



Innst. S. nr. 126

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:9 (2006-2007)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Forsvarets regnskap for 2003 ble ikke godkjent av Riksrevisjonen, og for 2004 kunne ikke Riksrevisjonen bekrefte at regnskapet for Forsvarets militære organisasjon (FMO) ikke inneholdt vesentlige feil eller mangler. I forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1 (2004-2005) fattet Stortinget 5. april 2005 følgende vedtak:

"Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særskilt undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis."

I Innst. S. nr. 145 (2004-2005) viste flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen til at dersom Stortinget og dets kontrollerende organ Riksrevisjonen skal ha mulighet til å følge beslutningsprosessene i Forsvaret, forutsetter det at prosessene kan etterspores. At prosessene fram til vedtak er sporbare, ble av flertallet betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis og særlig der fagmyndighet er tillagt ytre etater. Videre framholdt flertallet:

"Muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjør en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets

side og bryter med de forutsetninger vårt demokratiske system er bygd på."

Flertallet i komiteen la under behandlingen av Dokument nr. 1 (2004-2005) også vekt på statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget. Hvilke krav som stilles til den informasjonen regjeringen gir Stortinget, kan bl.a. utledes av Frøilandutvalgets rapport, Dokument nr. 14 (2002-2003) og Innst. S. nr. 210 (2002-2003). Kontroll- og konstitusjonskomiteen fastslo i Innst. S nr. 210 (2003-2004) at de opplysninger regjeringen legger fram for Stortinget, må være korrekte, i den forstand at det er samsvar mellom opplysningene og den underliggende realitet. Ifølge innstillingen skal relevante faktaopplysninger framlegges. Videre har regjeringen ansvar for å opplyse om usikkerhet opplysninger er beheftet med, og alvorlige faglige motforestillinger skal framgå av saken selv om disse er i strid med regjeringens forslag. Regjeringen har også plikt til å legge fram viktige opplysninger som kommer den i hende etter at en sak er fremmet for Stortinget.

Formålet med denne revisjonen har vært å undersøke Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis, både i prosessen fram mot beslutninger og i iverksettingen og oppfølgingen av beslutninger. Dette er belyst ved å undersøke sporbarheten i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO, sporbarhet ved fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål i FMO og sporbarhet i to større beslutningsprosesser: omorganisering av FLO/IKT og innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon.

Undersøkelsen berører også i noen grad styringsmessige forhold knyttet til forvaltningspraksis mer generelt, jf. vedtaket i Stortinget. Det er her tatt utgangspunktet i prinsippet om mål- og resultatstyring.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter tidsperioden 2002-2006. Den er basert på en analyse av aktuelle stortingsdokumenter, styringsdokumenter, notater, utredninger, rapporter og korrespondanse. Dokumentet gjør nærmere rede for informasjonsinnhentingen.

1.2.1 Sporbarhet i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO

HOVEDTREKK I DEN LØPENDE STYRINGSDIALOGEN

Forsvarsdepartementets styringsdialog overfor FMO er formalisert gjennom bestemte styringsdokumenter, rapporter og en fastsatt møtstruktur med formelle styringsmøter mellom departementets ledelse og forsvarssjefen. I tillegg kommer den løpende, uformelle dialogen, med blant annet integrerte samarbeidsprosesser.

Ny organisasjon med integrering av forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i Forsvarets overkommando i Forsvarsdepartementet trådte i kraft 1. august 2003. Forsvarsdepartementet har etter dette revidert departementets retningslinjer for etatsstyring. Det framgår av retningslinjene at departementet tilstreber økt grad av uformelle, integrerte arbeidsprosesser hvor etatene deltar direkte i utarbeidelsen av styringsdokumentene.

STYRINGSDIALOGEN OM BRUK AV TILDELTE MIDLER

I undersøkelsen er det foretatt en gjennomgang av økonomirapporteringen fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben, og av Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet. Videre er styringsdialogen knyttet til rapporteringen undersøkt.

SPORBARHETEN I ØKONOMIRAPPORTERINGEN

Undersøkelsen viser at det for flere måneder i 2004 og til dels også 2005 ikke foreligger månedsrapport fra Hæren og/eller FLO til Forsvarsstaben. I undersøkelsen er det derfor anført at det kan stilles spørsmål ved sporbarheten i økonomirapporteringen i Forsvarsstaben i 2004 og fram til mai 2005.

Forsvarsdepartementet tar til etterretning at sporbarheten i alle deler av den månedlige økonomirapporteringen ikke har vært god nok, og ser at månedsrapportene skulle ha vært journalført på vanlig måte for å sikre sporbarhet.

FORSVARSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV ØKONOMISK STATUS

Når det gjelder risikobildet ved inngangen til 2004, har Forsvarsdepartementet i intervju vist til at departementet var klar over at det samlet sett var omfattende endringer i 2003/2004: nytt lønns- og regnskapssystem, full innføring av horisontal sam-

handel og etablering av integrert strategisk ledelse, samtidig som det ble satt ambisiøse omstillingskrav.

Undersøkelsen viser samtidig at det i 2004 ikke foreligger økonomirapport hver måned fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet. Den tallmessige rapporteringen ble dessuten ikke gitt i sammenliknbare størrelser, og i flere rapporter mangler opplysninger om forbruk og prognose per kapittel. Forsvaret hadde i 2004 et merforbruk på ca. 1 mrd. kroner, som først ble avdekket i januar 2005. På bakgrunn av det foreliggende risikobildet, både ved inngangen til og gjennom 2004, stilles det i undersøkelsen spørsmål ved at Forsvarsdepartementet i løpet av 2004 ikke fulgte opp at regnskapsrapporteringen ble avgitt i henhold til fastsatte krav - både til frekvens og innhold. Videre er det stilt spørsmål om departementets oppfølging av økonomistatus gjennom 2004 var tilstrekkelig tett og systematisk.

Forsvarsdepartementet erkjenner i sitt svarbrev at det i 2004 var mangelfull økonomisk kontroll innenfor viktige ledd i FMO. Forsvarsdepartementet framholder imidlertid at departementet gjennom hele budsjettåret 2004 var svært oppmerksom på risikoen for merforbruk, og at departementet på hvert etatsstyringsmøte ble forsikret om at også etaten var oppmerksom på dette. Dette var også en av årsakene til at departementet, med basis i at det ble rapportert om risiko for merforbruk i mai 2004, påla forsvarssjefen å iverksette nødvendige tiltak for å balansere budsjettet. Forsvarssjefen iverksatte tiltak som gjorde at forsvarssjefen gjennom den påfølgende styringsdialogen rapporterte om at budsjettet samlet sett ville gå i balanse.

Undersøkelsen viser at i tiden etter 2004 har det i rapporteringen, både fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet og fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben, vært en utvikling mot hyppigere rapportering, og i 2006 ble det rapportert hver måned. Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet er etter hvert også blitt mer detaljert og systematisk, med rapportering gitt i sammenliknbare størrelser. Dette gir et bedre grunnlag for departementets oppfølging av økonomisk status i FMO.

Undersøkelsen viser at det også i rapporteringen fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben har skjedd en positiv utvikling, i form av en fyldigere rapportering med noe mer substansiell informasjon. Undersøkelsen viser imidlertid at rapporteringen ikke er standardisert, ved at innholdet i rapporteringen fremdeles er varierende. Forsvarsstaben vurderer kvaliteten på rapporteringen som vesentlig bedret fra 2004 og fram til 2006, men opplyser at staben fremdeles arbeider med å forbedre den, og påpeker behovet for bedre analyser av dataene for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon.

På bakgrunn av overskridelsene i 2004 er det i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvarsdepartementet etter 2004 burde sørget for en særskilt evaluering av rapporteringsrutinene fra kapitteleierne til Forsvarsstaben.

Når det gjelder 2005 og 2006, hevder departementet at det er etablert god kontroll med forbruket i FMO. På bakgrunn av den forbedrede kontrollen stiller Forsvarsdepartementet spørsmål ved grunnlaget for Riksrevisjonens spørsmål om departementet burde sørget for en full gjennomgang av rutinene for regnskapsrapportering etter 2004.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen etter 2004, både når det gjelder sporbarhet og kvalitet. Det var imidlertid gjennom 2005 sterkt fluktuerende prognoser, og i 2006 vesentlige avvik fra budsjett ved et mindreforbruk på vel 2,4 mrd. kroner, hvorav en vesentlig del av mindreforbruket gjelder investeringsmidler. I undersøkelsen er det derfor anført at det kan stilles spørsmål om Forsvarsdepartementet har oppnådd en tilstrekkelig kontroll med bruken av bevilgede midler.

Forsvarsdepartementet erkjenner i sine kommentarer til rapporten at det også i 2005 var betydelige utfordringer på prognosesiden i FMO. Dette var bakgrunnen for at både departementet og Forsvarsstaben hadde fokus på prognosene i gjennomføringen av 2006-budsjettet. Departementet påpeker at prognosene, særlig på driftssiden, hadde en positiv utvikling i 2006, men at det fremdeles er et forbedringspotensial.

Forsvarsdepartementet framholder at mindreforbruket på investeringssiden i 2006 ikke kan tilskrives dårlige prognoser eller manglende kontroll med bruken av bevilgningene. Ifølge departementet indikerer dette at manglende gjennomføringsevne snarere var et resultat av feilprioriteringer og/eller ressursmangel på merkantil og teknisk side i FLO, enn av generell mangel på oppdrag. Departementet erkjenner samtidig ansvar for manglende produksjon av beslutningsgrunnlag med påfølgende oppdrag til FLO.

SPORBARHET VED UTARBEIDELSE AV DE ÅRLIGE BUDSJETTFORSLAG OG IVERKSETTINGSBREV I PERIODEN 2004-2006

Det sentrale dokumentet i Forsvarsdepartementets etatsstyring er iverksettelsesbrevet til de underlagte etatene. Iverksettelsesbrevet må ses i sammenheng med departementets budsjettproposisjon. Iverksettelsesbrevet utarbeides gjennom formelle og uformelle prosesser. Formålet med det integrerte arbeidet er at Forsvarsdepartementet og underliggende etat i uformelle prosesser skal legge best mulig til rette for det formelle arbeidet. Den formelle styringsdialogen mellom departementet og etaten skal i henhold til

Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring dokumenteres.

Undersøkelsen viser at det foreligger en grunnstamme av formell dokumentasjon av prosessen fram mot budsjettforslag og iverksettelsesbrev i perioden 2004-2006. Sporbarheten i 2004-prosessen er likevel mangelfull, ved at dokumenter som Riksrevisjonen har etterspurt, ikke kan framlegges fordi de ikke er gjenfinnbare. Dette gjelder for det første foreløpig iverksettelsesbrev med påfølgende kommentarer fra FMO. For det andre pågikk det sommeren 2003 en diskusjon mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando (senere Forsvarsstaben) om hvilke materiell- og EBA-investeringer som skulle utsettes for å balansere budsjettet for 2004. Dette er dokumentert gjennom brevveksling. Forsvarsdepartementet har imidlertid ikke kunnet framskaffe departementets siste forslag før det ble besluttet endelig hvilke materiell- og EBA-investeringer som skulle utsettes eller reduseres i omfang. Forsvarsstaben stilte seg i brev kritisk til forslaget fra departementet. Det er dermed uklart hvordan Forsvarsstabens faglige råd ble håndtert. Særlig på bakgrunn av at det var ulike syn i denne saken, stilles det i undersøkelsen derfor spørsmål om kravet til sporbarhet er tilfredsstillende ivaretatt.

Forsvarsdepartementet slutter seg i sitt svarbrev til at dialogen mellom departement og etat skal nedfelles formelt i vesentlige saker, og særlig dersom det foreligger ulike syn. Departementet framholder at dette er ivaretatt, også på de områdene revisjonen omfatter.

Undersøkelsen viser at det gjennom prosessen fram mot budsjettforslagene for både 2005 og 2006 ble foretatt reduksjoner på investeringssiden for å balansere budsjettene. Dette har skjedd etter en prosess hvor forsvarssjefen og Forsvarsstaben har stilt spørsmål ved realismen i kravene til effektivisering som departementet har lagt til grunn. Forsvarssjefens synspunkter i prosessen er godt dokumentert, og undersøkelsen viser at hensynet til sporbarhet således er tilfredsstillende ivaretatt.

Undersøkelsen viser imidlertid at sporbarheten på ett punkt er blitt svakere: Utkast til St.prp. nr. 1 (2003-2004) ble kommentert formelt av Forsvarsstaben. Dialogen om utkast til St.prp. nr. 1 for påfølgende år har imidlertid kun skjedd uformelt - ifølge Forsvarsdepartementet på grunn av fortroligheten i materialet. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om uformell oversendelse ivaretar hensynet til sporbarhet på en tilfredsstillende måte. Etter departementets syn har imidlertid dette ikke konsekvenser for sporbarheten, ettersom det gjelder et dokument som i sin natur er politisk, og hvor det ikke er noe formelt krav om foreleggelse.

1.2.2 *Fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål i FMO*

Nedbemanning var et sentralt virkemiddel i omstillingen av Forsvaret i langtidsperioden 2002-2005, og årsverksstyring benyttes også i den videre omstillingen i perioden 2005-2008. Undersøkelsen omhandler sporbarheten i dialogen mellom FMO og Forsvarsdepartementet om nedbemanningsmål og årsverksstyring for FMO generelt og FLO spesielt.

SPORBARHETEN I DISKUSJONEN OM JUSTERING AV NEDBEMANNINGSMÅLET FOR FMO - HØSTEN 2003

I St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 ble det satt som mål at antallet årsverk i Forsvaret innen 31. desember 2005 skulle være redusert med minimum 5000 i forhold til antallet per 1. september 2000. Forsvarssjefen ba i november 2003 Forsvarsdepartementet om at nedbemanningsmålet for omstillingsperioden måtte justeres ettersom FMO blant annet gjennom St.prp. nr. 1 (2003-2004) hadde fått tilført flere oppgaver.

Forsvarsdepartementet aksepterte ikke en nedjustering av målet og ba i stedet om at FMO vurderte aktivitetsnivået. Forsvarsstaben har i intervju vist til at det i november-desember 2003 foregikk en diskusjon om nedtrekksmålet mellom ledelsen i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. Ifølge Forsvarsstaben ble det i liten grad utarbeidet referater fra disse møtene. I etatsstyringsmøtet 15. desember 2003 bekreftet Forsvarsstaben at målene var forstått og akseptert. Det er i forbindelse med undersøkelsen ikke lagt fram dokumentasjon som viser hvordan Forsvarsdepartementet og FMO kom fram til en løsning om nedtrekksmålet. Dette har skjedd i en sak som er vesentlig for å gjennomføre omstillingen av Forsvaret, og hvor det har vært ulike syn. I undersøkelsen stilles det på denne bakgrunn spørsmål om hensynet til sporbarhet i prosessen fram til beslutning er ivarettatt på en tilfredsstillende måte.

Forsvarsdepartementet har i sine kommentarer vist til at saken om nedbemanningsmålet ble grundig diskutert, og at departementet ga et foreløpig tilsvarende etatsstyringsmøtet 15. desember 2003, hvorfra det er dokumentert at Forsvarsstaben forsto og aksepterte Forsvarsdepartementets syn. Departementet viser videre til at svaret ble endelig formalisert i brev av 8. januar 2004. Forsvarsdepartementet uttaler at det oppfatter at referatet fra etatsstyringsmøtet 15. desember 2003 er klar dokumentasjon og dermed sporbarhet på forståelsen og oppfatningen av målene i FLO og FMO.

SPORBARHETEN I DISKUSJONEN OM NEDBEMANNINGSMÅL FOR FLO, FASTSATT GJENNOM ST.PRP. NR. 12 (2003-2004)

Høsten 2003 ble det lagt fram en stortingsproposisjon om omstillingen av FLO. Undersøkelsen viser at forsvarssjefen i en høringsuttalelse til Forsvarsdepartementets utkast til denne proposisjonen, ønsket å ta ut formuleringen: "Forsvarssjefen har i tillegg definert et innsparingsmål for 2004 på 1000 årsverk...". Det heter i høringsuttalelsen at "det anbefales uansett å stryke hele setningen, da den ikke medfører riktighet. Årsverksmålet for FLO i inneværende langtidsperiode er 5330". I St.prp. nr. 12 (2003-2004) Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon ble det meddelt at forsvarssjefen hadde som mål at 1000 årsverk skulle tas ut i løpet av 2004, og at Forsvarsdepartementet sluttet seg til dette.

Undersøkelsen viser at det våren 2004 oppsto en diskusjon mellom Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet om hva man faktisk var blitt enige om høsten 2003. Forsvarsdepartementet har i intervju framholdt at departementet oppfattet at anmodningen i høringsuttalelsen ble framsatt fordi uttrykket "i tillegg" kunne misforstås, og at det senere ble enighet om å stryke "i tillegg". Tidligere forsvarssjef har i intervju vist til at det klart framgår av ovennevnte høringsuttalelse at FMOs syn var at det ikke skulle fastsettes et nedtrekksmål på 1000 i FLO i 2004. FMO ønsket i stedet å opprettholde årsverksmålet for FLO for perioden 2002-2005, og realisere så mye som mulig i 2004.

Det stilles i undersøkelsen spørsmål om Forsvarsdepartementet i tilstrekkelig grad har sikret at det ble nedfelt tydelige konklusjoner både om fastsatte mål og om hvordan forsvarssjefens høringsuttalelse skulle tolkes og håndteres.

FORSVARSSJEFENS FAGLIGE RÅD I 2005 OG 2006 OM STYRING PÅ ÅRSVERK

I St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008 ble det satt som mål at FMO innen utgangen av 2008 bringes ned til anslagsvis 15 000 årsverk.

Forsvarssjefen framhever i intervju med Riksrevisjonen at aktivitetsnivået per 2007 ikke er forenlig med en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO. Det er derfor etter forsvarssjefens syn behov for en netto oppbemanning, både i FLO og i andre deler av FMO.

Forsvarsdepartementet har i de årlige budsjettproposisjonene rapportert i forhold til målet om en samlet årsverksramme på 15 000. FMOs synspunkter når det gjelder styring i forhold til årsverksmålet, er godt dokumentert gjennom korrespondanse og møte-referater, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivarettatt. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter stilles det i

undersøkelsen imidlertid spørsmål om forsvarssjefens faglige råd om styring i forhold til en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO, i tilstrekkelig grad er viderefremmet til Stortinget.

Forsvarsdepartementet framholder at de opplysningene som har vært nødvendige for Stortingets behandling av Forsvarets omstilling, er meddelt Stortinget, og at opplysningene har vært korrekte og dekkende.

KONSEKVENSER AV IVERKSETTELSEN AV VEDTATTE NEDBEMANNINGSMÅL

Avgangsstimulerende tiltak var et sentralt virkemiddel i gjennomføringen av nedbemanningen i Forsvaret. Ordningen ble innført i 2000 og avvirket 31. desember 2005. Totalt 4771 personer fikk innvilget søknad om avgangsstimulerende tiltak.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at bemanning av investeringsavdelingen i FLO, og dermed kapasiteten til å omsette investeringsmidler, har vært et tema i styringsdialogen. Undersøkelsen viser at utfordringer knyttet til bemanningen i FLO er godt dokumentert i styringsdialogen, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivaretatt.

Forsvarsdepartementet har i årlige budsjettproposisjoner informert om status for nedbemanningen med hensyn til antall årsverk. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter er det i undersøkelsen anført at det kan stilles spørsmål om konsekvensene av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningsmålne i tilstrekkelig grad er tydeliggjort overfor Stortinget.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at Forsvaret ved inngangen til langtidspanperioden 2002-2005 sto overfor en dyp og vedvarende strukturell ubalanse som gjorde det nødvendig med kraftfulle tiltak. I kombinasjon med at de finansielle forutsetningene ikke ble oppfylt fra Stortingets side, var det etter departementets syn svært viktig at de vedtatte nedbemanningsmålne ble nådd. Departementet viser til at dette også ble stadfestet gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003-2004).

Forsvarsdepartementet uttaler at det oppfatter at Stortinget har vært informert om at det har vært til dels betydelige utfordringer med hensyn til å nå årsverksmålet. Ifølge departementet stilte omstillingsmålne knyttet til nedbemanning åpenbart etaten overfor en betydelig utfordring når det gjaldt å sikre at kritisk kompetanse ble beholdt i størst mulig grad.

Forsvarsdepartementet framholder at vesentlig informasjon ikke er trukket med i Riksrevisjonens samlede vurdering under punktet om konsekvenser av nedbemanningsmål, og viser spesielt til manglende henvisninger til de meget vide fullmakter forsvarssjefen har når det gjelder å disponere personell i egen organisasjon i inneværende langtidspanperiode.

UNDERSTØTTELSE AV OMSTILLINGEN I FLO - ET FELLES INTEGRERT FORVALTNINGSSYSTEM

Prosjekt Golf ble opprettet i 2000 og hadde som mandat å innføre et nytt helhetlig felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret, med løsninger innen områdene regnskap, lønn, anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold. På et senere tidspunkt skulle Golf kunne utvides til også å omfatte løsninger som understøttet personellforvaltningen.

Spørsmålet om hvilken betydning et felles integrert forvaltningssystem har for omstillingen av FLO spesielt og Forsvaret generelt, har vært diskutert over flere år. Det framgår av undersøkelsen at departementet og FMO både i forrige og inneværende langtidspanperiode har hatt til dels ulikt syn på konsekvensene av forsinkelsen i implementeringen av dette systemet i forhold til å nå fastsatte omstillingsmål. Undersøkelsen viser at forsvarssjefen ved flere anledninger i 2003 understreket at en forsinkelse i Program Golf ville forsinke oppnåelsen av omstillingsmålne i Forsvaret, herunder nedbemanningen av FLO. Undersøkelsen viser at FMOs synspunkter er godt dokumentert, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivaretatt. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter, stilles det imidlertid i undersøkelsen spørsmål om usikkerheten knyttet til konsekvensene av forsinkelsen i innføringen av et felles integrert forvaltningssystem i tilstrekkelig grad er tydeliggjort i departementets rapportering til Stortinget.

Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at det er rapportert tilstrekkelig utførlig om framdriften i Program Golf i budsjettproposisjonene for den angjeldende perioden.

1.2.3 Sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer

INNFORING AV HORIZONTAL SAMHANDEL OVER KAPITTEL 1740 - 2004

Horisontal samhandel ble innført som styringskonsept i forsvarssektoren i 1992. Horisontal samhandel er et styringsverktøy, hvor formålet er at virksomheten skal bruke ressursene effektivt. Den horisontale samhandelen skjer gjennom bestilling og oppgjør som i et normalt kundeleverandørforhold. Den horisontale samhandelen mellom FLO og de øvrige delene av FMO innebærer at FLO forvalter alt militært materiell i FMO på vegne av forsvarssjefen. FLO fakturerer så de øvrige delene av FMO for vedlikeholdstjenester, forsyninger og uttak av materiell.

Fra 2002 ble horisontal samhandel praktisert innenfor de ulike våpengrenene. Forslaget om et eget budsjettkapittel for horisontal samhandel, kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon, ble fremmet av forsvarssjefen, som en del av budsjettforslaget for

2004. Forsvarsdepartementet fremmet forslaget videre til Stortinget gjennom St.prp. nr. 1 (2003-2004). Stortinget sluttet seg til forslaget, og kapittel 1740 ble opprettet med virkning fra 1. januar 2004.

DOKUMENTASJON AV BESLUTNINGSGRUNNLAGET FOR INNFØRINGEN AV HORIZONTAL SAMHANDEL OVER KAPITTEL 1740

Forsvarsdepartementet tok i 2001 initiativ til et utredningsarbeid om hvordan forholdene kunne legges til rette for å gjennomføre horisontal samhandel. Forsvarets overkommando påpekte en rekke problemer med et FLO-kapittel. Undersøkelsen viser at det ikke kan dokumenteres hvordan Forsvarsdepartementet og FMO sikret at disse problemene ble nærmere utredet og håndtert verken før eller umiddelbart etter at kapittel 1740 ble besluttet. Forsvarsdepartementet kan imidlertid framlegge et omfattende utredningsmateriale fra 2005 og 2006, dvs. etter at praktiseringen av horisontal samhandel i 2004 medførte betydelige utfordringer. I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis på dette området, når departementet ikke kan dokumentere at det ble foretatt systematiske utredninger av konsekvenser og behov for tiltak før opprettelsen av kapitlet, når transaksjonene over kapittel 1740 i 2004 utgjorde ca. 4,7 mrd. kroner.

Forsvarsdepartementet viser i sine kommentarer til at alternativet om å opprette kapittel 1740 var utredet i en hurtigarbeidende arbeidsgruppe, som ble nedsatt i 2001. Departementet viser videre til at kapitlet ble anbefalt opprettet av forsvarssjefen da departementet ikke fikk gjennomslag i Stortinget for ønsket om å etablere et eget driftskapittel for FMO. Departementet kan ikke se at det skulle være behov for en ytterligere utredning av dette forslaget, da det allerede var gjort tidligere.

OPPFØLGING FRA FORSVARSDEPARTEMENTET I FORBINDELSE MED IVERKSETTELSEN AV HORIZONTAL SAMHANDEL OVER KAPITTEL 1740

I enkelte forsvarsgrener ble horisontal samhandel innført på et detaljert nivå, i andre på et mer overordnet nivå. I 2004 omfattet den horisontale samhandelen til sammen 18 319 transaksjoner. Forsvarsdepartementet var ikke involvert i beslutningen om hvilket detaljeringsnivå som skulle velges for den horisontale samhandelen.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet ved inngangen til 2004 var kjent med at det ikke forelå elektronisk systemunderstøttelse for horisontal samhandel, og at det var utfordringer knyttet til dette. I undersøkelsen er det på denne bakgrunn stilt spørsmål om Forsvarsdepartementet har ivarettatt sitt oppfølgingsansvar, når departementet innfører en større endring i pengestrømmene uten samtidig å sørge for

at nødvendige tiltak som sikrer god kontroll og økonomistyring, iverksettes.

Forsvarsdepartementet påpeker i sitt svarbrev at horisontal samhandel ble ansett som avgjørende for opprettelsen av FLO og dens mulighet for å bidra til å nå omstillingsmålene. Det ble innført manuelle rutiner som i en overgangsfase skulle ivareta kontrollen, inntil elektroniske løsninger var etablert.

Forsvarsdepartementet vurderer det slik at en utsettelse av å etablere et kapittel for horisontal samhandel kunne medført en enda større risiko med hensyn til god kontroll og økonomistyring, i og med at FLO var etablert som egen organisatorisk enhet med omfattende tjenesteleveranser til flere kapittelområder.

SPORBARHETEN I FORBINDELSE MED OMORGANISERING AV FLO/IKT, JF. ST.PRP. NR. 12 (2003-2004)

1. januar 2004 ble FLO organisert i fire divisjoner, og det ble samtidig foretatt en større omorganisering av IKT-virksomheten. Høsten 2004 ble nye endringer initiert, og IKT-virksomheten ble igjen samlet i én enhet fra 1. september 2005. Dette var den sjuende organisasjonsendringen i FLO/IKT siden januar 2002.

Undersøkelsen har vist at det ble gjennomført en større omorganiseringsprosess uten at sentrale aktørers synspunkter ble nedfelt formelt. Det er derfor i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvarsdepartementet burde ha påsett at FMO gjennomførte en mer formell beslutningsprosess, der berørte aktører formelt fikk dokumentere sine synspunkter.

Forsvarsdepartementet har i sine kommentarer pekt på at departementet i formelle sammenhenger forholder seg til de ansvarlige etatssjefer. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å kreve formell dokumentasjon av ulike synspunkter som kan gjøre seg gjeldende innenfor ulike deler av etatene.

ØVRIGE KOMMENTARER

Forsvarsdepartementet framholder at Riksrevisjonens rapport kan leses som en kritikk av Forsvarsdepartementet for at departementet for klart fulgte opp den vedtatte omstillingen. Forsvarsdepartementet understreker at den vedtatte omstillingen av Forsvaret neppe kunne vært gjennomført hvis departementet til enhver tid hadde fulgt etatens anbefalinger i stedet for de mer helhetlige og samlede faglige råd som ble generert i og av Forsvarsdepartementet selv. Departementet viser til at dette spesielt gjelder etter at det integrerte departementet ble etablert sommeren 2003. Departementet framholder at det fokus og den styringsmessige fasthet som ble utvist, var en avgjø-

rende forutsetning for måloppnåelsen i planperioden 2002-2005.

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har i undersøkelsen lagt til grunn at vesentlig saker og faglige tilrådninger i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO bør være sporbare, og at dette er særlig viktig dersom det foreligger ulike syn mellom departementet og FMO. Riksrevisjonen er således enig med Forsvarsdepartementet i at det kan være en lite hensiktsmessig forvaltningspraksis å dokumentere alle prosesser i formelle dokumenter.

Forsvarsdepartementet viser i sine kommentarer til at etableringen av integrert strategisk ledelse har konsekvenser for hvilke forventninger en kan ha til sporbarhet når det gjelder kommunikasjon i saksbehandlingen. Riksrevisjonen er enig i at ikke alt arbeid underveis skal nedfelles i formelle dokumenter.

Undersøkelsen viser at det er grunn til å stille spørsmål om viktige avklaringer i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO er dokumentert i tilstrekkelig grad. Det er i den forbindelse grunn til å stille spørsmål ved sporbarheten i dialogen knyttet til målet om å nedbemanne FLO med 1000 årsverk i 2004.

Riksrevisjonen er for øvrig kjent med at omstillingen i Forsvaret har vært prioritert i perioden som omfattes av undersøkelsen. Riksrevisjonen legger likevel til grunn at det skal være sporbarhet i beslutningsprosesser i vesentlige saker som involverer departement og etat, også under pågående omstillinger.

Når det gjelder økonomirapporteringen, viser undersøkelsen at sporbarheten er mangelfull i 2004 og til dels også i 2005. Riksrevisjonen registrerer at departementet tar dette til etterretning. Undersøkelsen viser imidlertid at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen etter 2004, både når det gjelder sporbarhet og kvalitet, og at Forsvarsdepartementets oppfølging således er blitt tettere og mer systematisk. Riksrevisjonen ser dette som en positiv utvikling.

Riksrevisjonen finner videre grunn til å stille spørsmål om enkelte faglige råd i tilstrekkelig grad er tydeliggjort overfor Stortinget. Forsvarsdepartementet framholder i sitt svar at Stortinget har vært svært klar i forventningene til at omstillingsmålene for perioden 2002-2005 måtte bli nådd, og at dette har ligget til grunn for departementets styring i den aktuelle perioden. Klare føringer fra Stortinget om å nå pålagte omstillingsmål aktualiserer etter Riksrevisjonens syn ytterligere behovet for å tydeliggjøre konsekvensene av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningsmålene i departementets rapportering til Stortinget.

Undersøkelsen inneholder også en vurdering av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis i forhold til overordnet økonomistyring. Det var gjennom 2005 sterkt fluktuerende prognoser, og i 2006 et vesentlig mindreforbruk av investeringsmidler. Riksrevisjonen vil understreke departementets overordnede ansvar og finner derfor fremdeles grunn til å stille spørsmål om det i gjennomføringen av 2006-budsjettet ble iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at bevilgede midler ble brukt som forutsatt.

I undersøkelsen er spørsmålet om sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer belyst gjennom omorganiseringen av FLO/IKT, samt innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 fra 2004. Undersøkelsen viser her eksempler hvor det er grunn til å stille spørsmål om det i tilstrekkelig grad er dokumentert hvilke avveininger som ligger til grunn for beslutningene, eller hvordan risiko og utfordringer ble utredet og vurdert. Riksrevisjonen sier seg enig i at departementet forholder seg til de ansvarlige etatssjefer, men mener likevel at departementet har et ansvar for å påse at FMO dokumenterer beslutningsprosessene ved større endringer, slik at beslutningsgrunnlaget tydeligere viser bakgrunnen for valgte løsninger samt sentrale aktørers syn.

1.4 Forsvarsdepartementets svar

"(...)

FD vil understreke at organisasjonsmodellen med integrert strategisk ledelse (ISL), som Stortinget vedtok ved behandlingen av Innst. S. nr. 232 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001-2002), har betydelige implikasjoner for måten arbeidsprosessene organiseres på i departementet. Spesielt har Stortingets føringer knyttet til mer effektive og rasjonelle beslutningsprosesser, samling av kompetansemiljøer og oppgaveløsning gjennom integrerte prosesser, innvirket på måten departementet har organisert interne arbeidsprosesser på siden 1. august 2003. Med grunnlag i dette kan de bærende prinsipper for ISL-reformen til en viss grad komme i motstrid til de krav til sporbarhet som Rr synes å ha lagt til grunn i sitt revisjonsarbeid, jf. FDs utfyllende kommentar av 11. april 2007.

FD påpeker derfor igjen viktigheten av at en revisjon av dokumentasjon og sporbarhet i saksgangen gjennomføres i lys av Stortingets forutsetninger og beslutninger for ISL.

"(...)

Rr anser at sporbarheten er blitt svakere ved at utkast til St.prp. nr. 1 ikke lenger blir forelagt FST for formell uttalelse. FD oppfatter Rr dit hen at departementets budsjettforslag bør sendes på formell høring i etaten. FD kan imidlertid ikke se at det foreligger formelle krav om en slik foreleggelse. Vi kan heller ikke se at det foreligger et behov for denne type foreleggelse, ettersom forsvarssjefen allerede har fremlagt sitt budsjettforslag som grunnlag for arbeidet med proposisjonen og ettersom dette forslaget er gjenstand for formell behandling i den ordinære styringsdialog og i etatsstyringsmøter mellom departement og etat. I forbindelse med den endelige ferdig-

stillelsen av budsjettet er det derfor kun behov for uformelt å involvere noen få utvalgte nøkkelpersoner som kan bistå med faktisk kvalitetssikring av det endelige produktet. FD vil i denne sammenheng også vise til budsjettproposisjonens svært fortrolige natur, og at risikoen for lekkasjer øker ved økt spredning av dokumentet. Da budsjettet i tidligere år ble sendt på formell høring, var det dessverre ikke helt uvanlig at sensitiv budsjettinformasjon ble lekket før budsjettforslaget var fremlagt for Stortinget.

Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger

(...)

Riksrevisjonen tar opp spørsmålet om hvorvidt dialogen om nedtrekksmålet på 1000 årsverk i Forsvarets logistikk organisasjon (FLO) i 2004 ble dokumentert i tilstrekkelig grad. FD vil vise til at nedtrekksmålet var initiert av daværende forsvarssjef selv og at det utgjorde en forutsetning for å balansere budsjettet for 2004. Den høringsuttalelsen vedrørende St.prp. nr. 12 (2003-2004) fra forsvarssjefen som Rr viser til, forelå samme dag som 2004-budsjettet ble behandlet i statsråd. FDs forståelse av den aktuelle høringsuttalelsen må ses mot denne bakgrunn, og det faktum at forsvarssjefen aldri fremmet noe alternativt forslag til å balansere budsjettet.

Rr tar videre opp spørsmålet om diskusjon mellom etat og departement rundt årsverksrammen på 15 000 for FMO som en målsetting for inneværende planperiode, utgjør et eksempel på et saksforhold som burde vært meddelt Stortinget. Denne diskusjonen ble initiert av etaten i 2006 og ble, som tema for den formelle styringsdialogen, avsluttet i oktober samme år. I utkast til Dokument nr. 3 synes Rr kun å basere sin bemerkning på et intervju med forsvarssjefen 31. januar 2007, samt på Resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2006. Sistnevnte var gjenstand for sluttbehandling under etatsstyringsmøtet mellom FD og FMO 16. oktober 2006. Rr viser derimot ikke til brev fra departementsråden av 13. oktober 2006 eller til referat fra det nevnte etatsstyringsmøtet, hvor det begge steder fremkommer enighet mellom forsvarssjef og departement om målsettinger og virkemidler knyttet til årsverksmålet. FD fant på bakgrunn av enigheten som ble oppnådd, og i lys av at slike drøftinger utgjør en normal del av den løpende styringsdialog, ingen grunn til å orientere Stortinget særskilt om denne diskusjonen.

(...)

Rr stiller spørsmål om det i gjennomføringen av 2006-budsjettet ble iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at bevilgede midler ble brukt som forutsatt. FD vil til dette anføre at mindreforbruket innenfor materiellinvesteringer på 811 mill. kroner tilsier at det ikke ble iverksatt tilstrekkelige tiltak i 2006. FD vil like fullt hevde at budsjetteringen av materiellinvesteringsskapittelet også i 2006 lå innenfor kravene til realistisk budsjettering. Utgangspunktet for budsjetteringen må nødvendigvis være den kunnskap - også om usikkerhet - organisasjonen har på budsjetteringstidspunktet. (...)

Det er iverksatt en rekke tiltak som skal bidra til å øke omsetningsevnen i 2007 og årene etter. (...)

Tiltakene har til hensikt å sikre en mer robust, og også mer fleksibel, omsetningsevne og derigjennom bedre balanse mellom tildelt budsjett og omsetnings-

evne både på kort og lang sikt. Det er viktig å understreke at den faktiske omsetningen på materiell investeringsområdet i 2006 ligger under det nivå som den vedtatte forsvarsstrukturens behov for fornyelse tilsier.

Selv om forsvarssektoren har et betydelig investeringsbehov, vil departementet samtidig understreke betydningen av at Forsvarets prosedyrer for fremskaffelse av materiell overholdes, og at det ikke er aktuelt å gå på akkord med regelverket for å øke omsetningen av investeringsmidlene.

FD fastslår, i likhet med Rr, at departementet skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte, og at departementet har overordnet ansvar for at det foreligger systemer og rutiner som sikrer tilfredsstillende internkontroll.

Rr har i undersøkelsen også belyst spørsmålet om sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer, bl.a. gjennom innføring av horisontal samhandel også basert på et eget budsjettkapittel 1740 fra 2004, samt omorganiseringen av FLOs avdeling for informasjons- og kommunikasjons tjenester (FLO/IKT). Rr har stilt spørsmål ved hvilke avveininger som lå til grunn for beslutningene, samt hvordan risiko ble utredet og vurdert.

Når det gjelder innføringen av horisontal samhandel i forsvarssektoren, skjedde dette på 1990-tallet, altså mange år før det var snakk om en egen systemunderstøttelse for denne, og lenge før opprettelsen av et eget budsjettkapittel (kapittel 1740) for den bevilgningsfinansierte delen av FLO. FD anser at opprettelsen av nevnte budsjett kapittel ble utredet iht. god forvaltningspraksis. Forslaget ble fremlagt av daværende forsvarssjef gjennom dennes budsjettforslag for 2004, jf. FDs utfyllende kommentarer til Rr av 11. april 2007. Da Stortinget ut fra bredere hensyn ikke ga sin tilslutning til forslaget om et eget driftskapittel for FMO, innså FMO og departementet at man måtte søke etter løsninger som ville være mindre skreddersydd Forsvarets behov, men like fullt bedre enn budsjetteringsløsningen inntil da. Vi anser fortsatt at det var riktig å opprette kapittel 1740, ikke minst for å få etablert et totalbilde av FLOs virksomhet.

For øvrig har, som Rr er kjent med, FD gjennomført en omfattende evaluering av systemet med horisontal samhandel i forsvarssektoren. Evalueringen konkluderte med at horisontal samhandel har bidratt til forbedringer og økt kostnadsbevissthet, men at det samtidig var nødvendig å iverksette enkelte forbedringstiltak. Tiltakene er iverksatt og fulgt opp.

(...)

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet slutter seg til at vesentlige saker og faglige tilrådninger i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO bør være sporbare, og at dette er særlig viktig dersom det foreligger ulike syn mellom departementet og FMO. Riksrevisjonen har videre merket seg at Forsvarsdepartementet er enig i at behandlingen av vesentlige saker bør dokumenteres utover sluttproduktet, slik at det tydelig nedfelles hvordan faglige råd er tolket og håndtert. Riksrevisjonen vil i

den forbindelse understreke at god sporbarhet bidrar til å skape klarhet om hva som er besluttet, og hvordan beslutningene følges opp.

Forsvarsdepartementet framholder videre at avklaringer mellom departement og etat skal dokumenteres i vesentlige saker, og at dette prinsippet er blitt og blir fulgt i alle slike saker. Etter Riksrevisjonens oppfatning viser imidlertid undersøkelsen at vesentlige avklaringer i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO ikke er tilstrekkelig dokumentert. Riksrevisjonen finner i den forbindelse særlig grunn til å stille spørsmål ved sporbarheten i dialogen knyttet til målet om å nedbemanne FLO med 1000 årsverk i 2004, der en bedre sporbarhet ville ha sikret at det ble tydelig nedfelt hvordan forsvarssjefens faglige råd ble tolket.

Undersøkelsen viser i tillegg manglende sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer. Dette gjelder blant annet innføringen av horisontal samhandel over kapittel 1740 fra budsjettåret 2004. Forsvarsdepartementet framholder at opprettelsen av nevnte budsjettkapittel ble utredet i henhold til god forvaltningspraksis. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke kan dokumenteres hvordan Forsvarsdepartementet og FMO sikret at erkjente problemer med dette budsjettkapitlet ble nærmere utredet og håndtert, verken før eller umiddelbart etter at kapittel 1740 ble besluttet opprettet. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at beslutningsprosesser ved større endringer dokumenteres, slik at utredningsgrunnlaget tydelig viser hvilke risikoområder som er identifisert, og hvilke tiltak som skal iverksettes.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet slutter seg til at alvorlige faglige motforestillinger skal framgå av saker til Stortinget selv om disse er i strid med regjeringens forslag. Undersøkelsen viser imidlertid at det er grunn til å stille spørsmål om enkelte faglige råd i tilstrekkelig grad er tydeliggjort overfor Stortinget. Dette gjelder blant annet forsvarssjefens faglige råd om styring i forhold til en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO.

Undersøkelsen viser at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen etter 2004, både når det gjelder sporbarhet og kvalitet, og at Forsvarsdepartementets oppfølging således er tettere og mer systematisk. Riksrevisjonen ser dette som en positiv utvikling. Det var imidlertid i 2006 et vesentlig mindreforbruk av investeringsmidler. Investeringene utgjorde i 2006 20 prosent av de samlede utgifter under Forsvarsdepartementet - en reduksjon på om lag 5 prosentpoeng siden 2002. I St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008 ble det nedfelt et mål om å skape rom for økte materiellinvesteringer. Riksrevisjonen vil på bakgrunn av dette målet samt mindreforbruket

i 2006 understreke departementets overordnede ansvar for at budsjettet blir gjennomført slik Stortinget forutsetter. Riksrevisjonen har i denne forbindelse merket seg at Forsvarsdepartementet erkjenner at mindreforbruket tilsier at det ikke ble iverksatt tilstrekkelige tiltak i 2006, og at det er iverksatt en rekke tiltak som skal bidra til å øke omsetningsevnen i 2007 og årene etter.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Åge Austheim, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, fung. leder Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til Stortingets vedtak av 5. april 2005 hvor Riksrevisjonen ble anmodet om å foreta en vurdering av Forsvarets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådingene som gis.

Komiteen viser til at Forsvarsdepartementet i sine kommentarer til rapporten legger vekt på at avklaringer og faglige tilrådinge i dialogen mellom departementet og Forsvarets militære organisasjon i vesentlige saker skal være sporbare, og at dette er særlig viktig dersom det foreligger ulike syn mellom departementet og Forsvarets militære organisasjon. Det er også enighet om at behandlingen av vesentlige saker bør dokumenteres utover sluttproduktet, slik at det er tydelig hvordan faglige råd tolkes og håndteres.

Riksrevisjonens undersøkelse har imidlertid, etter komiteens mening, avdekket at dette prinsippet ikke i tilstrekkelig grad er fulgt i alle saker.

Riksrevisjonens undersøkelse gjelder perioden 2002-2006. Dette er en periode hvor Forsvaret har vært igjennom store strukturelle endringer og hvor man må påregne et visst etterslep når det gjelder etablering av gode rutiner.

Den nye organiseringen med innlemming av forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i Forsvarets overkommando i Forsvarsdepartementet, har ført til økt grad av uformelle, integrerte arbeidsprosesser hvor etatene deltar direkte i utarbeidelse av styringsdokumentene. Komiteen vil understreke at denne organiseringen krever stor aktsomhet for å unngå at beslutninger blir vanskelige å etterprøve for kontrollorganene. At dette unngås, er både i statsrådets og i den militære ledelses interesse.

Komiteen viser til at Forsvarsdepartementet mener at prinsippet om dokumentasjon og sporbarhet er fulgt i alle saker av vesentlig karakter. Komiteen ser dette som et uttrykk for at departementet ser

viktigheten av at dette prinsippet legges til grunn for saksbehandlingen.

Komiteen viser til at Stortinget nylig vedtok å grunnlovsfeste regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Denne opplysningsplikten gjelder opplysninger ved oversendelse til Stortinget, så vel som opplysninger som kommer regjeringen i hende etter at en sak er oversendt Stortinget. Komiteen vil understreke at rett til innsyn og sporbarhet av beslutningsprosesser er avgjørende for at Stortinget gjennom sitt kontrollorgan, Riksrevisjonen, skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen.

Komiteen viser videre til Stortingets behandling av Dokument nr. 14 (2002-2003) Frøiland-utvalgets rapport hvor det ble understreket at de opplysninger regjeringen legger fram for Stortinget må være korrekte, i den forstand at det skal være samsvar mellom opplysningene og den underliggende realitet. Dette innebærer at også opplysninger om usikkerhet og sterke faglige innvendinger omfattes av opplysningsplikten og følgelig av kravet om å kunne etterspore grunnlaget for avgjørelser som er truffet.

Komiteen har merket seg at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen etter 2004, både når det gjelder sporbarhet og kvalitet, og ser dette som positivt. Økonomirapporteringen er imidlertid fortsatt ikke standardisert, og komiteen forutsetter at dette er blant de forhold som det tas tak i.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i forbindelse med budsjettprosessen peker på at sporbarheten på ett punkt er blitt svakere. Det gjelder utkast til St.prp. nr. 1 som tidligere formelt ble kommentert av Forsvarsstaben. Dialogen om utkast til St.prp. nr. 1 er etter 2003-2004-utkastet bare skjedd uformelt. Komiteen er enig med departementet i at det ikke foreligger noe formelt krav om å sende budsjett dokumentet til Forsvarsstaben på formell høring, og er enig i at det er svært uheldig med lekkasjer fra budsjettet før det legges fram for Stortinget, men støtter Riksrevisjonens vurdering av at dette har konsekvenser for sporbarheten.

Komiteen ser positivt på at økonomistyringen i Forsvaret samlet sett er blitt bedre fra 2006, men har merket seg at det også i 2006 var vesentlige avvik fra budsjettet ved et mindreforbruk på 2,4 mrd. kroner, hvorav en vesentlig del investeringsmidler. Komiteen vil understreke regjeringens plikt til å gjennomføre Stortingets vedtak. Forklaringen om at mindreforbruket snarere var et resultat av feilpriori-

teringer og/eller ressursmangel på merkantil og teknisk side i FLO, mener komiteen er lite tilfredsstillende.

Komiteen har merket seg rapportens gjennomgang av sporbarheten i forbindelse med nedbemanning målet for Forsvarets militære organisasjon og registrerer at det på tross av opprinnelig uenighet mellom departementet og Forsvarets militære ledelse, i ettertid ikke har latt seg gjøre å fremskaffe dokumentasjon om prosessen fram mot enighet. Etter komiteens syn er dette en sak av vesentlig karakter, hvor beslutningsprosessen burde vært sporbar, slik at den kunne ettergås.

Komiteen registrerer også at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om konsekvensene av en reduksjon til en samlet årsverksramme på 15 000 i Forsvarets Militære organisasjon i tilstrekkelig grad er videreformidlet Stortinget.

Komiteen er kjent med forsvarssjefens vide fullmakter til å disponere personell i egen organisasjon. Dette fritar imidlertid ikke departementet fra plikten til å holde Stortinget orientert om konsekvensene av nedbemanningene. Basert på de opplysninger departementet i dag gir om bemanningssituasjonen i Forsvarets logistikkorganisasjon m.v. er det grunnlag for å stille spørsmål ved om de fulle konsekvenser av nedbemanningene har vært tilstrekkelig belyst overfor Stortinget. Tilsvarende vurdering kan også blant annet foretas i forhold til konsekvensene av en forsinkelse i innføringen av Program Golf.

Riksrevisjonen går bare i begrenset grad inn i spørsmål rundt informasjon til Stortinget. Komiteen finner derfor grunn til å understreke viktigheten av at Stortinget til enhver tid blir kjent med alvorlige faglige innvendinger, usikkerhetsfaktorer og eventuelle alvorlige sideeffekter av de vedtak man innbys til å treffe.

3. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 3:9 (2006-2007) - Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. februar 2008

Øystein Djupedal

fung. leder

Svein Roald Hansen

ordfører

