternativ 1 med påfølgende restrukturering.

Alle endringsforslagene i HA1 kan gjennomføres uavhengig av valg av tilknytningsform og eierskapet for logistikkorganisasjonen.

3.3 Hovedalternativ 2

Hovedalternativ 2 omfatter, i tillegg til forslagene fra hovedalternativ 1, forslag om å legge ansvaret for Forsvarets investerings- og utviklingsprosjekter i en egen fellesorganisasjon (IUO).

I dette alternativet samles dagens knappe ressurser i ett miljø. Med dette sikres et høyt faglig nivå. Alternativet vil også gi grunnlag for bedre planlegging og gjennomføring av prosjekter enn i dag.

Dette er kompetanseområder der etableringen av fagmiljøer på et høyt nivå som har en levedyktig størrelse over tid er en viktig utfordring, og der tilgangen på kvalifisert personell kan være vanskelig.

Hovedalternativet beskriver to alternative modeller. Den ene modellen etablerer en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) mens den tekniske fagkompetansen beholdes i forsyningskommandoene og FTD. Den andre modellen samler IUO og den tekniske fagkompetansen som to sideordnede enheter i en felles organisasjon.

Forskjellen mellom modellene ligger i om personell med teknisk kompetanse skal ligge i fellesorganisasjonen eller være knyttet til driftsmiljøene som beholdes i forsyningskommandoene og FTD. Begge modeller vil kreve samhandling med personellressursene mellom den felles investerings- og utviklingsorganisasjonen, det tekniske fagmiljøet og de andre forvaltningsvirksomhetene i løsningen av tekniske spørsmål. Vurderingen av hvor tyngden av teknisk kompetanse skal ligge, sammen med IUO eller ved forsyningskommandoene/FTD, må legge vekt på hvor omfanget av de langsiktige oppgavene for denne kompetansen er størst.

De viktigste elementene i modellen uten teknisk fagkompetanse er:

- Felles IUO organisert i 3 nivåer: Sjef for IUO med stab, programområder og totalprosjekter.
- En fellesavdeling i IUO med kompetanse innenfor merkantile og kontraktsjuridiske oppgaver, og de områdene som framgår av figur 4.1 i proposisjonen.
- IUO finansieres i hovedsak gjennom horisontal samhandel der oppdrag og ressurser (økonomiske midler, personell, infrastruktur) fastsettes i dialog med kundene.
- Et Forsvarets programvaresenter vil inngå i IUO.
- En forenklet og mer effektiv beslutningsprosess for større utviklings- og investeringsprosjekter.

- IUO kan organiseres som forvaltningsbedrift eller som statsforetak.

De økonomiske konsekvensene for modellen uten teknisk fagkompetanse er særlig knyttet til endringer i ledelse, styring og administrasjon, forbedring av gjennomføringen av investerings- og utviklingsoppgavene, omstillingsprosjekt og kontorplassbehov. Den kvantitative vurderingen viser et betydelig effektiviseringspotensiale for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon. Med nåverdimetoden over 10 år ligger effektiviseringspotensialet i størrelsesorden 2 600 mill. kroner i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene for investerings- og utviklingsorganisasjonen i hovedalternativ 2.

Innsparingene fra hovedalternativ 1 kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres.

Viktige elementer som kommer i tillegg i den modellen hvor IUO og den tekniske fagkompetansen samles i én felles organisasjon er:

- Den tekniske organisasjonen vil delta både i IUO-prosjekter og operere som et direktivgivende og kontrollerende faglig organ. Det skilles dermed organisatorisk mellom de som utfører kontroll og de som vedlikeholder og bruker materiellet.
- Forsvarsgrensvis forsynings- og vedlikeholdsorganisasjoner vil i hovedsak måtte kjøpe sine tekniske tjenester i horisontal samhandel.

De økonomiske konsekvensene for modellen med felles teknisk fagkompetanse er særlig knyttet til planlegging, ledelse og omstillingsprosjekt. Den kvantitative vurderingen av forslagene til felles teknisk organisasjon viser tilnærmet uendret ressursbruk i forhold til dagens situasjon. Over 10 år ligger innsparingspotensialet i størrelsesorden 30 mill. kroner. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene for den tekniske organisasjonen.

Innsparingene fra hovedalternativ 1 og hovedalternativ 2, uten felles teknisk fagkompetanse, kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres.

3.4 Hovedalternativ 3

Hovedalternativ 3 omfatter i tillegg til anbefalingene i de tidligere alternativer, forslag om å opprette en felles organisasjon for forsyning av varer og materiell. Alternativet forutsetter modellen fra hovedalternativ 2 uten teknisk fagkompetanse. Den tekniske kompetansen knyttes nå til de vedlikeholdsorganisasjonene som er beholdt i forsyningskommandoene og FTD.

"Forsvarets forsyningstjeneste" kan bestå av tre divisjoner:

- En divisjon som har ansvaret for at lagrene får tilført tilstrekkelige forsyninger til å betjene sine kunder.
- En divisjon som har ansvaret for å optimalisere selve lagerdriften. Med dagens struktur av primærvirksomheten, bør divisjonen inndeles i to regioner, en i Nord- og en i Sør-Norge. Videre bør den ha avdelinger for spesielle materielltyper som blant annet ammunisjon, drivstoff og sanitet. Lagerkapasitet bør utnyttes på best mulig måte for alle lagrene sett under ett.
- En divisjon som i hovedalternativ 1 betegnes som en felles organisasjon for transport, spedisjon og tollaktiviteter.

Det har vært et mål å få til økt grad av samordning. De initiativ som hittil er tatt, har i liten grad ført til ønsket resultat. Ved å legge forsyning av varer og materiell inn i en felles organisasjon under én sjef, vil det legges til rette for å forbedre samordningen mellom de enkelte logistikkfunksjonene.

De økonomiske konsekvensene for hovedalternativ 3 er særlig knyttet til endringer i ledelse, styring og administrasjon, forbedring av forsyningsprosessene, omstillingsprosjekt og kontorplassbehov. Den kvantitative vurderingen viser betydelig effektiviseringspotensial for en felles forsyningsorganisasjon. Med nåverdimetoden over 10 år er innsparingene i størrelsesorden 1 000 mill. kroner i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene for forsyningsorganisasjonen i hovedalternativ 3.

Innsparingene fra hovedalternativ 1 og modellen uten teknisk fagkompetanse i hovedalternativ 2 kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres.

3.5 Hovedalternativ 4

I hovedalternativ 4 drøftes en fullstendig prosessbasert organisasjon basert på virksomhetsmodellen for logistikk.

I hovedalternativ 4 inngår IUO, felles teknisk organisasjon fra hovedalternativ 2 og felles forsyningsorganisasjon fra hovedalternativ 3. I tillegg opprettes en felles vedlikeholdsorganisasjon og en felles organisasjon for drift av informasjonssystemer (inkludert kommunikasjonssystemer som FDN).

Samtlige virksomheter i hovedalternativ 4 er organisert rundt felles prosesser som hver betjener hele Forsvaret. Dette vil føre til bedre utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger i forhold til konsepter, prosedyrer og systemer og bidrar til høy grad av fleksibilitet i bruk av innsatsfaktorer.

Hver av de selvstendige, prosessbaserte organisasjonene vil ha stordriftsgevinster ved at de har hele Forsvaret som marked og et produktspekter som dekker alle materiellsystemer i Forsvaret.

Koordineringsbehovet mellom organisasjonene blir imidlertid omfattende. Kundene vil måtte forholde seg til en rekke leverandører. Det kan derfor bli vanskelig å oppnå alle fordelene i dette alternativet uten en felles ledelse.

I forbindelse med de økonomiske vurderingene for hovedalternativ 4 er det fokusert på mer ressurseffektiv planlegging og ledelse av en felles vedlikeholdsorganisasjon, forbedringer i vedlikehold, omstillingsprosjekt og kontorplasser. De kvantitative vurderingene fra hovedalternativ 1, 2 og 3 er også gyldige for dette hovedalternativet. Den kvantitative vurderingen av forslagene til endring i hovedalternativ 4, utover det som er foreslått i de øvrige hovedalternativene, viser et vesentlig forbedringspotensial i forhold til dagens situasjon. Over 10 år ligger effektiviseringspotensialet på 300 mill. kroner. Vurderingen forutsetter gjennomføring av anbefalingene i hovedalternativ 4.

Innsparingene fra hovedalternativ 1, 2 og 3 kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres. Dette er drøftet under kapitlet med økonomiske konsekvenser.

3.6 Hovedalternativ 5

Hovedalternativ 5 anbefaler at alle logistikkfunksjonene samles i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) organisert som et "konsern" under en felles ledelse: En sjef støttet av en konsernstab.

Hovedalternativ 1 til 4 har fokusert på effektivisering og vertikal og horisontal integrering av utførende prosesser. En felles ledelse vil styrke samordningen av ressursene og tverrprioriteringen i forhold til kundene og samfunnet, inkludert leverandører, samarbeidspartnere og offentlige institusjoner. Dermed legges forholdene best mulig til rette for "helhetlig ressursutnyttelse, Forsvarets behov sett under ett" samtidig med at kundene vil kunne forholde seg til én organisasjon i stedet for flere.

For alternativ 5 kan det velges en internstruktur med utgangspunkt i hvert av de fire hovedalternativer som er beskrevet. Departementet vurderer at en internstruktur som hovedalternativ 2 eller 4 peker seg ut som de best egnede for dette alternativet.

Uttalelser fra et flertall av høringsinstansene støtter dette hovedalternativet. De forvaltninger som er kommet lengst i å gjennomføre anbefalingene, er i stor utstrekning positive til forslagene, fordi de allerede har erfart at dette gir gevinster. Arbeidstakerorganisasjonene er også positive fordi de mener dette forslaget legger forholdene best til rette for en helhetlig styring av logistikkorganisasjonen i Forsvaret.

Departementet mener at for den samlede organisasjonen FLO, peker det seg ut to mulige tilknytningsformer:

- ordinært forvaltningsorgan eller
- forvaltningsbedrift.

Forskjellene mellom disse to formene er at det for en forvaltningsbedrift opprettes et eget styre og at bedriften er fritatt for sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet og dermed får større økonomisk handlingsfrihet. Et ordinært forvaltningsorgan er underlagt bestemmelsene i bevilgningsreglementet og styres ved instruksjon.

For hovedalternativ 5 er det særlig de økonomiske konsekvensene av endringer i ledelse, styring og administrasjon, bedre utnyttelse av infrastruktur, muligheter for bedre ressursutnyttelse innenfor prosessen forestå drift, omstillingsprosjekt og kontorplassbehov som er framtrepende. Den kvantitative vurderingen viser et vesentlig effektiviseringspotensial for en felles ledelse for logistikkorganisasjonen. Felles ledelse alene vil medføre et effektiviseringspotensial i størrelsesorden 500 mill. kroner over 10 år i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene for hovedalternativ 5.

Innsparingene fra hovedalternativ 1, 2, 3 og 4 kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres.

4. Vurdering

4.1 Vurdering av alternativene

Uansett alternativ er det en forutsetning at kravene til operative og beredskapsmessige ytelser skal ivaretas. Hovedalternativ 1 gir, særlig som følge av vertikal integrasjon, et større ansvar for den enkelte forvaltningssjef og legger til rette for gjennomføring av Forsvarets styringskonsept. I dette alternativet anbefales at logistikkorganisasjonen får større forvalteransvar. Samme enhet får ansvar for alle prosessene knyttet til et materiellsystem, og prosessene får hele Forsvaret som marked. Det gir rik anledning til faglig profesjonalisering på tvers av alle prosessene, og utøvelse av levetidsansvar for materiellsystemene med deres brukere i fokus. Alternativet har et kjent utgangspunkt og er dermed det som lettest lar seg gjennomføre. Det har et stort potensial for ytterligere forbedringer, særlig hvis evnen til å samordne mellom forsvarsgrenene blir utviklet i forhold til i dag. Det en ikke oppnår, er full uttelling på punktene 2 og 3 over.

Hovedalternativ 2, uten teknisk fagkompetanse, omfatter forslagene i hovedalternativ 1, og i tillegg en IUO som fokuserer på profesjonalitet i gjennomføring av prosjekter. Kompetansetilgangen til sentrale oppgaver er vanskelig og fagmiljøene for små til å realisere dette. Hovedfordelen ved alternativet ligger i muligheten til betydelige forbedringer innenfor dette feltet. Likheten med dagens organisasjon burde gjøre det enkelt å etablere IUO. Alternativet ivaretar også det potensialet som ligger i hovedalternativ 1.

Modellen med felles IUO og teknisk fagkompetanse i en felles organisasjon vil legge forholdene til rette for samordning på tvers av forsvarsgrenene og kan føre til bedre utvikling, utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger og økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorene

personell, materiell og infrastruktur. Organisasjonen vil føre til en kraftsamling av Forsvarets investerings- og utviklingskompetanse som også kan stimulere norsk høyteknologisk industri og bringe denne inn i en tidligere fase av materiellprosjektene, jf. St.prp. nr. 48 (1994-1995). Det ligger imidlertid grensesnittproblemer i alternativet, blant annet knyttet til fjerning av teknisk fagkompetanse fra driftsorganisasjonen, som kan skape vansker i forhold til ivaretagelse av livslangt ansvar for materiellet.

Hovedalternativene 3 og 4 bygger videre på hovedalternativ 2 og har effektiviseringspotensial på grunn av stordriftsfordeler og mulighetene for faglig profesjonalisering. Ved å introdusere flere frittstående organisasjoner overlates imidlertid koordineringen i forhold til det enkelte materiellsystem og mellom prosessene til kunden. Denne må forholde seg til flere forvaltningsorganisasjoner. Departementet mener derfor at disse hovedalternativene ikke er egnet som selvstendige løsninger. De kan imidlertid være grunnlag for internstruktur i hovedalternativ 5.

Hovedalternativ 5 vil, særlig ved en utvikling av internstrukturen som i hovedalternativ 4, få med seg stordriftsfordelene som ligger i hovedalternativ 4, IUO fra hovedalternativ 2 og øvrige rasjonaliseringseffekter fra hovedalternativ 1. Ved at hele materiellporteføljen i Forsvaret samles organisatorisk under en felles ledelse, vil samordning og helhetlig ressursutnyttelse Forsvaret sett under ett bli satt i fokus.

Hovedalternativ 5 gir rik anledning til profesjonalisering på tvers av alle prosessene og setter utøvelse av levetidsansvar for alle materiellsystemene og deres brukere i fokus. Alternativet etablerer en ny organisasjon løsrevet fra eksisterende bindinger og er krevende å innføre. Dette tilsier en trinnvis gjennomføring. I organisasjonsutviklingen og arbeidet med implementeringen av organisasjonen og dens arbeidsmetodikk, må det være et nært samarbeid med primærvirksomhetens (kundens) organisasjon på alle nivå.

Uansett tilknytningsform, gir hovedalternativ 5 de beste muligheter for å bøte på svakhetene ved dagens organisasjon og å møte framtidens utfordringer. Departementet mener derfor at dette alternativet peker seg ut som det klart beste. Uttalelsene fra et flertall av høringsinstansene støtter dette alternativet fordi de mener det gir det beste grunnlaget for å organisere og styre alle ressursene i logistikkorganisasjonen på en helhetlig måte til beste for Forsvaret.

4.2 Vurdering av premisser knyttet til styring og eierskap

Å organisere FLO som en forvaltningsbedrift vil ha flere fordeler. En slik tilknytningsform gir en god balanse mellom hensynet til overordnet politisk styring og ønsket om en markedsrettet og effektiv drift ved at fullmakter og handlefrihet legges til bedriften selv. Med denne ordningen er FLO fremdeles et statlig forvaltningsorgan, og dermed underlagt direkte instruksjonsmyndighet fra departement og regjering. De

ansatte som i dag er statstjenestemenn vil fortsatt være dette, og statens lov- og avtaleverk vil gjelde, hensyn tatt også til at Forsvaret har statsansatte med eget lov- og avtaleverk. Som forvaltningsbedrift vil FLO bli unntatt fra sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet. Gjennom utvidete økonomiske fullmakter får virksomheten økt handlefrihet til å styre egen økonomi ut fra de overordnede krav som er gitt. Samtidig vil statsmyndighetene ha god mulighet for styring og kontroll med virksomheten.

Etter norsk praksis ville forsvarsministeren ivarettat regjeringens ansvar for eierstyringen av FLO som forvaltningsbedrift.

Med vertikal integrasjon og forsvarsministeren som eier av FLO som forvaltningsbedrift, er det reist spørsmål om forsvarssjefens mulighet for en helhetlig styring når en vesentlig del av virksomheten i fred ikke ligger under hans kommando.

Forsvarssjefen og flere av høringsinstansene for NOU 1999:8 (blant annet flere av arbeidstakerorganisasjonene) anbefaler at forsvarssjefen må ivareta eierrollen for FLO for å utøve sitt ansvar. Mot dette kan anføres at en kundefinansiert FLO gir forsvarssjefen alle muligheter til å utøve sitt ansvar gjennom å stille krav og premisser til leveransene fra FLO. Forsvarssjefens og undergitte ledds krav og behov som kunder av FLO vil kunne bli ivarettat ved gjennomføringen av styringskonseptet og innføring av horisontal samhandel i et vanlig kunde- og leverandørforhold, med konkrete krav til det som skal leveres fastsatt i avtaler. Forsvarssjefens myndighet som styreleder i krisesituasjoner kan reguleres gjennom vedtekter og instruks for styret.

Forsvarssjefen har imidlertid visse betenkeligheter med denne løsningen:

- Forsvarssjefen har ikke alminnelig kommando over personellet i forvaltningsbedriften.
- Tidsfaktoren ved innsetting av styrker i internasjonale operasjoner kan bli påvirket i et kunde-leverandørforhold.
- Den militære organisasjon og forvaltningsbedriften kan komme i konkurranse om personellressursene.
- Handlefrihet i forvaltningsbedriften kan medføre suboptimalisering av denne på bekostning av kunden.
- Styringskonseptet med horisontal samhandel kan gjennomføres uten forvaltningsbedrift.
- Forvaltningsbedrift antas å ha en verdi i et reelt marked, for eksempel verkstedsektoren. Uansett er akseptable vilkår for personellforvaltning et krav.
- Det stilles spørsmål ved om en forvaltningsbedrift vil ivareta forsvarssjefens behov for helhetlig styring og kontroll.
- Det uttrykkes bekymring for at "avstanden" mellom primærvirksomheten og logistikkorganisasjonen kan øke.

For å kompensere for disse betenkelighetene, mener forsvarssjefen han har behov for fullmakter på visse områder:

- Myndighet til selv å bestemme i hvilke situasjoner forsvarssjefen må ha alminnelig kommando.
- Å disponere alt materiell.
- Forvalte det militære personellet likt i Forsvarets militære organisasjon (FMO) og FLO.
- Fagmyndighetsansvar og være foresatt for dem han delegerer utøvelsen til.

Det er fullt mulig å gi forsvarssjefen disse fullmaktene under den forutsetning at det defineres i hvilke situasjoner forsvarssjefen har behov for alminnelig kommando. Dermed ville forsvarssjefen ha fått dobbel gevinst, med utvidete økonomiske fullmakter som følge av forvaltningsbedriftsmodellen, og med tillegg av de fullmakter han selv mener han har behov for spesifisert etter de forutsetninger departementet mente var nødvendig.

Etter nøye vurdering, er departementet i samråd med forsvarssjefen kommet fram til at FLO organiseres som en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO) og at sjef FLO skal være direkte underlagt forsvarssjefen. Dette begrunnes blant annet med forsvarssjefens erfaringer fra operasjonen i Kosovo.

4.3 Forsvarssjefens kommentarer til integrasjon og samhandel

I forholdet mellom kunder og leverandører uttaler forsvarssjefen:

"Vertikal og horisontal integrasjon samt kundefinansiering er viktige elementer i den framtidige forvaltningen av Forsvarets logistikkressurser. De forvaltningsmessige mekanismene må imidlertid ikke overstyre hensiktsmessigheten og gjennomførbarheten dersom optimale effektiviseringsgevinster skal oppnås. Mekanismer for horisontal samhandel med hensyn til utøvelse av fagmyndighetsansvar må eventuelt avklares. Videre er det nødvendig at nasjonale beredskapskrav og andre pålegg i alliansesammenheng opprettholdes. Det kan i denne sammenheng være uavklarte forhold overfor NATO ved en ren kundefinansieringsmodell. Det er derfor forsvarssjefens oppfatning at vertikal og horisontal integrasjon og horisontal samhandel ved kundefinansiering skal tilstrebes så langt som det er hensiktsmessig."

I forhold til samling av investerings- og utviklings-elementene uttaler forsvarssjefen:

"Det er sannsynligvis et gevinstpotensiale i å samle enkelte miljøer i forvaltningene. At det er riktig å samle alle ressursene som steller med investering og utvikling er imidlertid ikke gitt. Forsvarssjefen ønsker derfor i fase 2 å vurdere opprettelsen av en felles investerings- og utviklingsenhet innenfor sjef FLOs sentrale stab. I denne forbindelsen er det viktig å ivareta eksisterende samarbeide mellom merkantile og systemfaglige miljøer."

4.4 Komiteens merknader

Komiteen viser til merknader under pkt. 5.

5. Anbefaling og gjennomføring

5.1 Anbefaling

Departementet anbefaler hovedalternativ 5, at Forsvarets logistikkfunksjoner samles i én organisasjon, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO):

- Som ved etableringen vil bestå av forsyningskommandoene (HFK, LFK, SFK), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre.
- Som skal være en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO).
- Med en sjef direkte underlagt Forsvarssjefen og støttet av en stab. Sjef FLO kan være sivil eller militær tilsatt på åremål.
- Som i motsetning til andre deler av FMO (som er bevilgningsfinansiert) i hovedsak skal være kunde-finansiert.
- Med hovedoppgave å utøve fagmyndighet og forvaltningsoppgaver, anskaffe og levere materiell, forsyninger og andre varer og tjenester på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet og mengde til riktig pris.

Ved etableringen av FLO opprettes det en hovedstruktur under Forsvarssjefen bestående av:

- Operativ virksomhet.
- Styrkeproduksjon med mer.
- Logistikk.

Departementet legger meget stor vekt på kontinuitet og riktig kompetanse i ledelsen av FLO, og tar sikte på at stillingen som sjef FLO opprettes som en åremålsstilling. Departementet og forsvarssjefen vil sørge for at ledelsen av virksomheten har den nødvendige kompetanse for å sikre at FLO drives rasjonelt og effektivt og i samsvar med mål og rammebetingelser fastsatt av overordnet myndighet for å tilfredsstille kundens/primærvirksomhetens behov.

Forslagene vil over tid føre til reduksjoner i antall årsverk i logistikkorganisasjonen. Omstillingen må gjennomføres i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene og ivareta behovet for trygghet for den enkelte. I tillegg til å bli bedre forberedt til å møte framtidige krav, vil en ny organisering av materiellvirksomheten gi positive utviklingsmuligheter, nye karrieremuligheter og jobbtilfredshet for den enkelte medarbeider.

5.2 Gjennomføring

Departementet mener det vil være fornuftig å gjennomføre anbefalingen i tre faser.

- Fase 1 omfatter tre hovedtiltak:
 - Tilsetting av Sjef FLO.
 - Etablering av en stab. Ved bemanningen vil man se oppgaver og ressursbruk i de berørte organisasjoner i sammenheng.
 - Snarlig gjennomføring av de forslag til vertikal og horisontal integrasjon som er anbefalt i hovedalternativ.

De to første tiltakene tar departementet sikte på å gjennomføre innen utgangen av 2000. Hele fasen skal være gjennomført innen utgangen av 2002.

- Fase 2 omfatter etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) som en del av den interne struktur for FLO. Denne skal være etablert innen utgangen av 2003. Detaljert utforming av IUO vil foregå i et samarbeid mellom departementet, forsvarssjefen, ledelsen og de ansatte i FLO og kundene.
- Fase 3 omfatter en OU-prosess basert på erfaringer fra og til dels i parallell med fase 1 og 2 med sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur for FLO. OU-prosessen skal gjennomføres etter de fastsatte retningslinjer for omstillinger i Forsvaret. Den skal videre gjennomføres i et samarbeid mellom departementet, ledelsen, de ansatte og kundene. Som en del av denne prosessen vil det vurderes en tilknytningsform som forvaltningsbedrift. Samtidig skal også spørsmålet om bygningstjenesten og Forsvarets militærgeografiske tjeneste (FMGT) skal inngå i den nye organisasjonen vurderes.

5.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til proposisjonen og støtter etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) etter en modell betegnet som hovedalternativ 5 i proposisjonen. FLO skal bestå av forsyningskommandoene (HFK, LFK og SFK), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre.

Komiteen er enig i at Forsvarets logistikkorganisasjon skal organiseres som en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO), og ledes av en sjef som således skal være direkte underlagt forsvarssjefen og støttet av en stab. Det er også enighet om at stillingen skal være en åremålsstilling.

Komiteen forutsetter at etableringen av en slik organisasjon skal synliggjøre kostnadene på en bedre måte enn tidligere, slik det legges opp til i proposisjonen. Komiteen viser i den forbindelse til at det legges opp til forholdet mellom primær- og støttevirksomheter reguleres gjennom samhandel som i et ordinært kunde- leverandørforhold, dvs. at brukerne må betale for oppdrag og tjenester som FLO utfører. Komiteen mener at dette vil føre til mer rasjonell drift og dermed til en bedre utnyttelse av bevilgningene til Forsvaret.

Ved siden av at en slik organisering vil synliggjøre kostnadene, vil komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, peke på at forslaget har et betydelig innsparingspotensial i forhold til nåværende struktur, ved at anbefalingene i fase 1 gir reduserte kostnader på ca. 300 mill. kroner årlig når effektiviseringspotensialet har stabilisert seg. Fase 2 og 3 burde gi ytterligere innsparingspotensial. Flertallet legger til grunn at det sentrale med Forsvarets logistikkorganisasjon må være å få en mest mulig effektiv organisasjon der formålet er å gi optimale ytelser til Forsvaret med lavest mulig kostnader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at tiltakene gjennom fase 1 og 2 til sammen har et innsparingspotensial opp mot 3 800 mill. kroner over 10 år i forhold til dagens situasjon.

Disse medlemmer har videre merket seg at tiltakene i fase 1 - 3 vil gi årlige innsparinger mellom 800 og 1 000 mill. kroner når effektiviseringstiltakene har stabilisert seg.

Disse medlemmer har merket seg at den realiserte effektiviseringsgevinst vil bli brukt til å redusere ubalansen mellom oppgaver og midler i Forsvaret.

Disse medlemmer vil i den sammenheng understreke at dersom organisasjonsendringer og innsparingstiltak skal få denne gevinsten er det avhengig av at de totale økonomiske rammene for Forsvaret blir stabile slik at innsparte midler kan tilføres andre høyere prioriterte områder.

Komiteen vil understreke viktigheten av at de personellmessige konsekvensene blir behandlet i henhold til gjeldende regel- og avtaleverk og i samarbeide med de ansattes organisasjoner.

Komiteen legger til grunn at den fortsatte utvikling av Forsvarets logistikkorganisasjon gjennom fase 2 og 3 kan medføre forslag til løsning av struktur og oppgaver som det vil være naturlig å legge frem for Stortinget.

Komiteen viser til at etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon også vil ha konsekvenser for den pågående omstillingsprosessen innen Forsvaret, og at den nye lager- og verkstedorganisasjonen vil bli en del av den varslede langtidsproposisjonen. Komiteen viser videre til at Forsvarsdepartementet i brev av 25. oktober 2000 har redegjort for at forslag til vedtak i St.prp. nr. 55 (1999-2000) gir departementet nødvendige rammer for å iverksette fase 2 og 3 i implementeringsprosessen av FLO. Komiteen mener det er behov for å konsultere Stortinget ytterligere i forbindelse med den videre reorganisasjon av Forsvarets logistikkorganisasjon, og viser i den sammenheng til Grunnloven § 25 og etablert praksis i lignende saker.

Komiteen forutsetter derfor at Regjeringen forelegger Stortinget nødvendige forslag for fase 2 og 3

iverksettes. Komiteen legger allikevel til grunn at målsettingen om etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon som en del av FLO innen utgangen av 2003, bør opprettholdes.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til drøftinger i proposisjonen om aktuelle tilknytningsformer for logistikkorganisasjonen. Departementet mener at for den samlede organisasjonen FLO peker det seg ut to mulige tilknytningsformer, ordinær forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift.

Flertallet mener at det er positive sider ved begge de tilknytningsformer som er nevnt, men at det er for tidlig å gi noen tilråding fra Stortinget om tilknytningsform.

Flertallet støtter derfor departementet i at det før fase 3 iverksettes blir vurdert tilknytningsform, og at saken vil bli forelagt Stortinget til behandling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til forsvarssjefens kommentar til intensjon og samhandel, og disse medlemmer har merket seg at forsvarssjefens betenkelighet bl.a. er knyttet til FLO organisert som en forvaltningsbedrift.

Disse medlemmer er derfor enig med departementet i at FLO organiseres som en del av FMO i tråd med forsvarssjefens syn. Disse medlemmer legger derfor til grunn at en omgjøring av FLO til en statlig forvaltningsbedrift ikke er aktuell i den videre utvikling av fasene for FLO.

6. Konsekvenser av anbefalt løsning

6.1 Operative og beredskapsmessige konsekvenser

I vurderingen av anbefalingen vektlegger departementet FLOs omstillingsevne for å støtte primærvirksomheten i krise- og krigsoperasjoner. Dette gjelder blant annet kompetanse, kommando- og organisasjonsforhold. Fredsorganisasjonen og krigsorganisasjonen vil aldri bli identiske, men det er et behov for at enkelte enheter i fredsorganisasjonen kan gå rett inn i krigsorganisasjonen. Dette innebærer blant annet at deler av FLO vil danne kadre til krigsorganisasjonen. Ved internasjonale operasjoner vil FLO også tilsvarende kunne danne kadre for feltavdelinger. Dessuten kan det også tenkes at FLO etablerer framskutte enheter i et kriseområde.

Krav til logistikkstøtte til krise- og krigsoperasjoner i inn- og utland i form av personell, materiell og forsyninger, må være etablert i forhold til definerte scenarier. Materiell og forsyninger må øremerkes og til dels være klargjort for forflytning. Logistikkstøtte fra FLO iverksettes i henhold til etablerte planer og forutbestemte kriterier.

Primærvirksomhetens krav til FLOs omstillingsevne kan også få betydning for hvordan FLOs virksomhet er lokalisert i fred, og hvor stor del av FLOs fredsorganisasjon som er identisk med krigsorganisasjonen. Pri-

mærvirksomheten vil derfor måtte stille krav til at FLOs oppgaver og ansvar i krise og krig planlegges og øves uavhengig av hvordan den er organisert i fredstid for å sikre at overgangen til krise- og krigsorganisasjonen fungerer. I den grad dette innebærer kostnader i fred, må primærvirksomheten betale for denne omstillingsevnen, og derved synliggjøres beredskapskostnadene.

Under eventuelle fredskriser og krigsoperasjoner, særlig de som i noen grad er uforutsigbare både med hensyn til karakter og lokalisering, vil sjef FLO ved å se alle logistikkressursene under ett, gi operative sjefer med oppdrag i fredskriser logistikkstøtte med en større grad av fleksibilitet, reaksjonsevne, kraftsamling og mobilitet enn tilfellet er med dagens mer fragmenterte logistikkorganisasjon.

FLO vil medvirke til at militære og sivile ressurser ses i sammenheng for å oppnå en effektiv utnyttelse av samfunnets totale ressurser innenfor rammen av totalforsvaret. Ansvars- og rollefordelingen mellom Forsvaret og den sivile beredskap innenfor denne rammen vil ikke endres ved etablering av FLO. Etableringen av forsyningscentre i Hæren i fase 1, IUO i fase 2 og eventuelt felles forsyningsorganisasjon i fase 3 vil bidra til at Forsvaret får styrket kompetanse og kapasitet til å foreta innkjøp til egne og allierte styrker fra sivil sektor i krise og krig. Blant annet vil nødvendige deler av innkjøpsfunksjonen i fred danne kadre for krigsorganisasjonen for å sikre omstillingsevne og kontinuitet. Det legges for øvrig opp til nødvendig samarbeid mellom militær og sivil side i forbindelse med etableringen av de nevnte fasene.

6.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene i fase 1 med etablering av en felles ledelse for materiellforvaltningen og gjennomføring av forslagene til vertikal og horisontal integrasjon som er anbefalt i hovedalternativ 1 vil ha et effektiviseringspotensiale i størrelsesorden 1 600 mill. kroner over 10 år i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene om en felles ledelse for FLO og anbefalingene i hovedalternativ 1. Når effektiviseringspotensialet har stabilisert seg gir anbefalingene i fase 1 reduserte kostnader på ca. 300 mill. kroner årlig.

Tiltakene i fase 2 med etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon, uten den tekniske fagkompetanse inkludert, vil sammen med tiltakene fra fase 1 ha et effektiviseringspotensiale i størrelsesorden 3 800 mill. kroner over 10 år i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene om en felles ledelse for logistikkorganisasjonen, anbefalingene i hovedalternativ 1 og anbefalingene knyttet til modellen uten teknisk fagkompetanse. Når effektiviseringspotensialet har stabilisert seg gir anbefalingene i fase 1 og 2 reduserte kostnader på ca. 800 mill. kroner årlig.

Tiltakene i fase 3 som omfatter en videre omstillingsprosess med sikte på å etablere en mer prosess-basert internstruktur vil ha et effektiviseringspotensiale mel-

lom 3 800 mill. kroner og 4 500 mill. kroner avhengig av hvilken internstruktur Forsvarets logistikkjeneste etableres med i forhold til dagens situasjon. Dette inkluderer tiltakene i fase 1 og fase 2 og er beregnet etter nåverdimetoden over 10 år. Hovedalternativ 4 er den mest kostnadseffektive internstrukturen sett ut fra stordriftsfordeler, men det vil være den mest krevende strukturen å etablere. Vurderingene forutsetter gjennomføring av tiltakene i hovedalternativene som fase 3 bygger på. Når effektiviseringspotensialet har stabilisert seg, etter det sjuende året, gir anbefalingene i fase 1, 2 og 3 reduserte kostnader fra 800 til 1000 mill. kroner årlig.

Det realiserste effektiviseringspotensialet vil bli benyttet for å redusere den "doble ubalansen" i Forsvaret. Ny organisasjon vil bli utredet i detalj av departementet i samarbeid med forsvarssjefen, ledelsen og de ansatte i FLO og kundene. Dette vil foregå med bakgrunn i behovs- og funksjonsanalyser som tar utgangspunkt i oppgavene for virksomheten.

Forvaltningen av personell vil bli gjennomført etter de samme prinsippene som i dag. Dette vil blant annet si at disponerings- og personellforvaltningsregimet som framgår av Befalsordningen med underordnede avtaler og dokumenter vil bli videreført. Sivilt personell vil bli forvaltet i henhold til gjeldende lov- og avtaleverk. Eventuelle endringer i regelverket for forvaltning av militært og sivil personell vil komme som et resultat av en nødvendig helhetlig og selvstendig prosess hvor aktuelle konsekvenser vektles og vurderes.

De personellmessige konsekvensene av gjennomføringen av fase 1 til 3 vil bli behandlet i henhold til gjeldende regel- og avtaleverk og i samarbeid med de ansattes organisasjoner, Forsvarets personellforvaltning og Ressursorganisasjonen. Endringene vil sees i sammenheng med den øvrige omstillingen i Forsvaret.

6.3 Distriktpolitiske konsekvenser

Departementet har vurdert om anbefalingen har distriktpolitiske konsekvenser som tilsier nærmere utredning og iverksetting av eventuelle tiltak. Umiddelbart medfører ikke anbefalingen vesentlige distriktsmessige konsekvenser. Det understrekes her at anbefalingen først og fremst innebærer et grunnleggende grep for å gjøre Forsvaret bedre i stand til å utvikle en mer effektiv og framtidsrettet logistikkorganisasjon.

Anbefalingen legger opp til en prosess hvor det vil skje en gradvis omstilling av logistikkfunksjonene. Noen tiltak vil iverksettes umiddelbart, mens andre vil iverksettes på noe lengre sikt.

Med utgangspunkt i Forsvarets totale virksomhet er det departementets vurdering at anbefalingen ikke vil medføre betydelige distriktsmessige konsekvenser.

6.4 Næringspolitiske konsekvenser

De næringspolitiske konsekvensene vil være mindre betydelige.

Forslagene i proposisjonen vil, isolert sett, ikke berøre det behov Forsvaret totalt har for varer og tjenester. Det vil kunne ligge positive virkninger for næringslivet av at den sammenslåtte organisasjon vil framstå som en større samlet enhet og dermed en mer profesjonell kunde.

Den nasjonale strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri vil ikke bli berørt av tiltak foreslått i denne proposisjonen.

Forhold knyttet til kjøp av varer og tjenester for Forsvarets drift vil ikke bli direkte berørt av tiltak foreslått i denne proposisjonen. Eventuelle virkninger vil bli vurdert i forbindelse med utviklingen av den nye organisasjonen.

6.5 Komiteens merknader

Komiteen legger til grunn at organiseringen må bygge på et konsept der smidighet i fredstid drift balanseres med FLOs rolle i krig og krise, samt som støtteorganisasjon opp mot internasjonale operasjoner.

Komiteen har merket seg at eventuelle distriktsmessige konsekvenser vil bli vurdert underveis, og at disse ved behov kan bli forelagt Stortinget til behandling, jf. også merknader under pkt. 5.

7. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og til det som står foran, og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

I

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) etableres. Hærens, Sjøforsvarets- og Luftforsvarets forsyningskommandoer, Forsvarets tele- og datatjeneste, materiell delen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre vil inngå i FLO. FLO vil gjennomgå en påfølgende reorganisering og tilpasning av organisasjonen.

II

FLO etableres som en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO), direkte underlagt forsvarssjefen og som en i hovedsak kundefinansiert organisasjon.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 14. november 2000

Hans J. Røsjarde
leder

Grethe Fossli
ordfører og sekretær