



Innst. S. nr. 176

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen

St.meld. nr. 10 (2005-2006)

Innstilling fra forsvarskomiteen om økonomisk styring i Forsvaret

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Regjeringen vil med denne meldingen informere om utviklingen av den økonomiske styringen i Forsvaret.

Meldingen omfatter hovedsakelig de deler av Forsvaret som fikk vesentlige anmerkninger i Riksrevisjonens revisjon av både 2003- og 2004-regnskapene, dvs. Forsvarets militære organisasjon.

Stortingsmeldingen beskriver økonomiske forutsetninger for Forsvarets militære organisasjon, samt status på forbedringstiltak som er blitt iverksatt. Meldingen beskriver hvilke tiltak som er iverksatt for å gjenvinne kontroll med økonomistyringen i de deler av Forsvarets militære organisasjon hvor styringen har sviktet, spesielt i 2004, jf. Stortingets vedtak av 5. april 2005 ved behandlingen av Innst. S. nr. 145 (2004-2005). I arbeidet med å gjennomføre forbedringstiltak innenfor Forsvarets militære organisasjons økonomistyring har Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben lagt vekt på, og hatt god nytte av, konstruktive faglige råd fra Riksrevisjonen.

En rekke av tiltakene har allerede gitt betydelig positiv effekt. Samtidig vil tiltakene løpende bli fulgt opp, evaluert og videreutviklet.

Forsvarets virksomhet ble gjennomført innenfor tildelte budsjetttrammer i 2005 på samtlige kapitler. Det har derfor vært en forbedring av kontrollen med bruken av bevilgede midler. Selv om forsvarssektoren har oppnådd en forbedring av sin økonomistyring på områder hvor det tidligere har vært svikt, gjenstår fortsatt enkelte utfordringer. Regjeringen vil derfor ha fokus på og fortsatt styrke økonomistyringen i den videre omstillingen av Forsvaret.

Meldingens innhold

Kapittel 2 gir et kort sammendrag av meldingens innhold. Kapittel 3 gir i korte trekk bakgrunnen for, og innholdet i, St.meld. nr. 29 (2004-2005) om merforbruk på forsvarsbudsjettet i 2004, Revidert nasjonalbudsjett 2005 og behandlingen av disse dokumentene i Stortinget. I kapittel 4 omtales omstillingen i Forsvaret. Kapittel 5 redegjør for tiltak for bedret økonomisk styring. Kapittel 6 gir en gjennomgang av systemet for horisontal samhandel og tiltak for å forbedre dette.

Meldingen inneholder også to saker til informasjon. Den ene gjelder lokalisering av Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller og 335-skvadronen på Gardermoen, den andre at det ikke vil bli gjennomført en nærmere vurdering av et prosjekt for samlet bortsetting av basedriften ved Haakonsværn.

1.2 Meldingens sammendrag

Et kort sammendrag av meldingens innhold er gitt i kapittel 2 til St.meld. nr. 10 (2005-2006).

1.3 Bakgrunn

Riksrevisjonen har hatt vesentlige merknader til regnskapet for Forsvarets militære organisasjon (FMO) de senere år. Regnskapet for 2003 ble ikke godkjent, og Riksrevisjonen kunne ikke bekrefte at regnskapet for 2004 var uten vesentlige feil og mangler. Merknadene til Forsvarets regnskap gjaldt blant annet regnskap og lønn, ledelse og virksomhetsstyring, manglende kompetanse, samt mangler ved anskaffelser og lagerområdet.

I 2004 ble det innen Forsvarssektoren registrert et uhjemlet merforbruk på 1 156,3 mill. kroner, primært innenfor Forsvarets logistikkorganisasjon og Hæren. At et slikt betydelig merforbruk kunne oppstå, og først bli identifisert etter at regnskapsåret ble avsluttet, var høyst utilfredsstillende, og ble tatt ytterst alvorlig av departement og forsvarsledelse. Årsaken var at personelldatabasen for egne ansatte ikke var korrekt, noe som medførte

feilposterings av lønn. I tillegg var det for mange personer med bestiller- og attestasjonsfullmakter. Dette, kombinert med mangelfull oversikt over utestående fordringer og forpliktelser, medførte at forbruksprognosene og kontrollen med forbruket ble basert på et feilaktig grunnlag, hvilket resulterte i merforbruk. Dette understreket behovet for å iverksette tiltak for å bedre budsjettstyringen på utvalgte områder i Forsvaret.

Det ble i 2004 ikke anført vesentlige merknader til regnskapene for de tre øvrige etatene under Forsvarsdepartementet, dvs. Forsvarsbygg, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets forskningsinstitutt.

Med bakgrunn i Riksrevisjonens antegnelser til regnskapet for 2003 og 2004, samt føringene i Innst. S. nr. 272 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004-2005), etablerte FMO en tiltaksliste for å sikre tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning. Riksrevisjonen viste i Dokument nr. 3:8 (2004-2005) om Forsvarets regnskap for 2004, til at det på flere områder hadde vært en positiv utvikling i forhold til antegnelsene til regnskapet for 2003.

Noen tiltak har vært av generell karakter, andre har vært spesifikt rettet mot avdelinger som spesielt i 2004 viste sviktende styringsevne. Bl.a. ble alle organisasjons- og personelldata gjennomgått for å sikre korrekte lønnsutbetalinger og at korrekt avdeling ble belastet og likt behandlet i lønns- og regnskapssystemene. Videre ble antall personer med bestiller- og attestasjonsfullmakter kritisk gjennomgått og redusert i antall. Bygningsmassen ble gjennomgått med tanke på å øke tempoet i utrangeringen og dermed redusere husleiekostnadene. Systemet for horisontal samhandel ble videreutviklet for å sikre en felles mal for gjennomføring i alle forsvarsgrener, og alle leveranseavtaler mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og forsvarsgrenene ble revidert. For å redusere de administrative utgiftene ble spesielt konsulentbruk og utgifter til reiser og kurs vurdert, herunder avslutning av konsulentavtaler som ikke var strengt nødvendige for virksomheten i Forsvaret.

For å øke kompetansen innenfor forvaltning, økonomi og regnskapsfunksjoner ble det iverksatt en tiltakspakke inneholdende bl.a. opprettelse av en egen gruppe som gir støtte ved funksjonelle problemer, og målrettet opplæring i regnskapssystemet.

De forannevnte tiltak ble beskrevet mer utfyllende i St.meld. nr. 29 (2004-2005). I St.meld. nr. 10 (2005-2006), kapittel 5 er det gitt en nærmere status og vurdering av gjennomføringen av tiltakene.

Som følge av merforbruket i 2004 vedtok Stortinget gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 240 (2004-2005), jf. St.prp. nr. 65 (2004-2005) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005, de budsjettmessige konsekvenser for 2005 av merforbruket i 2004. Proposisjonen beskrev innledningsvis bl.a. årsaker til merforbruket, og hvilke tiltak Regjeringen ville iverksette for å styrke økonomistyringen i Forsvarets militære organisasjon.

Sett i lys av merforbruket i 2004 foretok Forsvarsdepartementet en helhetlig vurdering av en rekke tiltak i den hensikt å balansere forbruket i 2005 mot det ende-

lig vedtatte budsjett. Vurderingen ble foretatt for å kunne foreslå realistiske budsjettreduksjoner ut fra en målsetting om at den videre omstilling og modernisering av Forsvaret og Forsvarets operative evne ikke skulle svekkes. Bl.a. med denne bakgrunn vedtok Stortinget at 600 mill. kroner av Forsvarets brutto merforbruk i 2004 skulle dekkes innenfor budsjettammen som Stortinget hadde vedtatt for 2005.

Det ble lagt til grunn for den foreslåtte inndekningen på 2005-budsjettet at den i hovedsak skulle belastes de kapitler som hadde hatt merforbruk i 2004. Dette førte til at inndekningen først og fremst berørte kapittel 1731 Hæren og kap. 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon. Det var dog ikke mulig å unngå mindre reduksjoner i enkelte av de øvrige kapitler.

1.4 Omstillingen i Forsvaret

Det vises her til Stortingets behandling av bl.a. Innst. S. nr. 342 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005, Innst. S. nr. 232 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001-2002) Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 og Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008.

Forsvaret har, siden medio 2001, gjennomført en av de mest omfattende omlegginger i norsk offentlig sektors historie og de mål som ble gitt i Innst. S. nr. 232 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001-2002) ble alle nådd og de fleste før fastsatt tidsfrist. I langtidsplanen for 2005-2008 er det lagt til grunn at ytterligere økonomiske og administrative omleggingsmål skal nås. Det legges bl.a. opp til at minimum 2 mrd. 2004-kroner forskyves fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer.

Regjeringen vil videreføre den moderniseringen av Forsvaret som ble igangsatt av regjeringen Stoltenberg I og implementere langtidsplanen for 2005-2008. Dette innebærer fortsatt omlegging og modernisering av Forsvaret, med økt operativ aktivitet i nordområdene og evne til deltakelse i FN-operasjoner, spesielt i Afrika. Samtidig foretas en gjennomgang av erfaringene med nedbemanning, privatisering og anbud, offentlig privat partnerskap, samt horisontal samhandling i Forsvaret. Der det er mulig og hensiktsmessig å effektivisere internt i Forsvarets militære organisasjon, vil dette prioriteres fremfor å sette deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører. Det vises her bl.a. til pilotprosjektet om basedrift Haakonssvern, jf. St.meld. nr. 10 (2005-2006), kapittel 9.

En ryddig og forsvarlig økonomi er en forutsetning for å fatte riktige beslutninger om fremtiden. Fokus på en fortsatt styrking av økonomistyringen i Forsvaret, vil derfor være en viktig del av den videre omstillingen.

1.5 Tiltak for forbedret virksomhetsstyring

Forsvarets militære organisasjon har etablert og iverksatt en lang rekke tiltak for å forbedre styringen i Forsvaret, se kapittel 5 til St.meld. nr. 10 (2005-2006) for en detaljert oversikt.

Program Golf/LOS-programmet og økonomiprojektet i Forsvaret

Program Golf har vært Forsvarets felles satsing på et nytt styringssystem for økonomi, personell og logistikk. Program Golf har bestått av flere prosjekter for å få etablert et felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret. Leveranseprosjekt 1 har gitt Forsvaret et nytt system for lønnsavregning og eksternt regnskap. Med Leveranseprosjekt 2 vil Forsvaret innføre et system for internregnskap.

I St.prp. nr. 1 (2005-2006) informerte Regjeringen om at det vil bli foretatt en vurdering av innretningen på Program Golf. Vurderingene har resultert i at Forsvarsdepartementet velger å gå videre med opprinnelig strategi, som innebærer at logistikk-løsningen, som er planlagt å bli et tredje leveranseprosjekt, skal baseres på IT-systemet SAP.

Det skal frem til sommeren gjennomføres en grundig evaluering av programmet for å sikre en riktig organisering. I forbindelse med de endringer som vil komme og for å markere en ny start, har Forsvarsdepartementet besluttet at Program Golf skal endre navn til LOS-programmet i Forsvaret. De to planlagte leveranseprosjektene vil samtidig endre navn til Økonomiprojektet og Logistikkprosjektet.

Omfanget av Økonomiprojektet er ikke endelig avklart, men vil bli konsentrert om å innføre et internregnskapssystem som understøtter hele Forsvarets militære organisasjon. Prosjektet vil også bidra til å ivareta anmerkninger i Dokument nr. 3:8 (2004-2005) Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004. Sammen med Leveranseprosjekt 1 vil Økonomiprojektet gjøre at Forsvarets militære organisasjon får et gjennomgående regnskapssystem som understøtter kravene i økonomiregelverket i staten.

Det vil i tillegg bli vurdert å øke omfanget av prosjektet med en integrert forsyningsløsning med felles innkjøp og lagerhold, tilnærmet slik prosjektet ble omtalt i St.meld. nr. 29 (2004-2005). Prosjektet er for tiden underlagt ekstern kvalitetssikring.

ANDRE PROSJEKTER I PROGRAM GOLF/LOS-PROGRAMMET I FORSVARET

Kvaliteten på stamdata knyttet til personell og organisasjon var i en innledende fase av Leveranseprosjekt 1 mangelfull. For å eliminere denne årsaken er det besluttet å overføre all stamdataforvaltning til IT-systemet SAP innen utgangen av 2006.

Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 2003 påpekte at regnskapsføringen av horisontal samhandel mellom Forsvarets enheter ble praktisert ulikt. For å bedre situasjonen innførte forsvarssjefen nye midlertidige faktureringsrutiner og en datavarehusløsning for horisontal samhandel i Forsvaret. Elektronisk fakturering av horisontal samhandel ble innført 24. januar 2005.

Målsettingen er at forbedringene i både intern- og eksternt regnskapet skal ha full virkning senest fra og med regnskapsåret 2008.

Forbedret virksomhetsstyring

Forsvarets militære organisasjon har etablert og iverksatt en lang rekke tiltak, jf. Dokument nr. 1 (2004-2005), St.meld. nr. 29 (2004-2005) og Dokument nr. 3:8 (2004-2005), med bakgrunn i de forhold Riksrevisjonen har påpekt gjennom revisjon av regnskap 2003 og 2004. Tiltakene er samlet i en tiltaksliste for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning som blir løpende oppdatert, og fulgt opp gjennom styringsdialogen mellom departementet og Forsvarets militære organisasjon. En rekke av tiltakene har allerede gitt betydelig positiv effekt.

ØKONOMISTYRING OG -FORVALTNING

Forsvarsdepartementet besluttet høsten 2004 å iverksette tiltak for å bedre økonomistyringen i Forsvaret, i tillegg til tiltakene iverksatt av Forsvaret selv, jf. Dokument nr. 1 (2004-2005). Gjennomgangen av Forsvarets forvaltningsrutiner ble ferdigstilt høsten 2005, og ga et godt grunnlag for iverksetting av følgende forbedrings-tiltak:

- Styrings- og rapporteringsregimet er blitt revidert i den hensikt å redusere detaljeringsgraden og rapporteringshyppigheten, samt å øke fokus på resultatoppnåelse, bl.a. økt operativ evne
- Det er besluttet å integrere risikostyring og balansert målstyring for å understøtte mål- og resultatstyringen
- Forsvarsdepartementet har iverksatt ny møtестruktur og nytt rapporteringsregime basert på erfaringene fra den eksterne kvalitetssikringen
- Det er utarbeidet nytt direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon. Dokumentet legger vekt på ansvar, myndighet og funksjonsroller i virksomhetsstyringen, samt budsjett- og ressursansvar i forhold til fagansvar.

I Forsvarsstaben er følgende forbedringstiltak iverksatt:

- En personell-, økonomi- og styringsstab (FST/PØS) er etablert i 2005, blant annet for å styrke virksomhets- og økonomistyringen. Staben ledes av en generalmajor, som også er økonomidirektør i Forsvaret.
- Forsvaret har gjennomført ekstraordinær kompetanseheving innenfor forvaltning i 2005.
- Det er opprettet en styringsportal på Forsvarets intranett for virksomhetsstyring, tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning.
- Det ble i 2005 igangsatt en rekke tiltak som har bidratt til forbedringer knyttet til Forsvarets militære organisasjons utarbeidelse av økonomiske prognoser, jf. St.meld. nr. 29 (2004-2005).
- Tiltak er og vil bli iverksatt for å sikre en enkel og effektiv horisontal samhandel.
- Ekstern kvalitetssikring av Forsvarets regnskapsprosess ble avsluttet i forbindelse med Forsvarets regnskapsavleggelse for 2005. Oppdraget omfattet revisjon av Forsvarets lønnsadministrasjon og For-

svarets regnskapsadministrasjon, med gjennomgang av viktige kontroller, avstemminger og rapporter.

- Forsvaret har sterkt fokus på forbedring og strukturering av risikostyring og internkontroll.

REGNSKAP OG LØNN

Stortinget viste i Innst. S. nr. 145 (2004-2005), jf. Dokument nr. 1 (2004-2005), til en reduksjon i antall økonomimedarbeidere, samt et redusert antall stillinger i internrevisjonen, og antok at dette hadde bidratt til å svekke den interne kontrollen. Forsvarssjefen har nå styrket internkontrollen, bl.a. ved at konsernkontroller på overordnet nivå og virksomhetskontroller på lokalt nivå har fått et økt ansvar for å utøve internkontroll. Forsvarssjefens internrevisjon skal styrkes. Internrevisjonen skal ledes av en statsautorisert revisor/tilsvarende, og rapportere direkte til forsvarssjefen.

Riksrevisjonen påpekte i merknadene til regnskapet for 2004 at antallet anvisnings- og attestasjonsfullmakter var høyt. Forsvaret har nå redusert antallet fullmakter, jf. intensjonene beskrevet i St.meld. nr. 29 (2004-2005) og FMO arbeider for en fortsatt nedgang i antallet fullmakter.

Riksrevisjonen har påpekt sen fakturaflyt og et betydelig antall inkassosaker i Forsvarets regnskap for 2003 og 2004. Også Stortinget merket seg det høye tallet inkassosaker, jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005). Det arbeides målbevisst for å forbedre rutiner og prosesser, og målsettingen er at alle fakturaer skal være betalt ved forfall. Dette har ført til en klar nedgang i antall inngående fakturaer som ikke ble betalt ved forfall i 2005, og påløpte kostnader i forbindelse med for sent betalte fakturaer er blitt redusert fra 5,1 mill. kroner i 2004 til 1,4 mill. kroner i 2005. Også utviklingen relatert til kreditnotabehandling har i 2005 vært meget positiv, og antall ubehandlede kreditnota er i løpet av 2005 blitt kraftig redusert.

Etter at Forsvaret innførte nytt integrert lønns- og regnskapssystem 1. november 2003, har Forsvaret i tillegg til Forsvarets regnskapsadministrasjon hatt 11 regnskapskasser for å håndtere inn- og utbetalinger. I 2005 ble det i tillegg postert et tilleggsgebyr på 4,8 mill. kroner grunnet feilaktig merverdiavgiftsoppgave for juni 2004 fra et randsystem i Forsvarets logistikkorganisasjon. Det er ryddet opp i forholdet, og randsystemene er nedlagt fra 1. januar 2006.

Riksrevisjonen har påpekt et betydelig antall feilregistreringer, feilberegninger og feilutbetalinger av lønn. Å sikre korrekte personell- og organisasjonsdata har derfor høy prioritet, og kapasiteten for oppfølging og kontroll av dette er styrket i FST/PØS. Det er blitt utarbeidet ukentlige status- og avviksrapporter gjennom hele 2005, som avviksbehandles av enhetene fortløpende og sammenlignet med 2004 har det vært en betydelig forbedring av datakvaliteten for regnskapene i 2005. Kvaliteten vil bli ytterligere forbedret i løpet av 2006, da dagens organisasjonssystem vil bli overført til personellmodulen i IT-systemet SAP.

Forsvarets lønnsadministrasjon har i hele 2005 hatt sterkt fokus på å unngå feilutbetalinger av lønn. Nye

rutiner for håndtering av dette, samt for innkreving av feilutbetalt lønn, er utarbeidet. Ved økt kontroll har Forsvarets lønnsadministrasjon avdekket nye tilfeller av feil. Avviksbehandling pågår, og antall feil ventes fortsatt å gå ned. Forsvaret arbeider kontinuerlig med å forbedre rutineene knyttet til lønnsutbetalinger.

Forsvarssjefen avsatte betydelige ressurser i 2005 for å få implementert en standard avstemningsrutine for lønnsregnskapet. Forsvarets lønnsadministrasjon har anskaffet et hjelpeverktøy for å støtte håndtering av store datamengder og satt måleindikatorer som identifiserer status og utvikling mht. avvik. Lønnsregnskapet avstemmes nå månedlig. Kontrollen med - og muligheten for å avdekke avvik i - lønnsregnskapet er på plass.

Riksrevisjonen påviste i Dokument nr. 1 (2004-2005) betydelige mangler knyttet til sporbarhet i det konsoliderte regnskapet for 2003. Det er iverksatt en rekke tiltak for å rette på disse forholdene. Alle posterings i IT-systemet SAP skal nå kunne spores tilbake med tilstrekkelig dokumentasjon. Dette betyr bl.a. at det skal foreligge toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, aktuelle obligatoriske spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering.

KOMPETANSE

Forsvarets militære organisasjon har iverksatt en rekke tiltak for å styrke kompetansen innenfor økonomistyring og forvaltning, jf. Dokument nr. 1 (2004-2005), St.meld. nr. 29 (2004-2005) og Dokument nr. 3:8 (2004-2005).

Det ble etablert en prosjektgruppe for kompetanseutvikling og forsvarlig forvaltning under Forsvarets skolesenter i 2005. Forsvarsstaben iverksatte i januar 2005 en tiltakspakke for å heve forvaltningskompetansen i Forsvarets militære organisasjon.

Prosjekt kompetanseheving har gjennomført en rekke kurs innenfor personell- og økonomiforvaltning. Det ble i 2005 gjennomført 25 kurs innenfor kurspakker i Prosjekt kompetanseheving, med til sammen over 500 deltagere. Kompetansebygging videreføres i 2006.

KONSULENTBRUK

Riksrevisjonen har påpekt forhold knyttet til konsulentbruken i Forsvaret. Stortinget har i Innst. S. nr. 272 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004-2005), bedt departementet innskrenke bruken av konsulenter til det som er nødvendig for helt spesiell kompetanse i særskilt tidsbegrensede situasjoner.

Regjeringen har iverksatt en restriktiv praksis med hensyn til hvilke typer oppgaver konsulenter skal løse i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet ga ut nye retningslinjer i 2005, hvor det bl.a. ble fastlagt at konsulentkontrakter skulle godkjennes av etatssjefen. Det ble i tillegg presisert nærmere hvilke typer konsulentkontrakter som skal forelegges Forsvarsdepartementet for godkjenning.

Forsvarsdepartementet har bl.a. med bakgrunn i Innst. S. nr. 272 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004-2005), foretatt en gjennomgang av kontraktsforhold knyttet til konsulenttenester for perioden 1995-2005 for syv firmaer innenfor informasjons- og kommunika-

sjonsteknologi (IKT). Forsvarsministeren har på bakgrunn av dette besluttet at det skal foretas en ekstern gjennomgang for å fastslå om det har forekommet straffbare forhold. I januar 2006 nedsatte derfor Regjeringen et utvalg som skal granske IKT-kontrakter i Forsvaret.

REISEVIRKSOMHET

Som et ledd i arbeidet med å få redusert de høye reiseutgiftene i Forsvaret ble det i 2005 utformet en ny policy for reisevirksomheten. I tillegg iverksatte forsvarssjefen våren 2005 tiltak for å redusere reisevirksomheten. Innskjerpning av rutineene har gitt synlige resultater, med en kostnadsreduksjon på ca. 12 pst. innenfor reisevirksomheten i 2005 sammenlignet med 2004. Arbeidet med å begrense reiseutgiftene fortsetter i 2006.

MATERIELLFORVALTNING

Det pågår en fullstendig gjennomgang av materiellforvaltningen i Forsvaret, herunder rutiner, kompetanse og avvikshåndtering. Alle grenvise bestemmelser på området er gjennomgått, med mål om at alle fellesbestemmelser skal ut av grenvise direktiver og inn i forsvarssjefens direktiv. Forsvarets logistikkorganisasjon har startet arbeidet med Forsvarets logistikkorganisasjons bestemmelser for materiellforvaltning, som skal erstatte de grenvise bestemmelsene. Arbeidet ferdigstilles innen sommeren 2006. Dette arbeidet vil bidra til en bedre og mer effektiv materiellforvaltning.

Det ble gjennomført telling av lagre i 2005, og Hæren brukte samme år mye tid og ressurser på å forbedre materiellforvaltningen. En rekke tiltak for å forbedre kompetanse og rutiner er gjennomført, og prosjekt "Forbedret materiellforvaltning i Hæren" er gjennomført under ledelse av Hærens styrker.

Prosjektet hadde til hensikt å nøyaktig identifisere mangler og svakheter, foreslå tiltak og aktivt følge opp disse inntil de er iverksatt i Hæren. Prosjektet ble sluttført i desember 2005 og rapporteres å ha medført store forbedringer i Hærens materiellforvaltning.

Etter at Forsvarsstaben ble gjort kjent med uregelmessigheter i materiellregnskapet tilhørende Sambandskompaniet/Theatre Enabling Force (SBKP/TEF), nedsatte sjefen for Forsvarsstaben en intern granskningskommisjon. Granskningskommisjonens vurdering avdekket til dels store mangler i materiellregnskapsføringen samt materiell på avveie. Opprydding i dette er gjennomført, og materiellregnskapet ble avsluttet desember 2005. Granskningskommisjonen viser til et regnskapsmessig underskudd på 4,9 mill. kroner. Det er identifisert noe materiell ved andre avdelinger, og det gjenstår et underskudd med en verdi på ca. 1,7 mill. kroner. Dette behandles nå videre i henhold til forsvarssjefens direktiv for materiellforvaltning.

FORBEDRET KONTROLL MED HÅNDVÅPEN

Det ble i 2005 iverksatt en rekke strakstiltak for å sikre kontroll med håndvåpen. Antall lager med våpen ble redusert og de lagrene som er i bruk, ble sikret

bedre, bl.a. ved at kameraovervåkning er etablert på flere steder. I tillegg ble dører og låser testet og utbedring iverksatt. Arbeidet videreføres i 2006.

Forsvarssjefen har besluttet at Forsvarets lagre for våpen, ammunisjon og sprengstoff skal lokaliseres til færre steder. Målsettingen er at attraktive våpen og ammunisjon skal lagres i bevoktet fjellanlegg, ett i hver landsdel, eller i base med vakthold. Prosjektet planlegges gjennomført i løpet av 2006-2007. Konkrete investeringer og tiltak, basert på vurderingene, gjennomføres i 2006. Forsvarets sikkerhetsavdeling og Forsvarsbygg vurderer hvilke sikringstiltak som må gjøres.

Felles våpenregister for hele Forsvaret ble innført og satt i drift 1. januar 2006. Registeret fungerer så langt etter forutsetningene. Det pågår fortsatt opprydding i register opp mot materiellregnskapet samt forbedring av systemets brukervennlighet. Våpentelling og kontroll vil bli gjennomført i løpet av 2006, for å sikre at informasjon som legges inn i det nye registeret er kontrollert og korrekt. Alle våpen er knyttet til organisasjons-/personelldata.

BRUK OG OPPFØLGING AV INNGÅTTE RAMMEAVTALER

Det er inngått flere rammeavtaler for kjøp av varer og tjenester, noe som vil gi store besparelser for Forsvaret når de benyttes fullt ut. Pålegg om bruk av rammeavtaler ved anskaffelser er presisert innenfor Forsvarets militære organisasjon og følges opp i organisasjonen.

Forbedring av prosedyrer for investering i forsvarsmateriell

Ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 39 (2005-2006), jf. Dokument nr. 3:16 (2004-2005), vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret, ble det lagt til grunn at forbedring av prosedyrer for investering i forsvarsmateriell mv. vil være et viktig tema i stortingsmeldingen om økonomisk styring i Forsvaret.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjektene har vært å vurdere måloppnåelse i forhold til styringsparametrene tid, kostnad og kvalitet/ytelse.

Riksrevisjonen har påpekt at flere prosjekter er blitt ferdigstilt senere enn opprinnelig planlagt. For å forbedre kvaliteten på den initielle planleggingen, vil departementet rutinemessig gjennomgå prosjektene i investeringsporteføljen for å legge mest mulig realistiske rammer for de prosjektene som er i en initiell planfase.

Forsvarsdepartementet vil også påpeke at det er fastsatt og kunngjort prosedyrer for styring av usikkerhet i prosjekter. Disse prosedyrene tar også for seg tidstimering og tidsplanlegging under usikkerhet.

Riksrevisjonen har påpekt at flere prosjekter har fått innvilget rammeøkninger etter at de er godkjent. Slike rammeøkninger kan i noen tilfeller unngås dersom det gjennomføres en god planlegging før prosjektet blir godkjent.

Et meget viktig skritt i riktig retning i forhold til god planlegging i de tidlige prosjektfasene, er iverksettningen av et nytt investeringsstyringskonsept (2004), med

en påfølgende revisjon av Forsvarets prosjektstyrings-system (PRINSIX). De reviderte styringsprinsippene og det reviderte styringssystemet legger vesentlig mer vekt på grundig arbeid i de tidlige fasene, for å få et best mulig grunnlag for beslutning om anskaffelse. I tillegg til å vurdere de konkrete investeringskostnadene skal også driftskostnader i levetiden vurderes. Dette fører til et kostnadsbilde som er mer gjennomarbeidet, og behovet for rammeøkninger i prosjektets gjennomføringsfase vil derfor avta.

For større prosjekter i Forsvaret, som i staten for øvrig, vil regler for ekstern kvalitetssikring bidra til at det avsettes en ramme som ivaretar normal usikkerhet for prosjektene.

Riksrevisjonen har påpekt at fire prosjekter i undersøkelsen ikke oppfyller alle krav til ytelse. Et antall har også noen mindre avvik i forhold til de brukerkravene som er definert. For å sikre samsvar med brukerens forventninger og behov gjennomføres følgende tiltak:

- Der det er naturlig deltar bruker selv i utarbeidelsen av kravdokumentasjon.
- Bruker deltar i styringsgrupper der disse er oppnevnt.
- Det gjennomføres både tekniske og operative prøver før materiellet overføres.
- Heving av kompetansen innenfor kravspesifisering (eget kurs i prosjektsertifiseringsprogrammet).

Riksrevisjonens undersøkelse understreker behovet for stadig å heve kvaliteten på Forsvarets investeringsvirksomhet. Imidlertid vil man aldri fullt ut kunne forhindre avvik med hensyn til tid, kostnad eller ytelse. Regjeringen vil gjennomgå nye, store materiellinvesteringsprosjekter i forbindelse med den nye langtidsplanen for Forsvaret.

REGELVERK FOR ANSKAFFELSER

I Dokument nr. 1 (2004-2005) om regnskapet for 2003 påpekte Riksrevisjonen bl.a. utstrakt bruk av direkte kjøp, samt mangelfulle registreringsprotokoller. Dette ble også påpekt i Dokument nr. 3:8 (2004-2005) om regnskapet for 2004.

Forsvaret, som alle statlige og kommunale etater, er underlagt lov om offentlige anskaffelser (LOA) med tilhørende forskrift - forskrift om offentlige anskaffelser (FOA), og dette lov- og regelverket skal benyttes som hovedregel. Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF) sitt virkeområde er de anskaffelser hvor LOA gir hjemmel til å fravike loven, dvs. ved militære anskaffelser. Unntaket er en konsekvens av EØS-avtalen, hvor slike anskaffelser kan unntas fra de alminnelige kravene om bl.a. anbudskjøp. Dette innebærer bl.a. at Forsvaret har strengere krav enn offentlig forvaltning generelt, eksempelvis til føring av anskaffelsesprotokoll mv.

ARF trådte i kraft 1. september 2004, og innføringen av ARF har vært og er et betydelig løft for å forbedre alle sider ved Forsvarets anskaffelser. I ARFs bestemmelser om regelverkets virkeområde er det klart presisert hvordan Forsvaret skal forholde seg til regelverket for offentlige anskaffelser.

I forbindelse med ARFs ikrafttredelse var det en uttalt intensjon å la det nye anskaffelsesregelverket få virke i ett til to år, slik at man kunne forholde seg til praktiseringen før man gjorde opp status og vurderte et eventuelt behov for revisjon/endringer. Imidlertid arbeider Fornyings- og administrasjonsdepartementet (tidligere Moderniseringsdepartementet) for tiden med en revisjon av det ordinære anskaffelsesregelverket (LOA/FOA) på bakgrunn av at EU har revidert sine innkjøpsdirektiver, og LOA/FOA er Norges implementering av dette regelverket. Det har hele tiden vært en målsetting at ARF i størst mulig grad korresponderer med de regler og retningslinjer som fremkommer av LOA/FOA, og at det kun innføres særlige regler der Forsvaret har spesielle behov. ARF er spesielt nært knyttet til FOA, og den pågående revisjonen av dette regelverket vil derfor nødvendigvis gjøre endringer også i ARF. Arbeidet med dette er i gang. Forsvarsdepartementet planlegger å sende revidert ARF på bred høringsrunde, til så vel underliggende etater og berørte departementer, som industrien og interesseorganisasjoner. Ikrafttredelse er planlagt til siste halvdel av 2006.

Endelig arbeider Forsvarets logistikkorganisasjon for tiden med en presisering av Forsvarets logistikkorganisasjons merkantile fagmyndighetsansvar, hvor det særlig fokuseres på oppfølging av anskaffelsesregelverket, herunder kontroll med at regelverket følges, kravene til kvalitetssikring av anskaffelser, samt etikk i forhold til offentlige anskaffelser.

Eiendommer, bygg og anlegg

Ved avslutningen av regnskapsåret 2004 hadde Forsvarsbygg utestående fordringer overfor Forsvarets militære organisasjon knyttet til husleie i størrelsesorden 100 mill. kroner, som ble tilbakebetalt i 2005. For 2005 betalte Forsvarets enheter husleie og tilleggstjenester til Forsvarsbygg forskuddsvis og i kvartalsvise rater. Denne endrede rutinen medførte at alle fakturaer i all hovedsak ble gjort opp i 2005.

Ved Stortingets behandling av Budsjett-innst. S. nr. 7 (2005-2006), jf. St.prp. nr. 1 (2005-2006), ble fullmakten til å avhende fast eiendom til private igjen tilbakeført Forsvarsdepartementet etter at denne i siste halvår av 2005 hadde ligget hos Kongen i statsråd, jf. Innst. S. nr. 275 (2004-2005), jf. Dokument 3:7 (2004-2005).

Basert på den kritikk som kunne reises relatert til foreldede takster og mangelfull dokumentasjon ved enkelte tidligere direkte salg, har Forsvarsbygg i sine rutiner for salg av forsvarseiendommer innskjerpet at foreldede takster ikke skal benyttes, samtidig som krav til tilstrekkelig dokumentasjon og begrunnelse for valg av dirktesalg må foreligge i de tilfeller denne salgsmåten anvendes.

Riksrevisjonens kommentarer i Dokument nr. 3:7 (2004-2005) knyttet til enkelte formelle feil i forbindelse med salg av forsvarseiendommer, er fulgt opp ved at Forsvarsbygg, i sin forberedelse av de enkelte salgene, har utarbeidet nye kontroll- og kvalitets-sikringsrutiner som skal sikre en tilfredsstillende oppfølging av forhold relatert til avhending. Konkret innebærer dette at alle salg fremsendes for sentral

godkjenning i Forsvarsbygg ved direktør i Skifte Eiendom. Det vil i større grad enn før bli benyttet juridisk kompetanse til å kvalitetssikre salgene. I tillegg blir det lagt til grunn spesifikke sjekklister, samt at alle avvik registreres og følges opp. Det er en forutsetning at alt salg eller utleie av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg skal skje innenfor rammene av EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte.

I lys av de tiltak som er beskrevet over, og de erfaringer man har gjort seg under regimet med utarbeidelse av kongelige resolusjoner, er det Forsvarsdepartementets oppfatning at Forsvarsbygg har sikret seg bedre kontroll med salg av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg enn tidligere. Selv om fullmakten for avhending av mange av prosjektene igjen er delegert videre til Forsvarsbygg, skal Forsvarsdepartementet, i henhold til retningslinjer, nå godkjenne direkte salg, mer komplekse og omfangsrike salg, samt saker av prinsipiell karakter. Samlet vil tiltakene innebære en langt bedre styring og kontroll med avhendingsvirksomheten enn tidligere.

1.6 Gjennomgang av horisontal samhandel

Horisontal samhandel er et område som er blitt gjenstand for debatt, også fordi praktiseringen av horisontal samhandel har sammenheng med økonomistyring. Med bakgrunn i Stortingets behandling av Innst. S. nr. 272 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004-2005), initierte Forsvarsdepartementet en total evaluering av systemet for horisontal samhandel i Forsvaret. Forsvarssjefen har derfor evaluert praktiseringen av horisontal samhandel med tanke på videreutvikling av denne, samt for å fjerne negative virkninger som følge av u hensiktsmessig praktisering. Regjeringen vil komme tilbake med mer informasjon om tiltak for å forbedre horisontal samhandel i St.prp. nr. 1 (2006-2007).

Horisontal samhandel praktiseres i forsvarssektoren for å øke aktørenes kostnadsbevissthet og derigjennom sikre mest mulig rasjonell drift. Systemet må ikke forveksles med markedsmekanismer basert på konkurranse. Samhandelen foregår bl.a. mellom Forsvarsbygg og de øvrige etatene i forsvarssektoren med hensyn på husleie for bygningsmasse, mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og øvrige deler av Forsvarets militære organisasjon med hensyn til lagring, vedlikeholdstjenester, forsyninger og uttak av materiell.

Gjennom å nytte horisontal samhandel i tillegg til den vertikale styringen og oppdragsdialogen, oppnås en fokusering og bedret tilpasning av kapasiteten i Forsvarets logistikkorganisasjon og Forsvarsbygg til tilgjengelige midler. Ved utelukkende å basere seg på vertikal styring og sentral ressurstildeling ville dette trolig ikke vært mulig å oppnå. Som ledd i utviklingen av økonomistyringen vil Forsvarsdepartementet legge til rette for å videreutvikle mekanismene knyttet til horisontal samhandel og hvordan disse praktiseres innenfor forsvarssektoren. Et viktig moment i videreutviklingen er å følge opp avstemming mellom interne kostnader og interne inntekter og tilhørende fordringer og gjeld som er ført i balansen. Horisontal samhandel har gitt økt kostnadsbevissthet og ansvarlighet i de

delene av organisasjonen hvor systemet er implementert etter intensjonene. Disse positive sidene ved systemet vil bli søkt videreført, samtidig som man vil treffe tiltak for å unngå negative konsekvenser.

Innføringen av ny forvaltningsmodell for Forsvarets eiendom, bygg og anlegg med virkning fra 2002, herunder opprettelsen av Forsvarsbygg, har gitt målbare effekter. Forsvaret har ved utgangen av 2005 redusert eiendommer, bygg og anlegg i aktiv bruk med mer enn 2 millioner kvadratmeter i forhold til september 2001. Stortingets behandling av Innst. S. nr. 342 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000-2001), og Innst. S. nr. 232 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001-2002), medførte organisatoriske og andre tiltak som direkte bidro til å redusere arealbruken med ca. 1 mill. kvadratmeter. Arealreduksjonen - kombinert med effektivisering og rasjonalisering av Forsvarsbygg - har ved utgangen av 2005 ført til en reduksjon av kostnader til eiendommer, bygg og anlegg i forsvarssektoren i størrelsesorden 800 mill. kroner pr. år sett i forhold til et alternativ uten omlegging. I tillegg har avhending av eiendommer, bygg og anlegg som er tatt ut av aktiv bruk, samlet generert netto inntekter i størrelsesorden 1,5 mrd. kroner i perioden 2002-2005. Disse merinntektene har vært et vesentlig bidrag for å finansiere omlegging til ny forsvarsstruktur.

Forsvarssjefen har gjennomført en evaluering av etablert praksis med hvordan horisontal samhandel gjennomføres. Evalueringen avdekket et betydelig forbedringspotensial knyttet til hvordan samhandelen er blitt praktisert.

Samhandel mellom Forsvarsbygg og Forsvarets militære organisasjon gjennomføres fullt ut med hensyn til leie og drift av eiendommer, bygg og anlegg. Forsvarets militære organisasjon bevilgningsfinansieres, og dekker kostnadene for sin bruk av eiendommer, bygg og anlegg gjennom avtalefestede tjenester fra Forsvarsbygg.

Et sentralt tiltak for forbedring av horisontal samhandel som forberedes iverksatt, er overgang fra nøkkeltallsbasert husleie til individuell prising av det enkelte leieobjektet (differensiert leie). Ved innføringen av forvaltningsmodellen i 2002 ble budsjettering og prising utført sentralt. I løpet av 2003 ble det utarbeidet nøkkeltall for leie og drift av over 60 ulike byggtyper basert på en utjevning av årlige kostnader. Prisene ble med andre ord i en viss grad gjennomsnittlige og fremstår derfor for mange som urimelige når nye og eldre bygg av samme byggtipe har samme leiekostnad.

Hensikten med å innføre et avkastningskrav (i tillegg til avskrivninger) i leiens kapitalelement er å bedre synliggjøre Forsvarets reelle kostnader for eiendommer, bygg og anlegg gjennom husleien, skape grunnlag for forutsigbare rammer for gjenanskaffelse av eiendommer, bygg og anlegg og skape bedre drivkrefter/incitament for målrettet samspill mellom bruker og forvalter, spesielt ved investeringer. Innføring av et avkastningskrav innebærer at leien bedre reflekterer de reelle kapitalkostnadene, men er samtidig et nullsumspill som ikke endrer Forsvarets militære organisasjons totale kostnader for eiendommer, bygg og anlegg.

Stortinget besluttet å opprette kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon med virkning fra budsjetterminen 2004. Kapitlet skal håndtere den bevilgningsfinansierte del av Forsvarets logistikkorganisasjon så vel som den kundefinansierte del gjennom horisontal samhandel. Hovedhensikten med opprettelsen av kapittel 1740 var å synliggjøre alle logistikkrelaterte utgifter på et eget kapittel. En forutsetning for effektiv gjennomføring av horisontal samhandel var at man fikk satt internfakturerings i system. I 2005 fikk Forsvarets militære organisasjon en elektronisk internfakturaløsning og nye budsjettverktøy for oppfølging av både inntekter og utgifter, og derved muligheter for bedre styring og sporbarhet på transaksjonene.

Selv om deler av kostnadene til Forsvarets logistikkorganisasjon dekkes direkte over kapittel 1740, finansieres i hovedsak virksomheten gjennom inntekter basert på leveranseavtaler (horisontal samhandel), i særlig grad med forsvarsgrenene. Leveranseavtalene baserer seg på forventet omfang av vedlikehold og materiellforbruk for den enkelte kunde.

Det er utfordringer knyttet til grensesnittet mellom bevilgningsfinansierte og kundefinansierte områder, dvs. for hvordan man bør fordele administrative kostnader mot de enkelte leveranser av vedlikeholdstjenester og materiell. Det vil derfor introduseres et klarere styringsmessig skille mellom bevilgningsfinansierte og kundefinansierte områder. Dette vil forenkle økonomistyringen generelt samtidig som man adresserer manglende finansiering av bevilgningsfinansierte områder som en del av Forsvarets logistikkorganisasjons plan- og budsjettprosess, og ikke i dialogen om horisontal samhandel.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet ble opprettet som et eget direktorat 1. januar 2003. Nasjonal sikkerhetsmyndighet blir finansiert ca. 95 pst. gjennom direkte bevilgninger over forsvarsbudsjettet. Øvrig finansiering dekkes gjennom brukerbetaling fra kunder, herunder samhandel med Forsvarets militære organisasjon.

Forsvarets forskningsinstitutt utfører forskning både på oppdrag fra og på vegne av Forsvaret. Om lag 90 pst. av Forsvarets forskningsinstituttets omsetning er finansiert over forsvarsbudsjettet, hvorav 60 pst. gjennom samhandel internt i forsvarssektoren og 30 pst. gjennom basisfinansiering. Resterende 10 pst. av instituttets omsetning finansieres av annen offentlig forvaltning eller industri. Allerede på midten av 90-tallet innførte Forsvarets forskningsinstitutt prinsippet med brukerbetaling for sine tjenester i forbindelse med opprettelsen av Forsvarets forskningsinstitutt som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Systemet med brukerbetaling av tjenester fra Forsvarets forskningsinstitutt fungerer godt.

1.7 Avslutning og oppfølging

Forsvarets virksomhet ble gjennomført innenfor tildelte budsjetttrammer i 2005 på samtlige kapitler. Totalt sett viser regnskapet for 2005 at Forsvaret hadde et lite mindreforbruk på alle driftskapitlene. Samlet sett var mindreforbruket på drift 1,6 pst. av totalbudsjettet, og

er godt innenfor de grenser som økonomireglementet for staten gir mulighet til å overføre.

Forsvaret hadde også et mindreforbruk når det gjelder investeringer i 2005. Dette ligger innenfor de svingninger man må påregne i gjennomføringen av en omfattende investeringsportefølje. Det har følgelig vært en forbedring av kontrollen med bruken av bevilgede midler.

Gjennom alle ledd i organisasjonen er det i 2005 fokusert på nødvendigheten av tett oppfølging av tildelte budsjettmidler og nøyaktighet i økonomistyringen. Dette har vært en krevende prosess. I den videre omstillingen av Forsvaret vil fokuset på god økonomistyring bli opprettholdt. I den forbindelse vil LOS-programmet i Forsvaret være et viktig verktøy for forbedring, ved siden av fortsatt oppfølging av de tiltak som er iverksatt etter Riksrevisjonens gjennomgang av regnskapene. Spesielt vil det bli lagt vekt på ytterligere forbedringer av risikostyring og internkontroll, reduksjon i antallet anvisnings- og attestasjonsfullmakter, kvalitetssikring av lønnsprosessen, videre styrking av kompetanse innenfor forvaltningsfagene, ytterligere reduksjon i reiseutgiftene, samt en gjennomgang av investeringsprosjektene knyttet til neste langtidsplan. Dessuten vil evalueringen av horisontal samhandel ferdigstilles, og Regjeringen vil komme tilbake med informasjon om forbedringstiltak i forbindelse med fremleggelsen av St.prp. nr. 1 (2006-2007).

Selv om forsvarssektoren gjennom 2005 har oppnådd en forbedring av sin økonomistyring på områder hvor det tidligere har vært svikt, gjenstår fortsatt enkelte utfordringer, og innsats og fokus på disse områdene vil opprettholdes i tiden fremover. Med de tiltak som er iverksatt for å bedre økonomistyringen, er Forsvarsdepartementet av den oppfatning at det er lagt et godt fundament for å kunne møte også disse på en forvaltningsmessig forsvarlig måte. Forsvarsdepartementet vil videreføre prosessen med gode faglige utvekslinger med Riksrevisjonen i det kontinuerlige forbedringsarbeidet.

1.8 Sak til informasjon - vedrørende tidligere vedtak om lokalisering av Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller og 335-skvadronen på Gardermoen

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008, vedtok Stortinget bl.a. at de deler av Forsvarets logistikkorganisasjon/Avdeling for tungt vedlikeholds virksomhet, samt annen forsvarsvirksomhet som er avhengig av flystripen på Kjeller, flyttes til Gardermoen. Overflødige områder skulle avhendes i tråd med retningslinjer for avhending. Stortinget besluttet videre at 335-skvadronen på Gardermoen flystasjon skulle legges ned og skvadronen gjenopprettes på Rygge. I St.prp. nr. 1 (2004-2005) ble Stortinget informert om at det avventes godkjenning fra Avinor/Luftfartsmyndighetene før man kan komme tilbake med konkrete forslag til en hensiktsmessig fordeling av virksomheten ved Gardermoen, Kjeller og Rygge. Regjeringen orienterte i

St.prp. nr. 1 (2005-2006) bl.a. om at en flytting av virksomheten fra Kjeller til Gardermoen forutsetter en godkjenning av prøveflyving fra Gardermoen.

Det Norske Veritas har vurdert risikoendring med hensyn til flysikkerhet og regularitet ved flyttingen av Forsvarets aktiviteter til Gardermoen, og styret i Avinor har på grunnlag av den risiko som er synliggjort, anbefalt at flyttingen revurderes. Samferdselsdepartementet har nylig informert Forsvarsdepartementet om saken, herunder om at nødvendige driftsforutsetninger og tiltak for å opprettholde sikkerheten vil redusere trafikkapasiteten og komme i konflikt med avviklingen av sivil luftfart. Flytting av Luftforsvarets hovedverksted fra Kjeller til Gardermoen, som Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004), anses ikke å la seg gjennomføre primært av hensyn til punktligheten for sivil luftfart, men også fordi Forsvarets testflyvingsaktivitet ikke er forenlig med trafikksituasjonen ved Oslo lufthavn. Forsvarsdepartementet vil på bakgrunn av dette komme tilbake til Stortinget med saken på egnet måte.

1.9 Ikke igangsettelse av nærmere vurdering av et prosjekt for bortsetting av basedriften ved Haakonsvern

Stortinget ble i St.prp. nr. 42 (2003-2004) informert om et pilotprosjekt for eventuell samlet bortsetting av basedriften ved Haakonsvern. Dette hadde sin bakgrunn i at forsvarssjefen, i sin militærfaglige utredning av 2003, anbefalte å utrede samlet bortsetting av basedrift som et pilotprosjekt, og Haakonsvern ble anbefalt som pilot. Imidlertid ble det i St.prp. nr. 1 (2005-2006) redegjort for at det så langt ikke har vært mulig å starte den praktiske gjennomføringen av arbeidet, grunnet at andre avgjørende omstillingsaktiviteter som berører Haakonsvern, er blitt faset foran i tid. Regjeringen anser at det overordnede ansvaret for basedrift er en naturlig del av Forsvarets virksomhet, og ønsker derfor ikke en samlet bortsetting av basedriften ved Haakonsvern.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Thorbjørn Jagland og Signe Øye, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Henning Skumsvoll og Jan Fredrik Vogt, fra Høyre, lederen Jan Petersen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Bjørn Jacobsen, viser til at meldingen hovedsakelig omfatter de deler av Forsvaret som fikk vesentlige anmerkninger i Riksrevisjonens revisjon av både 2003- og 2004-regnskapene, dvs. Forsvarets militære organisasjon.

Stortingsmeldingen beskriver økonomiske forutsetninger for Forsvarets militære organisasjon, samt status på forbedringstiltak som er blitt iverksatt. Meldingen beskriver hvilke tiltak som er iverksatt for å gjenvinne kontroll med økonomistyringen i de deler av Forsvarets militære organisasjon hvor styringen har

svikket, spesielt i 2004, jf. Stortingets vedtak av 5. april 2005 ved behandlingen av Innst. S. nr. 145 (2004-2005).

Komiteen merker seg at Regjeringen i hovedsak vil videreføre moderniseringen av Forsvaret iht. langtidsplanen for 2005-2008, samtidig som det foretas en gjennomgang av erfaringene med nedbemanning, privatisering og anbud, offentlig privat partnerskap, samt horisontal samhandling i Forsvaret. Komiteen er enig i at der det er mulig og hensiktsmessig, skal det prioriteres å effektivisere internt i Forsvarets militære organisasjon i stedet for å sette deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er tilfreds med at det er skjedd vesentlige forbedringer i 2005, og at det dette året ikke har vært noe merforbruk. Dette viser at tiltak ble raskt og effektivt iverksatt etter at merforbruket i 2004 ble avdekket.

Videre har komiteen følgende spesifikke merknader til enkelte kapitler i meldingen:

2.1 Program Golf/LOS-programmet i Forsvaret

Program Golf har vært Forsvarets felles satsing på et nytt styringssystem for økonomi, personell og logistikk. Systemet er et vesentlig verktøy for å nå målene for omstillingen av Forsvaret, og for å få felles og integrerte prosesser på tvers av alle forsvarsgrener og avdelinger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter Regjeringens beslutning om å videreføre utviklingen av programmet basert på den opprinnelige strategien om et enhetlig IT-system/plattform. Videre forutsetter flertallet at denne prinsipielle beslutningen og den videre utviklingen av leveranseprosjektene Økonomiprojektet og Logistikkprosjektet i LOS-programmet, får tilstrekkelig ledelsesforankring på alle nivåer og følges lojalt opp innen Forsvaret. Flertallet er tilfreds med at Regjeringen på egnet måte vil komme tilbake til Stortinget når endelig beslutningsdokumentasjon og kostnadene ved LOS-prosjektet er utarbeidet og kvalitetssikret.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har oppfattet at Program Golf har bestått av flere prosjekter for å få etablert et felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret. Videre har disse medlemmer registrert at det endelige omfanget av logistikk-løsningen og kostnader forbundet med den, ikke er avklart. Dette er etter disse medlemmers oppfatning bekymringsfullt da vi av erfaring har sett at kostnadsveksten i prosjektet har vært enorm i forhold til antatte estimater for prosjektet. Disse medlemmer tar til etterretning at i forbindelse med de endringer som vil komme, og for å markere en ny start, har Forsvarsdepartementet besluttet at Program Golf skal endre navn til LOS-programmet i Forsvaret. Videre registrerer disse medlemmer at de to planlagte

leveranseprosjektene samtidig vil endre navn til Økonomiprojektet og Logistikkprosjektet. Disse medlemmer er i denne sammenheng opptatt av at det må klart fremkomme hva disse prosjektene innbefatter økonomisk og organisatorisk. Videre ser disse medlemmer med bekymring på at omfanget av Økonomiprojektet ikke er endelig avklart. Disse medlemmer vil i denne forbindelse understreke det faktum at Riksrevisjonen har påpekt at flere prosjekter har fått innvilget rammeøkninger etter at de er godkjent. Disse medlemmer er her enige med Riksrevisjonen i at slike rammeøkninger i noen tilfeller kan unngås dersom det gjennomføres en god planlegging før prosjektet blir godkjent.

2.2 Fakturaflyt

Komiteen merker seg at Forsvaret arbeider målbevisst for å forbedre rutiner og prosesser slik at man unngår inkassosaker, og at målsettingen er at alle fakturaer skal være betalt ved forfall. Komiteen vil understreke viktigheten av å nå denne målsettingen, og betydningen av at offentlig virksomhet opptrer på en måte som inngir tillit til samarbeidspartnere. Komiteen legger til grunn at næringsdrivende skal slippe å gå til inkasso for å få sitt rettmessige oppgjør for leverte varer og tjenester.

2.3 Sporbarhet

Komiteen merker seg de iverksatte rutiner og tiltak for å bedre sporbarheten, og legger til grunn at disse blir vurdert av Riksrevisjonen i tråd med Stortingets vedtak, jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005).

2.4 Konsulentbruk

Komiteen merker seg at Regjeringen har iverksatt en restriktiv praksis med hensyn til hvilke type oppgaver konsulenter skal løse i forsvarssektoren, videre at det er utarbeidet retningslinjer for hvordan konsulentkontrakter skal godkjennes. Komiteen er tilfreds med at forsvarsministeren har igangsatt ekstern granskning av om det har forekommet uregelmessigheter eller straffbare forhold knyttet til bruken av konsulent-tjenester i Forsvaret, og avventer resultatet av iverksatte tiltak.

2.5 Reisevirksomhet

Komiteen er enig i de tiltak som er iverksatt for å begrense reiseutgiftene.

2.6 Materiell forvaltning

Komiteen viser til at Stortinget gjentatte ganger har påpekt at det ikke er tilfredsstillende kontroll med Forsvarets materiell, jf. bl.a. Innst. S. nr. 145 (2004-2005) og Innst. S. nr. 276 (2004-2005). Komiteen merker seg at det pågår en fullstendig gjennomgang av materiellforvaltningen i Forsvaret, herunder rutiner, kompetanse og avvikshåndtering. Arbeidet ferdigstilles innen sommeren 2006, og vil bidra til en bedre og mer effektiv materiellforvaltning. Komiteen legger til grunn at Stortinget vil bli orientert om resultatet av dette.

2.7 Eiendommer, bygg og anlegg

Komiteen merker seg de tiltak som er iverksatt for å sikre en bedre styring og kontroll med avhendingsvirksomheten. Komiteen legger til grunn at salg av Forsvarets eiendommer skjer i henhold til avhendingsinstruksen og at det tas hensyn til fellesskapets behov for visse typer eiendommer av stor kulturhistorisk betydning, for naturvern og allmennhetens muligheter for friluftsliv.

2.8 Horisontal samhandel

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, merker seg at forsvarssjefen har evaluert praktiseringen av horisontal samhandel med tanke på videreutvikling av denne, samt for å fjerne negative virkninger som følge av uhensiktsmessig praktisering. Flertallet imøteser nærmere informasjon om tiltak for å forbedre de positive sidene og unngå negative konsekvenser ved horisontal samhandel i forbindelse med St.prp. nr. 1 (2006-2007).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har registrert at horisontal samhandel er et område som er blitt gjenstand for debatt. Disse medlemmer er klar over at praktiseringen av horisontal samhandel har sammenheng med økonomistyring. Likevel mener disse medlemmer at man må se nærmere på denne problematikken. Med bakgrunn i Stortingets behandling av Innst. S. nr. 272 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 29 (2004-2005), initierte Forsvarsdepartementet en total evaluering av systemet for horisontal samhandel i Forsvaret. Disse medlemmer har registrert at forsvarssjefen har evaluert praktiseringen av horisontal samhandel med tanke på videreutvikling av denne, samt for å fjerne negative virkninger som følge av uhensiktsmessig praktisering. Disse medlemmer er fornøyd med at Regjeringen vil komme tilbake med mer informasjon om tiltak for å forbedre horisontal samhandel i St.prp. nr. 1 (2006-2007). Disse medlemmer har registrert at tanken bak praktiseringen av horisontal samhandel i forsvarssektoren er å øke aktørenes kostnadsbevissthet og derigjennom sikre mest mulig rasjonell drift. Derimot er disse medlemmer skeptiske til om dette formål faktisk styrkes gjennom dagens system for horisontal samhandel. Disse medlemmer er klar over at samhandelen foregår bl.a. mellom Forsvarsbygg og de øvrige etatene i forsvarssektoren, og at disse øvrige etatene betaler husleie til Forsvarsbygg som forvalter alle forhold ved bygningsmassen på vegne av Forsvarsdepartementet. I denne sammenheng er disse medlemmer skeptiske overfor resultatene av dette. Etter disse medlemmers oppfatning er det ofte slik at avdelinger i Forsvaret søker den kortsiktige mest økonomisk lønnsomme løsning for å løse sine arealbehov. Dette har etter disse medlemmers oppfatning ført til en rekke uheldige prioriteringer. Blant annet har det resultert i at kostbart materiell blir lagret ute ved siden av kaldgarasjer i stedet for inne i garasjene, da dette påfører avdelingen driftskostnader de ikke kan

dekke innenfor gitte bevilgninger. Det er etter disse medlemmers mening svært irrasjonelt å opptre på denne måten, siden det i utgangspunktet ikke er store kostnader ved opprettholdelse av drift av kaldgarasjer i de ulike avdelinger da investeringen allerede er foretatt. Det må etter disse medlemmers oppfatning ikke bli slik at avdelinger i Forsvaret unngår å benytte, avhender eller kasserer bygningsmasse for å spare penger i situasjoner hvor det vil være et reelt behov for å lagre materiell eller drive aktivitet i allerede eksisterende tilfredsstillende lokaler. Disse medlemmer er klar over at horisontal samhandel også foregår mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og øvrige deler av Forsvarets militære organisasjon. Disse medlemmer er også på dette området noe skeptiske til den reelle kostnadsbesparelsen ved dagens system. Etter disse medlemmers oppfatning er det også innenfor denne type samhandel en rekke fordyrende ledd. Det må etter disse medlemmers oppfatning ikke bli slik at man bygger opp en organisasjon hvis formål er å utføre selvfølgheter for så å forklare dette som et verktøy for å skape bedre økonomistyring.

Disse medlemmer er svært skeptiske til en løsning på horisontalsamhandel hvor en eventuell frihet for Forsvarets militære organisasjon og andre etater til selv å velge leverandør av eiendommer, bygg og anlegg, samt innføring av et eventuelt avkastningskrav i husleiens kapitalelement, blir en løsning. Disse medlemmer er av den oppfatning at Forsvaret i størst mulig grad selv må eie og disponere egne kapasiteter på dette området. Disse medlemmer ser på investeringer i Forsvaret som en del av investeringer i samfunnet og vil således se på kommersialisering av dette som en ytterligere fjerning av folkeforsvarets grunnlag.

Disse medlemmer tar til etterretning at Nasjonal sikkerhetsmyndighet har relativt liten erfaring med brukerbetaling for sine tjenester. Videre registrerer disse medlemmer at utfordringen ikke er samhandel i seg selv, men identifisering av hvilke tjenester Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal ta seg betalt for å utføre og hvordan Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal prise sine tjenester. Disse medlemmer registrerer

også at Forsvarsdepartementet har til behandling et forslag til policy og rutiner for brukerbetaling av Nasjonal sikkerhetsmyndighets tjenester. Disse medlemmer er i dette tilfellet opptatt av at man i Forsvarsdepartementet ikke kommer opp med et system hvor man lager systemer som fører til ekstra ressursbelegg for å utføre tjenester som er selvsagte innenfor Nasjonal sikkerhetsmyndighets ansvars- og myndighetsområde.

2.9 Avslutning og oppfølging

Komiteen merker seg at Regjeringen er av den oppfatningen at de iverksatte tiltak gir et godt fundament for en bedre økonomistyring på en forvaltningsmessig forsvarlig måte. Videre pekes det på at det fortsatt gjenstår utfordringer og at fokus på disse områdene vil opprettholdes i tiden fremover. Komiteen legger til grunn at Stortinget blir orientert om utviklingen av Forsvarets økonomistyring, dersom dette avviker fra det som er beskrevet i denne meldingen.

2.10 Sak til informasjon

Komiteen viser til informasjonen om at flytting av Luftforsvarets hovedverksted fra Kjeller til Gardermoen ikke anses å la seg gjennomføre av hensyn til punktligheten for sivil luftfart og fordi testflyvingsaktivitet ikke er forenlig med trafikksituasjonen ved Oslo lufthavn. Komiteen merker seg at Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte vedr. lokaliseringen av Luftforsvarets hovedverksted. Komiteen legger videre til grunn at Stortingets beslutning vedr. 335-skvadronen gjennomføres i tråd med vedtak i Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004).

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 10 (2005-2006) Om økonomisk styring i Forsvaret - vedlegges protokollen.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 30. mai 2006

Jan Petersen
leder

Bendik H. Arnesen
ordfører

