



Innst. S. nr. 178

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen

Dokument nr. 8:55 (2002-2003)

Innstilling fra forsvarskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Ove Width, Odd Roger Enoksen og Kjetil Bjørklund om at Regjeringen må legge fram en sak for Stortinget om arbeidet med effektivisering av økonomi- og logistikkledelse i Forsvaret

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Siden 1992 har Forsvaret arbeidet med planer om et omfattende dataprogram for økonomi- og logistikkledelse i Forsvaret, kalt GOLF. For å kunne effektivisere forvaltningen i Forsvaret skal GOLF-programmet levere et Felles integrert forvaltningssystem (FIF) til Forsvaret, slik at målet om reduksjoner i Forsvarets fredsorganisasjon kan nås.

Stortinget har i flere år fryktet overskridelser i kostnadene ved GOLF, og har to ganger bedt om å bli løpende orientert om kostnadsutviklingen og annen framdrift i prosjektet (Innst. S. nr. 238 (1999-2000) og Inst. S. nr. 316 (2000-2001)). Forsvarsministeren opplyste i svar på et skriftlig spørsmål 17. desember 2002 følgende:

"I tråd med denne oppdelingen av Prosjekt GOLF foreligger det derfor ingen godkjent totalramme for GOLF utover budsjettåret 2003. Konsekvensene av endret strategi var at det kun var den første fasen i GOLF-programmet som skulle forprosjekteres, detaljforhandles og kontraktfestes innledningsvis. Forsvaret skal i kontrakten således ikke være økonomisk forpliktet utover første fase."

Og videre svarer forsvarsministeren:

"Det faktum at hvert enkelt prosjekt vil planlegges separat og i sekvens gjør at man på nåværende tids-

punkt ikke har et samlet bilde av de totale investeringskostnadene for hele Program GOLF. Det vil man heller ikke ha før det siste prosjektet i Program GOLF er planlagt og gjennomført. Skulle man måtte utarbeide et plantall for hele programmets levetid, ville man måtte gjøre en rekke antagelser og forutsetninger som i seg selv ville medført at plantallet ville blitt ytterst usikkert og dermed uegnet som styringsparameter."

Dette svaret står i kontrast til informasjonen som Dagbladet brakte 4. januar 2003. Her framkommer det at Forsvarets ledelse 8. november 2002 ble forelagt et kostnadsbilde med 1,8 mrd. kroner som antatt sluttsum for Program GOLF. Forsvarets ledelse ble også presentert for planer om å "trekke sammen" de fem leveransefasene i programmet, slik at man starter på neste fase før forrige er sluttført - og dermed reduserer muligheten for gjenbruk og separat leverandørforhandling for hver fase.

Videre viser oppslag i Dagbladet 11. januar 2003 at valget av leverandøren Team IBM med et tilbud på 1,368 mrd. kroner, framfor PACTs tilbud til 1,167 mrd. kroner ble godkjent av Forsvarsdepartementet 21. desember 2001.

Presentasjonen for Forsvarets ledelse 8. november 2002 kan tyde på at disse kostnadsestimatene er ytterligere oppjustert i året som er gått.

Forslagsstillerne mener det er grunn til å stille spørsmål ved om den faseinndelingen som det blant annet ble referert til fra forsvarsministeren i svaret 17. desember 2002, ikke innebærer at en står fritt til å velge nye løsninger etter hver fase, men at programmet gjennomføres som en helhet som vil være vanskelig å bryte etter hver fase. Forslagsstillerne mener derfor at dette dreier seg om investeringer av en slik størrelsesorden og viktighet at Stortinget bør ta stilling til helheten i programmet og få informasjon om totale kostnadsestimater, framdriftsplaner og gevinster. En bør også få oversikt over hvilke ekstrakostnader som påføres programmet ved den nåværende faseinndelingen, for eksempel ved at leverandør beregner et risikotillegg,

eller at en går glipp av rabatter som vil følge av en større bestilling. Stortinget bør også bli forelagt informasjon om hvilke alternative løsninger som finnes, for å kunne foreta en helhetlig vurdering av de løsninger som skal velges for å sikre bedre og mer effektiv styring av økonomi- og logistikkfunksjoner i Forsvaret. Det vises i denne sammenheng til at det eksisterer et tilsvarende IT-system i Luftforsvaret (IMAS), som omfatter det som GOLF skal levere - integrerte økonomi-, lønns-, logistikk- og styringssystemer. Luftforsvaret selv har gjennom tre år utviklet IMAS til en kostnad av 100 mill. kroner. Systemet har vært i bruk i Luftforsvaret i flere år, og er brukt i både Kosovo og Afghanistan. IMAS er også innført i Fregattprosjektet og på vei inn i Sjøforsvaret. Forslagsstillerne mener at det er grunn til å foreta en ny vurdering av om gjenbruk av IMAS kan gi hele Forsvaret et tilsvarende styringssystem, til en brøkdel av kostnadene med å utvikle et tilsvarende system på nytt.

Videre mener forslagsstillerne det er spesielt bekymringsfullt for utsiktene til gjenbruk, at Forsvaret ifølge presentasjon til Forsvarets ledelse 8. november 2002 vurderer en programomlegging hvor man går bort fra reell faseinndeling, og snarere "trekker sammen" fasene tidsmessig, med de vanskeligheter det byr på dersom man skal reelt vurdere gjenbruk eller leverandøralternativ på hver fase.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram en sak for Stortinget om arbeidet med datasystemer for økonomi- og logistikkledelse i Forsvaret, inkludert totale kostnadsestimater for Program Golf og oversikt over forventede gevinster som kan oppnås gjennom de foreliggende planene. Stortinget ber videre om at Regjeringen legger fram hvilke alternative løsninger som er vurdert, hvilke muligheter som foreligger for gjenbruk av eksisterende systemer, samt gevinst- og kostnadsestimater for disse."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunnar Halvorsen, Leif Lund og lederen Marit Nybakk, fra Høyre, Bjørn Hernæs og Åge Konradsen, og fra Kristelig Folkeparti, Åse Wisløff Nilssen, viser til at Prosjekt Golf ble formelt startet i juni 2000 og ble i desember 2001 endret til Program Golf. Prosjekt Golf var en videreføring av lønns- og økonomiprojektet, som ble startet opp i 1996.

Flertallet er kjent med at forsvarsminister Bjørn Tore Godal i september 2001 grep inn i innretningen av Prosjekt Golf og endret strategi for implementeringen av et felles integrert forvaltningssystem (FIF) i Forsvaret.

Flertallet har videre merket seg at det i særlig grad var informasjon og anbefalinger fra kvalitetssikringen som dannet grunnlag for endret strategi høsten 2001, hvor Prosjekt Golf ble omgjort til Program Golf. Flertallet viser til Budsjett-innst. S. nr. 7 (2001-

2002), jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002), der Stortinget ble informert om dette.

Flertallet er tilfreds med omleggingen som sikrer en betydelig større politisk kontroll enn det gamle Prosjekt GOLF. I det nye Program GOLF vil det bli inngått en ny kontrakt for hver fase med en grundig evaluering før videreføring til neste fase.

Program Golf er, som andre store IT- og omstillingsprosjekter, komplekst, og det knytter seg derfor betydelig usikkerhet til gjennomføringen. Den største utfordringen for Forsvaret er likevel knyttet til å endre Forsvarets arbeidsmåte og organisasjon som følger av leveransene fra programmet. Det valgte datasystemet er i så måte en viktig brikke som vil muliggjøre nye, enklere og mer effektive prosesser på tvers av forsvarsgrenene. Flertallet har merket seg at Program Golf er koordinert med og utgjør en viktig integrert brikke i den pågående omstillingen av Forsvaret. Det er i denne sammenheng viktig å vurdere risikoen forbundet med en eventuell fortetting i Program Golf opp mot de gevinster dette kan gi i Forsvarets omstilling, hvor forsvarssjefen er pålagt å nedbemanne med minimum 5 000 årsverk innen utløpet av 2005. Program Golf anses å være et vesentlig bidrag til å kunne nå denne målsetningen.

Flertallet er fornøyd med at den valgte strategi for gjennomføring av Program Golf legger opp til et antall prosjekter, med egne kostnader og målsettinger, som skal godkjennes av departementet enkeltvis. Denne strategien innebærer således at det legges inn flere beslutningspunkter i innføringen av FIF, hvor det enkelte prosjekt skal vurderes og godkjennes ut fra sin egen nytte og bidrag til å implementere et FIF. Dette gir en bedre styring og kostnadskontroll underveis enn det som ville vært tilfellet med å samle hele innføringen inn under ett stort prosjekt som det opprinnelig var gjort for Prosjekt Golf.

Et annet viktig prinsipp er at hvert prosjekt skal ha en egenverdi, uavhengig av eventuelt etterfølgende prosjekter. Flertallet har videre merket seg at inntil departementet har tatt stilling til den endelige innretningen av Program Golf, vil det heller ikke kunne foreligge et samlet offisielt kostnadsbilde for programmet.

For 2003 er det avsatt 373,6 mill. kroner til gjennomføring av det første leveranseprosjektet i Program Golf.

I diskusjonen om hvor fritt man står i forhold til å velge nye løsninger, er det viktig å skille mellom leverandørmessig og teknisk binding. Forsvaret har valgt Team IBM som leverandør for det første leveranseprosjektet. Det er derimot fullt mulig å bytte til en annen leverandør som har kompetanse på, og leverer, det samme systemet - noe flere leverandører vil kunne gjøre. Dette ville ikke vært tilfellet ved å samle implementeringen av FIF inn under ett stort prosjekt.

Flertallet er kjent med at i forbindelse med valget av leverandør, ble gjenbrukspotensialet ved IMAS-løsningen vurdert. Den gang konkluderte Forsvaret med at IMAS-løsningen fungerer godt innenfor dagens struktur og prosesser, men at gjenbruksverdien er dramatisk redusert i forhold til fremtidig struktur og fremtidige gjennomgående prosesser. Utvikling og vedlike-

hold av programvare som skal bidra til rasjonelle og gjennomgående prosesser, er særdeles kostnads- og kompetansekrevene og bør derfor utvikles i fellesskap med andre sammenlignbare virksomheter i inn- og utland. Dette gjelder selv om programvareleverandøren IFS har utviklet IMAS til å tilfredsstille Luftforsvarets behov i dag og selv om Sjøforsvaret har utviklet en ny funksjonalitet i IMAS rettet mot sine behov i sammenheng med fregattanskaffelsene.

Flertallet har merket seg at å tilpasse dagens IMAS-løsning til Forsvarets samlede fremtidige behov, vil medføre en betydelig utviklingskostnad. Det er derfor ikke grunnlag for å si at gjenbruk av IMAS-løsningen ville være spesielt kostnadsbesparende.

Flertallet har også merket seg at departementet fremhever det faktum at Forsvaret deltar aktivt i Defence Interest Group, som er SAPs internasjonale brukergruppe innenfor forsvarssektoren. I samvirke med blant annet flere NATO-land over denne gruppen et signifikant press på SAP for å få gjennomslag for sine behov overfor leverandøren. På grunn av dette vil Forsvaret kunne gjenbruke løsninger som er utviklet for andre lands forsvar. Flertallet har videre merket seg at departementet ikke kjenner til at denne type gjenbruk kan oppnås med IMAS for forsvarssektoren som helhet. Det er heller ikke noen andre land som så langt har valgt dette systemet.

Flertallet er i brev av 13. mars 2003 (vedlagt) fra forsvarsminister Kristin Krohn Devold, gjort kjent med at Forsvaret den 11. februar 2003 undertegnet kontrakten med Team IBM for leveranseprosjekt I (LP 1) i Program Golf.

Flertallet er kjent med at Program Golf er et sentralt verktøy i omstillingen og at en forsinkelse av Program Golf således vil kunne vanskeliggjøre den videre omstillingen i Forsvaret frem mot 2005.

Flertallet viser til at Program Golf er underlagt politisk kontroll og ber derfor departementet om å komme tilbake til Stortinget med mer informasjon om Program Golf i budsjettproposisjonen for 2004, og at Stortinget får en fyldig evalueringsrapport etter at det første leveranseprosjektet er ferdigstilt.

Flertallet er gjort kjent med at det foreligger en rapport fra Riksrevisjonen om det gamle Prosjekt GOLF og dets forløpere, Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret, som ventes til Stortinget i nær fremtid.

Flertallet finner det ukorrekt og ukonstitusjonelt å henvise til en ikke endelig og ikke autorisert hovedanalyserapport publisert på Riksrevisjonens nettsider, slik komiteens mindretall gjør.

Flertallet vil påpeke at Regjeringen bør følge den strategien som ble lagt for gjennomføringen av Program Golf ved forsvarsministerens inngripen høsten 2001 og som Stortinget tidligere er blitt informert om.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Ove Width, fra Sosialistisk Venstreparti, Kjetil Bjørklund, og fra Senterpartiet,

Odd Roger Enoksen, tar til etterretning at komiteens flertall ikke ønsker en bredere politisk gjennomgang av Program Golf. På denne bakgrunn ønsker disse medlemmer å utdype de innvendingene mot utviklingen i Program Golf som lå til grunn for Dokument nr. 8:55 (2002-2003). Disse medlemmer mener at konklusjonen som framkommer i hovedanalyserapporten fra 28. januar 2003, som er gjort tilgjengelig via Riksrevisjonen sine hovednettsider, dokumenterer behovet for en bred politisk gjennomgang av alle sider ved Golf-programmet, og for at det tas grep om programmet slik at Stortingets vedtatte forutsetninger kan bli oppfylt.

Disse medlemmer har merket seg informasjonen i forsvarsministerens brev 13. mars, og har i det videre enkelte kommentarer til det som her framkommer.

Disse medlemmer viser til at kostnadene for Program Golf for perioden 2000 til 2003 vil beløpe seg til 707,9 mill. kroner uten at det har vært forelagt Stortinget som et Kategori-1 prosjekt (over 500 mill. kroner).

Disse medlemmer viser til at en hovedbegrunnelse for å gjøre om Prosjekt Golf til Program Golf, var den store usikkerheten knyttet til gjennomføring og kostnader. Ved å dele dette opp i mindre prosjekter som kjøres etter hverandre, mente man at usikkerheten knyttet til hvert prosjekt blir mindre. Men disse medlemmer vil understreke at det samtidig er et faktum at oppgaven *totalt sett ikke blir mindre* ved en slik oppdeling. En slik oppdeling og sekvensiell gjennomføring kan redusere risikoen i hver enkelt fase, men kan også redusere muligheten til å se sammenhenger på tvers av prosjekter og prosesser, og derved treffe riktige beslutninger tidlig som legger gode føringer for de prosjektene som kommer på et senere tidspunkt. I tillegg vil den samlede gjennomføringstiden bli lengre.

Disse medlemmer viser videre til at omgjøringen fra Prosjekt til Program ble gjort for å redusere risikoen. Til tross for dette er usikkerheten om kostnadene fremdeles store.

Etter disse medlemmers oppfatning er det uklart når gevinstene av Golf-programmet kan tas ut, og om det i sum vil bli innsparing tatt i betraktning de antydde kostnadene ved gjennomføringen av programmet.

Disse medlemmer viser til at forsvarsministeren hevder at Golf forventes å bidra vesentlig til besparelser innen utløpet av 2005, og stiller spørsmål ved realismen i dette ut fra at en rekke frister så langt i denne prosessen har blitt skjøvet fram.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen ikke mener det er mulig å presentere et samlet kostnadsbilde av et ferdig utbygd Golf-program. Disse medlemmer viser til at det allerede foreligger estimater over de samlede kostnadene, samt krav til gevinst, og stiller seg derfor kritisk til påstandene som framkommer i brevet 13. mars om de problemer som vil være knyttet til å framlegge slike estimater. Disse medlemmer mener at flere forhold tilsier at en oversikt og politisk gjennomgang av de samlede kostna-

dene er nødvendig, selv om en velger å gjennomføre programmet i faser.

Disse medlemmer mener at for å kunne ta stilling til hensiktsmessigheten av å gjennomføre Program Golf må det kunne stilles krav om at man har en plan og et estimat for gjennomføringen, og viser til at dette normalt kreves i alle andre forhold der staten skal investere. At planer og estimater kan bli endret underveis når man får bedre kunnskaper er både normalt og naturlig, etter disse medlemmers oppfatning.

Disse medlemmer mener at dersom man går inn i et så omfattende program som Golf uten en samlet plan, er det som "å bygge hus uten tegninger". Disse medlemmer mener at Stortinget har krav på å få vite om det er Regjeringens hensikt å bruke samlet sett over 2 mrd. kroner på innføring av et Felles Integrert Forvaltningssystem.

Disse medlemmer viser til opplysningen i brevet 13. mars 2003 om at:

"Det har også vært en klar føring fra FD at hvert enkelt prosjekt skal kunne stå på egne ben og ikke være avhengig av et senere prosjekt for å fungere tilfredsstillende. Dette betyr at Forsvaret har mulighet til å stoppe etter det første leveranseprosjektet og få betydelig nytte av investeringen. Det samme prinsippet blir lagt til grunn i den videre oppfølgingen."

Disse medlemmer mener det er nærliggende å oppfatte dette slik at Forsvaret kan stoppe videreføring etter et prosjekt i programmet uten noen juridiske problemstillinger i forhold til leverandør av tjenester eller

løsning, i motsetning til hva som antydes i brevet 13. mars 2003.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Stortinget ber Regjeringen legge fram en sak for Stortinget om arbeidet med datasystemer for økonomi- og logistikkledelse i Forsvaret, inkludert totale kostnadsestimer for Program Golf og oversikt over forventede gevinster som kan oppnås gjennom de foreliggende planene. Stortinget ber videre om at Regjeringen legger fram hvilke alternative løsninger som er vurdert, hvilke muligheter som foreligger for gjenbruk av eksisterende systemer, samt gevinst- og kostnadsestimer for disse.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran, og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:55 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Per Ove Width, Odd Roger Enoksen og Kjetil Bjørklund om at Regjeringen må legge fram en sak for Stortinget om arbeidet med effektivisering av økonomi- og logistikkledelse i Forsvaret - vedlegges protokollen.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 3. april 2003

Marit Nybakk
leder

Åge Konradsen
ordfører

Bjørn Hernæs
sekretær

Vedlegg

Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til forsvarskomiteen, datert 13. mars 2003

Vedr. behandling av Dok 8:55 (2002-2003)

1. Innledning

Jeg viser til brev av 19. februar hvor forsvarskomiteen ber om Forsvarsdepartementets (FDs) synspunkter på det foreliggende forslaget fra stortingsrepresentantene Per Ove Width, Odd Roger Enoksen og Kjetil Bjørklund.

Jeg vil i det følgende kommentere det foreliggende forslaget.

2. Historisk gjennomgang

Prosjekt Golf ble formelt startet i juni 2000 og ble i desember 2001 endret til Program Golf. Lønns- og økonomiprojektene ble startet opp i 1996.

Forsvarsminister Godal grep i september 2001 inn i innretningen av Prosjekt Golf og endret strategi for implementeringen av et felles integrert forvaltningssystem (FIF) i Forsvaret. Prosjekt Golf forelå som et totalprosjekt oversendt departementet. Imidlertid fant departementet usikkerheten knyttet til gjennomføringen og kostnadene å være så store at prosjektet ikke kunne behandles, godkjennes og oversendes til Stortinget. I tråd med retningslinjene fra Finansdepartementet vedrørende ekstern kvalitetssikring av kategori 1-prosjekter var kvalitetssikring blitt iverksatt i desember 2000, og det var i særlig grad informasjon og anbefalinger fra kvalitetssikringen som dannet grunnlag for FDs beslutning om endret strategi høsten 2001 hvor Prosjekt Golf ble omgjort til Program Golf. Stortinget ble informert om dette i St.prp. nr 1 (2001-2002).

Ekstern kvalitetssikring har vært gjennomført fortløpende mot Program Golf og det første leveranseprosjektet og har bidratt med underlag for alle beslutninger som er tatt vedrørende fremdriften i programmet. Regjeringsadvokaten har også vært involvert i de merkantile og kontraktsmessige prosessene knyttet til det første leveranseprosjektet. Departementet mener derfor å ha etablert et godt regime for styring og håndtering av Program Golf. Det bør også nevnes at programmet har meget sterk forankring i Forsvarets ledelse.

Program Golf er, som andre store IT- og omstillingsprosjekter, komplekst, og det knytter seg derfor betydelig usikkerhet til gjennomføringen. Den største utfordringen for Forsvaret er likevel knyttet til å endre Forsvarets arbeidsmåte og organisasjon som følger av leveransene fra programmet. Det valgte datasystemet er i så måte en viktig brikke som vil muliggjøre nye, enklere og mer effektive prosesser på tvers av forsvarsgrenene. Program Golf er derfor koordinert med og utgjør en viktig, integrert brikke i den pågående omstillingen av Forsvaret. Det er i denne sammenheng viktig å vurdere risikoen forbundet med en eventuell fortetting i Program Golf opp mot de gevinster dette kan gi i Forsvarets omstilling hvor forsvarssjefen er pålagt å nedbemanne med minimum 5 000 årsverk innen utlø-

pet av 2005. Golf anses å være et vesentlig bidrag til å kunne nå denne målsetningen.

I bakgrunns materialet for forslaget refereres det til flere tall som omtales som sluttsummer for Program Golf. Den valgte strategi for gjennomføring av Program Golf legger opp til et antall prosjekter med egne kostnader og målsettinger som skal godkjennes av departementet enkeltvis. Denne strategien innebærer således at det legges inn flere beslutningspunkter i innføringen av FIF hvor det enkelte prosjekt skal vurderes og godkjennes ut fra sin egen nytte og bidrag til å implementere et FIF. Dette gir en bedre styring og kostnadskontroll underveis enn det som ville vært tilfellet med å samle hele innføringen inn under ett stort prosjekt som det opprinnelig var gjort for Prosjekt Golf. Et annet viktig prinsipp er at hvert prosjekt skal ha en egenverdi, uavhengig av eventuelt etterfølgende prosjekter. Inntil departementet har tatt stilling til den endelige innretningen av Program Golf vil det heller ikke kunne foreligge et samlet offisielt kostnadsbilde for programmet. Å etablere et slikt bilde ville nettopp innebære å ta konkret stilling til hele programmets innhold. I lys av de usikre forutsetninger på det nåværende tidspunkt ville dette medført å bryte med den valgte strategi som tar sikte på å redusere den kostnadsmessige og gjennomføringsmessige risikoen.

Tallet som er referert i media, 1,8 milliarder kroner, har fremkommet med basis i de estimerte totalkostnader for *Prosjekt Golf* sommeren 2001 og som departementet ikke godkjente. Tallet ble utarbeidet på bakgrunn av den kunnskap, de forutsetninger og de rammebetingelser som eksisterte da og før prosjektet ble omgjort til program og delt opp i flere selvstendige prosjekter. Det sier seg selv at det den gang var nødvendig å ta høyde for betydelige usikkerheter knyttet til omstillingsplanene som var besluttet i Stortinget samme sommer. Fremdeles gjenstår viktige beslutninger, ikke minst i forhold til omstruktureringen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), før det totale omfanget av FIF kan fastsettes. Media har også vist til tilbudene fra de to leverandørene som konkurrerte om leverandøraftalen, og det er slått opp at Forsvaret valgte det dyreste tilbudet. Det er grunn til å påpeke at valg av leverandør ble gjort etter en meget grundig evaluering av leverandørenes totale tilbud, hvor pristilbudet for det totale FIF ikke ble tillagt avgjørende vekt blant annet grunnet usikkerheten knyttet til hvordan FIF ville se ut i 2005-2006. Tallene som det konkret er vist til i bakgrunns materialet, er leverandørenes egne beregninger slik de fremkom i deres tilbud til Forsvaret, mens tallet 1,8 milliarder kroner¹ er Prosjekt Golfs egne beregninger sommeren 2001 basert blant annet på disse tilbudene og "benchmarking" mot sivile bedrifter (blant dem Statoil og Hydro) som hadde gjennomført

1. Inkludert en opsjon på personellfunksjonen

tilsvarende prosjekter. FD vil påpeke at dette er tall som kun har vært nyttet til intern langtidsbudsjettering i Forsvaret, og at disse tallene ikke er realitetsbehandlet, verken gjennom forhandlinger med en leverandør, gjennom ekstern kvalitetssikring eller ved behandling i FD.

Tabellen under viser kostnader knyttet til Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og Økonomiprojektet f.o.m. 1997 t.o.m. sommeren 2000, samt for Golf fra sommeren 2000 og ut 2002.

Beløpene i tabellen inneholder regnskapsdata hentet fra Forsvarets hovedregnskap 1997-2001 under posteringer i Golf og forløperne til Golf. Regnskapsdataene inngår i statsregnskapet (nominelle verdier, millioner kroner). For 2002 inngår kostnader for det første forprosjektet som har hatt som målsetning å etablere et detaljert planverk og beslutningsgrunnlag for hvordan Forsvaret gjennom det første leveranseprosjektet skal tilfredsstille funksjonelle krav gitt i Statens økonomiregelverk.

	ØP, LP, LØP	Golf	Totalt
1997	5,9		5,9
1998	23,7		23,7
1999	62,1		62,1
2000	17,3	29,0	46,3
2001		80,2	80,2
2002		223,1	223,1
SUM	109,0	332,3	441,3

For 2003 er det avsatt 373,6 millioner kroner til gjennomføring av det første leveranseprosjektet i program Golf.

I diskusjonen om hvor fritt man står i forhold til å velge nye løsninger er det viktig å skille mellom leverandørmessig og teknisk binding. Forsvaret har valgt Team IBM som leverandør for det første leveranseprosjektet. Team IBM baserer seg på en teknisk løsning fra programvareleverandøren SAP, og med bakgrunn i visjonen om ett felles integrert forvaltningssystem, er det ikke hensiktsmessig, verken økonomisk eller funksjonelt, å bytte til et annet teknisk system i senere faser. Dette vil i så fall medføre betydelige kostnader i seg selv og dessuten bidra til at målsetningen om reduksjon av antall datasystemer ikke nås. Det er derimot fullt mulig å bytte til en annen leverandør som har kompetanse på, og leverer, det samme systemet - noe flere leverandører vil kunne gjøre. Dette ville ikke vært tilfellet ved å samle implementeringen av FIF inn under ett stort prosjekt. FD og Forsvaret er samtidig av den formening at det er fordeler ved å utnytte den kompetansen nåværende leverandør har bygget opp om Forsvaret også i de kommende prosjekter. Imidlertid vil dette bare kunne skje under den klare forutsetning at Forsvaret kan godtgjøre at man oppnår gode betingelser i forhandlingene med leverandøren, og at leverandøren viser leveringsevne. Det er FDs og Forsvarets vurdering at man oppnådde gode betingelser i forhandlingene som ble gjennomført om det nylig oppstartede leveranseprosjektet.

FD mener at Forsvaret ikke går glipp av rabatter fordi man ikke gjennomfører større bestillinger. For denne type arbeider vil FD påpeke at store prosjekter med betydelig leveranseomfang innehar større usikkerhet med hensyn til økonomi og gjennomføringsevne enn mindre prosjekter med mer avgrensede leveranseomfang. FD kommer derfor til motsatt konklusjon og er av den oppfatning at større prosjekter vil innebære at leverandøren (e) beregner seg større risikotillegg enn dersom usikkerheten er lav. Det har også vært en klar føring fra FD at hvert enkelt prosjekt skal kunne stå på egne ben og ikke være avhengig av et senere prosjekt for å fungere tilfredsstillende. Dette betyr at Forsvaret har mulighet til å stoppe etter det første leveranseprosjektet og få betydelig nytte av investeringen. Det samme prinsippet blir lagt til grunn i den videre oppfølgingen.

I forbindelse med valget av leverandør, ble gjenbrukspotensialet ved IMAS-løsningen vurdert. Den gang konkluderte Forsvaret med at IMAS-løsningen fungerer godt innenfor dagens struktur og prosesser, men at gjenbruksverdien er dramatisk redusert i forhold til fremtidig struktur og fremtidige gjennomgående prosesser. Utvikling og vedlikehold av programvare som skal bidra til rasjonelle og gjennomgående prosesser, er særdeles kostnads- og kompetansekrevene og bør derfor utvikles i fellesskap med andre sammenlignbare virksomheter i inn- og utland. Dette gjelder selv om programvareleverandøren IFS har utviklet IMAS til å tilfredsstille Luftforsvarets behov i dag og selv om Sjøforsvaret har utviklet en ny funksjonalitet i IMAS rettet mot sine behov i sammenheng med fregattanskaffelsene.

Å tilpasse dagens IMAS-løsning til Forsvarets samlede fremtidige behov ville medføre en betydelig utviklingskostnad, og det er etter FDs syn derfor ikke grunnlag for å si at gjenbruk av IMAS-løsningen ville være spesielt kostnadsbesparende. Det er herunder grunn til å merke seg at Forsvaret i forbindelse med den merkantile utlysingsprosessen våren 2000 - som er forpliktende i EØS-området - ikke ble tilbudt IMAS av de leverandørene som leverte tilbud til Forsvaret. Departementet synes også det er viktig å få frem det faktum at Forsvaret deltar aktivt i Defence Interest Group, som er SAPs internasjonale brukergruppe innenfor forsvarssektoren. I samvirke med blant annet flere NATO-land over denne gruppen et signifikant press på SAP for å få gjennomslag for sine behov overfor leverandøren. På grunn av dette vil Forsvaret kunne gjenbruke løsninger som er utviklet for andre lands forsvar. Denne type gjenbruk kan ikke oppnås med IMAS, da det etter det FD kjenner til, for forsvarssektoren som helhet ikke er noen andre land som så langt har valgt dette systemet.

Forsvaret har i planleggingen av Program Golf gjort en vurdering rundt konsekvensene av flere gjennomføringsstrategier for de senere fasene av Program Golf. FD finner det naturlig at Forsvaret gjør slike interne vurderinger knyttet til Golfs viktige rolle i den omstillingsprosess som gjennomføres. Det er dog ikke Forsvaret, men departementet som godkjenner fremdriften

og omfanget av Program Golf, og Forsvaret har ennå ikke lagt frem for departementet forslag om endringer. En eventuell fortetting av faser (og prosjekter) i Program Golf må sees i en større sammenheng, blant annet sammen med omstillingen i Forsvaret for øvrig, herunder arbeidet med etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon. En eventuell fortetting forutsetter også at Forsvaret viser gjennomføringsevne, og kan dokumentere overfor departementet at det både er mulig og forsvarlig å gjennomføre flere prosjekter mer parallelt enn det så langt er lagt opp til. I så henseende er FD fornøyd med at Program Golf gjennomførte det første forprosjektet (juni-desember 2002) til avtalt tid og estimert kostnad og med planlagt kvalitet.

3. Status i Program Golf

11. februar 2003 undertegnet Forsvaret og Team IBM kontrakten for leveranseprosjekt 1 (LP 1) i Program Golf.

I beslutningsgrunnlaget for departementet er gjennomføringen av LP 1 anslått til 353,8 million kroner. Dette inkluderer kontrakten med Team IBM og innkjøp av maskin- og programvare. Tallet representerer en 50/50 fordeling av sannsynlighet for overskridelse/underskridelse av rammen. Inkludert usikkerhetsavsetning (85/15) er gjennomføring av LP 1 i Program Golf kostnadsestimert til 373,6 million kroner.

4. Vurdering

Hvis regjeringen pålegges å legge frem for Stortinget estimater både for kostnader og gevinster knyttet til gjennomføringen av hele Program Golf, vil det kreve at programmet redefineres til ett prosjekt igjen og at det må gjennomføres en omfattende planleggingsfase for å oppnå en akseptabel presisjon i estimatene. Dette vil i seg selv kreve betydelige ressurser til en signifikant kostnad og samtidig forsinke gjennomføringen av Program Golf. Likevel vil det hefte mye usikkerhet ved

disse estimatene inntil forhandlinger med en leverandør er gjennomført. Departementet vil også være tilbake i en situasjon preget av usikkerhet knyttet til økonomi og gjennomføringsevne tilsvarende den vi hadde før vi besluttet faseinndelingen høsten 2001. Program Golf er et sentralt verktøy i omstillingen og en slik situasjon vil således kunne forsinke eller endog vanskeliggjøre den videre omstillingen frem mot 2005.

Videre vil en slik inngripen i programmet kunne få et rettslig etterspill i forhold til både nåværende leverandør og tidligere tilbydere.

Gjennom den strategiendringen som er gjennomført, er det lagt opp til tett styring og oppfølging underveis i implementeringen av det felles integrerte forvaltningssystemet slik at det foretas en gradvis utvikling av programmet innenfor en akseptabel usikkerhet når det gjelder kostnader og gjennomføring. FD har i den pågående prosessen med Program Golf fortløpende og nær kontakt med de prosjektansvarlige i Forsvaret, Finansdepartementet, ekstern kvalitetssikrer og Regjeringsadvokaten.

Departementet vil komme tilbake til Stortinget med mer informasjon om Program Golf i budsjettproposisjonen for 2004. FD vil også komme med en fylldig evalueringsrapport etter at det første leveranseprosjektet er ferdigstilt.

5. Konklusjon

Jeg er av den oppfatning at FD og Forsvaret bør følge den strategien som ble lagt for gjennomføringen av Program Golf ved departementets inngripen høsten 2001 og som Stortinget tidligere har blitt informert om. Hensikten med å gjennomføre en skrittvis innføring av FIF er å redusere usikkerheten både økonomisk og gjennomføringsmessig. Dermed vil man øke sannsynligheten for å lykkes med å innføre et felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret.

