



FFI-rapport 2015/00765

# “Tiltakene hadde kommet uansett” – erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2014



Elisabeth Lindseth Åmot





**“Tiltakene hadde kommet uansett”  
– erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2014**

Elisabeth Lindseth Åmot

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

22. juni 2015

FFI-rapport 2015/00765

1308

P: ISBN 978-82-464-2556-6

E: ISBN 978-82-464-2557-3

## **Emneord**

Langtidsplanlegging

Effektivisering

Insentiver

## **Godkjent av**

Sverre Nyhus Kvalvik

Prosjektleder

Sigurd Glærum

Fungerende avdelingssjef

## Sammendrag

Siden 2009 har Forsvaret vært pålagt å frigjøre minst 160 mill. 2012-kroner årlig, tilsvarende om lag en halv prosent av driftsbudsjettet, gjennom interneffektivisering. Gevinstene fra interneffektiviseringen skal være varige og kan komme til uttrykk gjennom kostnadsreduksjoner, forbedret ytelse, kvalitetsforbedring eller unngåtte kostnader. Formålet er å omdisponere midler fra lavere til høyere prioritert virksomhet. I denne rapporten har vi sett på erfaringer fra dette effektiviseringsarbeidet og identifisert lærdommer for det videre arbeidet med effektivisering. Hensikten er å bidra til at den fremtidige effektiviseringen i Forsvaret kan dra nytte av tidligere erfaringer.

Tre metoder har blitt benyttet for å identifisere erfaringer. Vi har analysert Forsvarsstabens database med alle de innrapporterte interneffektiviseringstiltakene. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse og dybdeintervjuer blant personell som har jobbet med eller hatt kjennskap til de gjennomførte tiltakene.

Forsvarets har fra 2009 til 2014 rapportert interneffektivisering-gevinster tilsvarende 990 mill. 2012-kroner. Vår analyse av gjennomførte tiltak konkluderer med at mange av de rapporterte tiltakene minner om normal drift i en virksomhet som Forsvaret. Spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene indikerer at mange av tiltakene ville blitt gjennomført uavhengig av effektiviseringskravet. For å oppnå flere gode og reelle effektiviseringstiltak kan det derfor synes nødvendig med endringer i insentivstrukturen rundt kravet.

Forsvarets rapporterte resultat på til sammen 990 mill. 2012-kroner synes med utgangspunkt i våre analyser overoptimistisk. Dette er blant annet fordi tiltak som har ført til produksjonsøkning fremfor kostnadsreduksjon, også er rapportert med en økonomisk gevinst. Dette er ikke i seg selv galt, men det betyr at ikke hele den totale gevinsten kan anses som frigjorte midler tilgjengelig til omdisponering.

I tillegg er det flere av tiltakene som må anses å ha kort varighet. Vår analyse konkluderer med at det kun er 50 prosent av den rapporterte gevinsten som potensielt har lang varighet, og som det er rimelig å forvente at faktisk også vil få lang varighet. Basert på disse erfaringene virker det ikke realistisk å legge til grunn i budsjettplanleggingen at alle interneffektiviseringsgevinstene er varige. Slik budsjettering vil kunne føre Forsvaret inn i en økonomisk ubalanse.

Ut fra en systematisk gjennomgang av gevinstene finner vi at mindre enn 20 prosent kan klassifiseres som etterprøvbare. Hvis rapporteringskravet skal fungere som en kontrollmekanisme, må tiltakene dokumenteres bedre. Ideelt sett burde det være mulig å spore gevinstene fra effektiviseringstiltakene i regnskapet. Dette krever imidlertid ikke bare bedre dokumentasjon av tiltakene, men sannsynligvis også endringer i regnskapssystemet.

## English Summary

The Norwegian Armed Forces have since 2009 been required to improve their cost-efficiency by 160 million NOK (2012), about 0.5 percent, per annum. The efficiency gains are required to be lasting, and can manifest itself as improved performance, enhanced quality or avoided costs. The purpose is to reallocate funds to strengthen prioritized activity within the Norwegian Armed Forces. In this report we have gathered experiences and identified lessons for future efficiency work in the Norwegian Armed Forces.

Three methods have been used to identify lessons. We have analyzed a database, established by the Defence Staff, holding information on all efficiency measures reported in conjunction with the efficiency requirement. In addition we have conducted a survey and in-depth interviews among personnel who have worked with or have knowledge about these efficiency measures.

According to the reports by the Norwegian Armed Forces, they have improved cost-efficiency equivalent to 990 million NOK (2012) since 2009. Our analysis of the measures concludes that many of them seem like ordinary “day-to-day” activities. The survey and the in-depth interviews indicate that many of the measures would have been implemented regardless of the requirement. To achieve more real efficiency measures it seems necessary to change the incentive structure around the requirement.

The reported efficiency gain of 990 million NOK (2012) is overoptimistic according to our analysis. One of the reasons is that measures leading to output increase rather than input (cost) reduction are also reported with a monetary gain. This is not wrong itself, but consequently the entire efficiency gain cannot be seen as freed funds available to reallocation.

In addition several of the measures gains are not permanent as required. Our analysis concludes that only 50 percent of the reported gains can with reasonable certainty be expected to have a long duration. Thus, it seems unreasonable in budgetary planning to assume that all the efficiency gains are permanent. Such practice may lead the Norwegian Armed Forces into an increasing economic imbalance.

A systematic review of reported efficiency gains indicates that less than 20 percent are verifiable. If reporting of the measures should function as a control mechanism, measures need to be documented better. Ideally, all efficiency gains should be traceable in the accounts. However, this will require both a better documentation of the efficiency measures and a better accounts system.

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
1.1	Bakgrunn og formål	7
1.2	Datagrunnlag	8
1.3	IE-regimet	10
<b>2</b>	<b>Rapporterte IE-gevinster</b>	<b>11</b>
2.1	Økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på år	11
2.2	Rapportert IE-gevinst fordelt på tiltaksform og DIF-er	11
<b>3</b>	<b>Har IE-regimet bidratt til gevinstrealisering?</b>	<b>13</b>
3.1	Virkemidler	13
3.2	Identifisering og gjennomføring	16
3.3	Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?	17
<b>4</b>	<b>Hvor mye har Forsvaret effektivisert?</b>	<b>19</b>
4.1	Hvordan har IE-gevinstene kommet til uttrykk?	19
4.2	Hvor varige er gevinstene?	21
4.3	Er gevinstene etterprøvbare?	24
4.4	Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?	28
<b>5</b>	<b>Oppsummering og anbefalinger</b>	<b>29</b>
5.1	Videre arbeid	31
	<b>Referanser</b>	<b>32</b>
	<b>Forkortelser</b>	<b>33</b>





# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og formål

I St.prp. nr. 48 (2007–2008) slo Forsvarsdepartementet (FD) fast at Forsvaret skulle interneffektivisere for minst 0,5 prosent årlig i langtidsperioden 2009–2012. Dette kravet ble videreført til inneværende langtidsperiode, 2013–2016, med Prop. 73 S (2011–2012), men her som et fastsatt årlig beløp på 160 mill. 2012-kroner. I følge samme dokument skal kravet også gjelde i neste langtidsperiode, 2017–2020. Forsvaret har fra 2009 til 2014 rapportert en interneffektiviseringsgevinst på til sammen 990 millioner 2012-kroner.

Gevinster fra interneffektiviseringen (IE) kan i følge iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden (IVB LTP) 2013–2016 komme til uttrykk gjennom “kostnadsreduksjoner, forbedret ytelse, kvalitetsforbedring eller unngåtte kostnader” (s. 38). Videre blir det presisert at IE-gevinstene skal være *varige* (s. 56). Formålet med interneffektiviseringen er “å omdisponere midler fra lavere til høyere prioritert virksomhet” (s. 179), herunder “innfasing av nytt materiell og EBA [(eiendom, bygg og anlegg)]” (s. 56).

Med andre ord er vellykket interneffektivisering i Forsvaret “[e]n grunnleggende forutsetning for fortsatt balanse mellom ressurser, oppgaver, ambisjonsnivå og operativ evne”, som det blir påpekt i IVB LTP (2013–2016, s. 28). I den forbindelse har prosjektet Kostnadseffektiv drift av Forsvaret (KOSTER) IV ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fått i oppdrag å samle inn erfaringer fra det tidligere IE-arbeidet. Hensikten er å bidra til at fremtidig arbeid og planlegging med IE i størst mulig grad kan dra nytte av tidligere erfaringer.

Denne rapporten bygger videre på rapporten “Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse” (Åmot, 2014). I Åmot (2014) ble erfaringer identifisert gjennom å analysere rapporterte tiltak og gjennom en spørreundersøkelse. I denne rapporten er tidsserien for rapporterte tiltak utvidet med to år. I tillegg har vi gjennomført dybdeintervju med tiltaksansvarlige. Med det utvidede datagrunnlaget søker vi å besvare ubesvarte spørsmål fra forrige rapport og identifisere nye erfaringer. Lærdommer fra erfaringene blir i rapporten belyst gjennom to hovedspørsmål:

- 1) Har IE-regimet bidratt til gevinstrealisering?
- 2) Hvor mye har Forsvaret interneffektivisert?

Svaret på det første spørsmålet er interessant fordi det forteller noe om IE-regimets merverdi utover det å omdisponere midler. Spørsmålet ble stilt i Åmot (2014), men analyse av daværende datagrunnlag ga tvetydige svar. Vi forsøker derfor på nytt, med utvidet datagrunnlag, å komme nærmere svaret. Blant annet ved å se på hva slags tiltak som har blitt gjennomført, og hvordan identifiserings- og gjennomføringsprosessen har vært. Dette gjør vi i kapittel 3.

Det andre spørsmålet ble også berørt i Åmot (2014). Den gangen avgrenset vi oss imidlertid til å videreformidle gevinstene Forsvaret har rapportert, nå ser vi nærmere på hva som ligger i de rapporterte gevinstene. Det er flere gode grunner til å gjøre dette. For det første er det ikke opplagt hvor mye av den rapporterte IE-gevinsten som faktisk er *frigjorte midler* tilgjengelig til omdisponering. Dette fordi tiltak som har ført til forbedret ytelse, kvalitet eller unngått kostnad også er rapportert med økonomisk gevinst. I tillegg blir IE-gevinster i budsjettplanlegging antatt å være *varige*. Men hvor varige er de egentlig? Videre har vi også vurdert i hvilken grad de rapporterte gevinstene er etterprøvbare, og således hvor mye lit vi kan feste til rapporterte resultater. Alt dette gjør vi i kapittel 4.

Ut over disse to hovedspørsmålene blir datagrunnlaget og IE-regimet beskrevet i delkapittel 1.2. I kapittel 2 presenterer vi rapporterte IE-gevinster fra 2009 til 2014. Til slutt kommer oppsummering og diskusjon om videre arbeid i kapittel 5.

Målgruppen for rapporten er i første rekke personell i FD og Forsvarsstaben (FST) som jobber med effektivisering og langtidsplanlegging. Rapporten vil også være av interesse for personell som jobber med effektivisering i andre statlige virksomheter og i Forsvaret for øvrig.

## 1.2 Datagrunnlag

Tre ulike kilder utgjør datagrunnlaget til denne rapporten: tiltaksdatabasen, spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene. Tiltaksdatabasen og spørreundersøkelsen utgjorde også datagrunnlaget i Åmot (2014), og er grundig beskrevet der. I det følgende kommer en kort oppsummering av disse to kildene og en presentasjon av dybdeintervjuene.

### 1.2.1 Tiltaksdatabasen

“For å sikre gevinstrealisering og effektivisering må fremdrift, gjennomføring og resultater av arbeidet følges opp og rapporteres” står det i IVB LTP (2013–2016, s. 160). Videre står det at Forsvaret “skal føre oversikt og regnskap over alle tiltak som er planlagt og som gjennomføres”, og “som et minimum [skal IE-gevinstene] rapporteres i RKR 3” (s. 161). Der RKR 3, resultat- og kontrollrapport nr. 3, er Forsvarssjefens tredje og siste statusoppdateringen på strategiske mål i løpet av året.

For å imøtekomme dette rapporteringskravet har Organisasjonsavdelingen i FST (FST/Org) utarbeidet en rapporteringsmal for IE-tiltak. I denne skal blant annet tiltaksnavn, tiltaksbeskrivelse og forventninger til økonomisk gevinst fremkomme. DIF-ene skal fylle ut en slik mal for hvert tiltak de identifiserer og rapportere den til FST/Org, som samler alle rapportertene i en excel-fil. Det er denne oversikten som vi kaller tiltaksdatabasen.

Tiltaksdatabasen er dynamisk og blir stadig oppdatert med ny informasjon ettersom arbeidet med de ulike tiltakene går fremover. Hvor mye informasjon som ligger inne for hvert tiltak avhenger derfor hvor langt i prosessen tiltaket er, men det avhenger også av hvor flinke de tiltaksansvarlige har vært til å rapportere. For gjennomførte tiltak burde hele rapporteringsmalen vært utfylt, men

kvaliteten er varierende. I tillegg har databasen ikke vært fullt operativ i 2013 og 2014, av grunner vi ikke kjenner til. Konsekvensen er at informasjonen vi har mottatt fra FST/Org om tiltak fra disse to årene er mye mindre detaljert enn tidligere år.

Når det gjelder IE-gevinstene er det ingen egen post for “realisert gevinst” i rapporteringsmalen. Derimot finnes det en post for *estimert* gevinst. Det som noteres her blir ansett som realisert IE-gevinst når tiltaket rapporteres til RKR 3, som fremkommer av tiltakets status i databasen. Om det da er foretatt en ny vurdering av faktisk IE-gevinst, eller om det rapporteres et estimat til RKR 3, er uklart. Videre er det ingen definert metode for å beregne IE-gevinstene og som vi skal se senere i rapporten, har gevinstene ikke overraskende blitt beregnet på en rekke ulike måter.

Selv om DIF-ene skal rapportere alle effektiviseringstiltak og tilhørende gevinster, “både når det gjelder effektiviseringskravet og gevinster ut over dette” (IVB LTP (2013–2016, s. 161), er det ingen garanti at for dette faktisk blir gjort. Vi kan ikke utelukke at DIF-ene gjennomfører tiltak de ikke rapporterer, eller for den del, rapporterer tiltak de ikke gjennomfører. Det sistnevnte burde være mulig å etterprøve ut fra rapporteringen, noe vi skal undersøke senere i denne rapporten. Men å avsløre eventuelle skjulte IE-tiltak og gevinster er nødvendigvis langt mer krevende.

### 1.2.2 Spørreundersøkelsen

For å supplere informasjonen fra tiltaksdatabasen har vi laget en spørreundersøkelse, dette ble gjort i forbindelse med rapporten til Åmot (2014). Spørreskjemaet ble sendt ut til tiltaksansvarlige eller personell som har jobbet med de gjennomførte tiltakene i perioden 2009–2012. Tiltak fra 2013 og 2014 er derfor ikke representert i denne spørreundersøkelsen.

I spørreskjemaet ble tiltaks-ID og -navn registrert slik at svarene enkelt kunne kobles opp mot informasjonen i tiltaksdatabasen. Spørreundersøkelsen består av til sammen 18 spørsmål, som tar for seg temaene:

- 1) Identifiserings- og gjennomføringsprosess
- 2) Kostnader ved å effektivisere
- 3) Tiltakenes effekt på operativ evne
- 4) Hvordan DIF-ene har opplevd interneffektiviseringen
- 5) Tiltakenes overførbarhet til andre enheter
- 6) IE-kravets betydning

Til sammen fikk vi svar for 93 av 152 tiltakene gjennomført i perioden 2009–2012. Ut fra vår vurdering i Åmot (2014) anser vi resultatene fra spørreundersøkelsen i stor grad å være representative også for tiltakene vi ikke fikk svar for.

### 1.2.3 Dybdeintervjuene

Spørreundersøkelsen ga mange interessante svar, men også en del spørsmål vi ønsket å følge opp. Fra 24. juni 2014 til 1.oktober 2014 gjennomførte vi derfor ti dybdeintervjuer med personell som har jobbet med eller hatt kjennskap til de gjennomførte tiltakene. Intervjuene var semistrukturerte,

og spørsmålene baserte seg på resultater fra spørreundersøkelsen og den tidligere analysen av tiltaksdatabasen, presentert i Åmot (2014). Varigheten på intervjuene var mellom 30 minutter og én time. De fleste intervjuene (7) ble tatt opp på bånd og transkribert. Alle intervjuobjektene er anonymisert. Vi bruker derfor ikke sitater som kan avsløre intervjuobjektene identitet eller avdelingstilhørighet. I det følgende blir intervjuobjektene omtalt som informanter.

### 1.3 IE-regimet

Incentivstrukturen som skal legge til rette for og stimulere til interneffektivisering, blir i denne rapporten kalt IE-regimet. Kjernen i IE-regimet er IE-kravet, som sier hvor mye Forsvaret skal effektivisere. Kravet blir praktisert ved at DIF-ene får sine budsjetter redusert tilsvarende det IE-kravet de blir pålagt. IE-gevinstene blir således forskuttet. Fordelingen av IE-kravet på DIF-ene har mer eller mindre vært pro rata (Olstad, 2012).

I tillegg til IE-kravet er også rapporteringskravet og øvrige incentiver i forbindelse med interneffektiviseringen en del av IE-regimet. Blant annet det at avdelingene selv skal kunne bruke inntil halvparten av gevinstene de realiserer utover kravet, samt at det er mulig å søke sentralt om tilskudd til investeringer for å effektivisere (IVB LTP (2013–2016)). Oss bekjent er imidlertid ingen av disse øvrige incentivene blitt tatt i bruk.

Gevinstene fra interneffektiviseringen har så langt blitt omdisponert internt i Forsvaret til prioriterte områder. Forsvaret har således selv fått gleden av gevinstene. Men fra og med 2017 vil deler av IE-gevinsten trekkes ut av Forsvarsbudsjettet for å imøtekomme den nye avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (AB&E-reformen).

AB&E-reformen ble vedtatt med statsbudsjettet for 2015 (Prop. 1 S (2014–2015)). Bakgrunnen for reformen er Regjeringens antagelse om at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Reformen skal sikre at deler av disse effektiviseringsgevinstene overføres til fellesskapet, slik at handlingsrommet for prioriteringer i statsbudsjettet blir større. En halv prosent trekkes derfor ut av driftsbudsjettene til samtlige statlige virksomheter og overføres til fellesskapet.

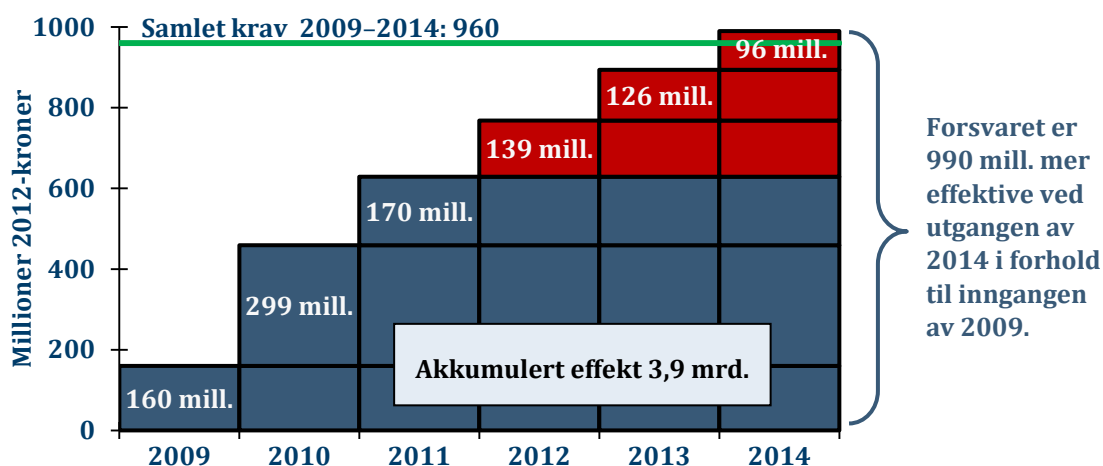
For Forsvaret betyr dette at 140 mill. 2015-kroner vil trekkes ut av Forsvarets planramme årlig. I 2016 kommer dette kravet i tillegg til effektiviseringskravet på 160 mill. 2012-kroner, som tilsvarer 173,2 mill. 2015-kroner. Mens fra og med 2017 vil kravet som følge av AB&E-reformen utgjøre de første 140 mill. 2015-kronene av effektiviseringskravet. Det overskytende beløpet på minimum 33,2 mill. 2015-kroner kan forsvarssjefen disponere til prioriterte områder (IVB LTP (2013–2016)b).

## 2 Rapporterte IE-gevinster

Dette kapittelet vil gi leseren en oppsummering av de rapporterte gevinstene i perioden 2009–2014. Vi ser på hvor mye, når og hvem som har effektivisert. Hele kapittelet er basert på det DIF-ene selv har rapportert inn i tiltaksdatabasen. Kvaliteten på dataene er som sagt varierende, og resultatene bør derfor leses som omtrentligheter og ikke nøyaktigheter.

### 2.1 Økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på år

Fra starten av 2009 til utgangen av 2014 har Forsvaret rapportert 230 gjennomførte IE-tiltak, som til sammen skal ha gitt en IE-gevinst på 990 mill. 2012-kroner. Kravet for den samme perioden var totalt sett 960 mill. 2012-kroner, som Forsvaret således har innfridd i følge rapporteringen. Samtidig er ikke det årlige kravet på 160 mill. 2012-kroner innfridd siden 2011, som vi kan se av figur 2.1. Hvordan DIF-ene har løst dette, med tanke på at gevinstene budsjettmessig blir forskuttet, er for oss uklart. At den totale gevinsten over perioden er 990 mill. 2012-kroner forutsetter for øvrig at alle gjennomførte tiltak og tilhørende gevinster er varige.

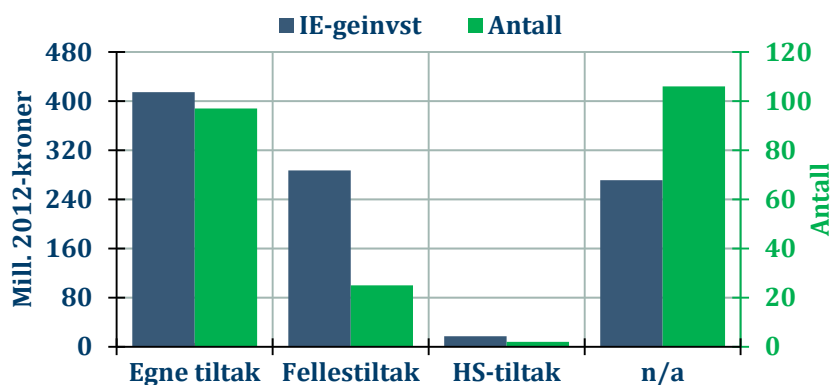


Figur 2.1 Rapporterte IE-gevinster i Forsvaret fra 2009 til 2014. Det samlede kravet fra 2009 til 2014 på 960 mill. 2012-kroner, illustrert ved grønn linje, er innfridd. Mens det årlige kravet på 160 mill. 2012-kroner ikke er innfridd etter 2011, illustrert ved røde “trappetrinn”.

### 2.2 Rapportert IE-gevinst fordelt på tiltaksform og DIF-er

Alle tiltak som rapporteres skal av DIF-ene kategoriseres etter “tiltaksform”, det vil si hvorvidt tiltakene er egne, felles eller horisontal samhandel (HS). I følge beskrivelsen i tiltaksdatabasen er egne tiltak “initiativ som skjer i egen linje”, fellestiltak er “DIF-overgripende tiltak eller generelle forbedringstiltak”, mens HS-tiltak “er ifm samhandlingen mellom leverandør og kunde”. Selv om tiltakene i utgangspunktet skal kategoriseres etter tiltaksform har ikke dette blitt gjort for alle tiltakene, og ikke for noen av tiltakene etter 2012. Som det fremgår av figur 2.2 er de fleste kategoriserte tiltakene egne tiltak, dernest fellestiltak og kun to er HS-tiltak. Mens 106 tiltak ikke har blitt kategorisert (n/a) <sup>1</sup>.

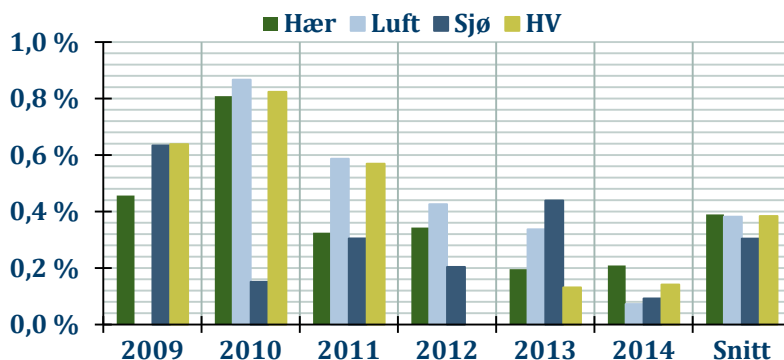
<sup>1</sup> n/a står for “not available – ikke tilgjengelig” – og betyr at dataene mangler eller ikke er tilgjengelig ennå.



Figur 2.2 IE-gevinst og antall tiltak fordelt på tiltaksform. Mange av tiltakene er ikke kategorisert (n/a), og ingen er kategorisert etter 2012.

Det er kun Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Cyberforsvaret (CYFOR) og FST som har vært *eiere*, det vil si gjennomføringsansvarlige, av fellestiltak i følge tiltaksdatabasen. Gevinsten av disse tiltakene vil imidlertid også gjøre seg gjeldene i de andre DIF-ene. Et eksempel på fellestiltak kan være reforhandling av en felles rammeavtale på flyreiser.

IE-kravet har blitt fordelt ca. pro rata på DIF-ene, det kan derfor være interessant å se hvor mye DIF-ene har effektivisert av sine respektive regnskap i følge rapporteringen. Dette har vi regnet ut for Heimevernet (HV), Hær-, Luft- og Sjøforsvaret ved bruk av IE-gevinst registrert per eier i tiltaksdatabasen og regnskapsdata fra SAP. Resultatet er vist i figur 2.3



Figur 2.3 Årlig IE-gevinst per eier (Hær, Luft, Sjø og HV) fra 2009 til 2014 som andel av respektive regnskaper. Gevinsten fra fellestiltak er ikke reflektert i figuren.

Vi ser at gevinstandelen for de fleste var størst i 2010. Dette henger sannsynligvis sammen med at interneffektiviseringen kom litt sent i gang i 2009, og at en “bølge” med gevinster kom i 2010. Dette er sannsynligvis også grunnen til at Luftforsvaret ikke realiserte noen IE-gevinster i 2009. Videre ser vi at andelen for de fleste blir mindre og mindre etter 2010. I snitt lander alle på i underkant av 0,4 prosent årlig IE-gevinst av respektive driftsbudsjetter. Gevinster DIF-ene har fått gjennom fellestiltak, det vil si tiltak som har hatt effekt på tvers av DIF-ene, er ikke reflektert i figur 2.3. Dette siden ingen av grenene eller HV har vært eier for noen av de rapporterte fellestiltakene i databasen. At snittet er noe under 0,5 prosent samsvarer derfor fint med en total måloppnåelse på ca. 0,5 prosent.

### 3 Har IE-regimet bidratt til gevinstrealisering?

Det uttalte formålet med effektiviseringskravet er å omdisponere midler fra lavere til høyere prioritert virksomhet, men dette kan også gjøres uten et effektiviseringsregime. Effektiviseringsregimet bærer med seg en del kostnader, blant annet på grunn av rapportering, oppfølging og evaluering av tiltakene. Skal man ha et slikt regime bør derfor disse kostnadene kunne rettfærdiggjøres, for eksempel ved at regimet bidrar til effektivisering utover de gevinstene som uansett ville ha blitt realisert. Spørsmålet om IE-regimet har bidratt til gevinstrealisering er derfor interessant.

Dette spørsmålet ble også tatt opp i Åmot (2014). Analysen av tiltaksdatabasen indikerte da at mange av de gjennomførte tiltakene var såkalt “lavhengende frukter” og mange minnet om normal drift. I tillegg viste resultatet fra spørreundersøkelsen at 75 prosent av tiltakene ville blitt gjennomført uansett, selv om IE-kravet ikke eksisterte. Samtidig var det en del, 45 prosent, som i spørreundersøkelsen svarte at IE-kravet hadde ført til nytenking i enheten. Ut fra dette kunne det virke som IE-regimet hadde hatt en begrenset merverdi utover å omdisponere midler, men det var vanskelig å konkludere. Spesielt fordi resultater fra en spørreundersøkelse alltid vil være svært avhengig av hvordan respondentene tolker spørsmålene.

For å kunne svare bedre på spørsmålet har vi derfor her utvidet analysen med tiltak fra to nye år og dybdeintervjuer. Vi skal først se på hva slags type tiltak som har blitt gjennomført, under delkapittel 3.1, deretter ser vi på identifiserings- og gjennomføringsprosessen i delkapittel 3.2. Til slutt i dette kapitlet, under delkapittel 3.3, ser vi analysene i delkapittel 3.1 og 3.2 i sammenheng for å forsøke å svare på om IE-regimet har bidratt til gevinstrealisering.

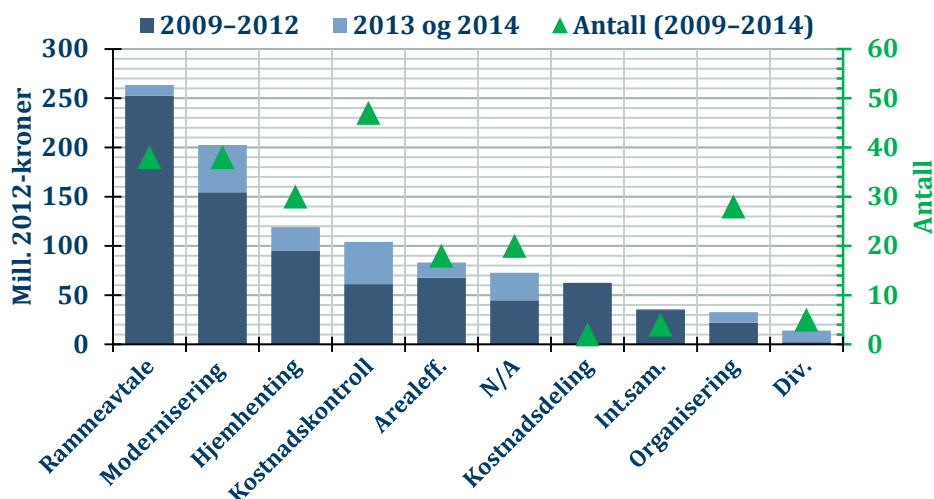
#### 3.1 Virkemidler

Virkemidler er ikke eksplisitt rapportert i tiltaksdatabasen, men vi har foretatt en kategorisering ut i fra tiltaksbeskrivelsene i databasen. Kategoriseringen tar utgangspunkt i rapporten “Kostnads-effektiv drift av Forsvaret – teoretisk fundament” av Kvalvik og Berg-Knutsen (2009). I denne rapporten blir virkemidler beskrevet som mekanismen bak kostnadseffektivisering, som også er tanken bak kategoriseringen her. For øvrig er kategoriseringen basert på skjønnsmessige vurderinger, og grensen mellom hvilke virkemidler som er brukt er av og til flytende.

Virkemiddel-kategoriseringen ble først foretatt i Åmot (2014), og her bygger vi videre på dette arbeidet. Hensikten er å vurdere om det har skjedd en endring i bruken av virkemidler i 2013 og 2014 sammenlignet med de tidligere årene. I tillegg vil den påfølgende presentasjonen av virkemidler gi leseren en god oversikt over hva slags tiltak som har blitt gjennomført, og således hva slags tiltak som ikke har blitt gjennomført, siden 2009.

Resultatet av kategoriseringen er vist i figur 3.1. Fra venstre akse er virkemidlene sortert fra størst til minst med hensyn til IE-gevinsten de har gitt. IE-gevinsten er fordelt på perioden 2009–2012

(mørkeblå felt) og perioden 2013–2014 (lyseblått felt).<sup>2</sup> I tillegg er antall tiltak per virkemiddel for hele perioden vist med grønne trekkanter, som leses fra høyre akse. Figur 3.1 viser de mest brukte virkemidlene i tillegg til samleposten “div.” for de mindre brukte virkemidlene. “N/A” er tiltak det ikke har vært mulig å kategorisere på bakgrunn av informasjonen i databasen.



Figur 3.1 Leses fra venstre akse: Samlet IE-gevinst fra 2009 til 2012 (mørkeblå felt) og fra 2013 til 2014 (lyseblå felt) kategorisert etter virkemiddel. Leses fra høyre akse: Antall tiltak fra 2009–2014 kategorisert etter virkemiddel.

Kategorien rammeavtaler omfatter nye, fornyede og reforhandlede ramme- og leasingavtaler. Nye rammeavtaler vil typisk medføre besparelser fordi innkjøp samles og Forsvaret får da en bedre pris. Ca. 25 prosent av de rapporterte rammeavtalene er nye. Fornyning og reforhandling av rammeavtaler kan gi innsparing hvis fornyet/reforhandlet avtale har bedre prisvilkår enn den tidligere avtalen. Vi ser at av den totale IE-gevinsten i perioden 2009–2014, ble størst andel realisert gjennom rammeavtaler. Nærmere bestemt faller 38 av tiltakene, med en samlet gevinst på 263 mill. 2012-kroner, under denne kategorien. I 2013–2014 ble imidlertid IE-gevinsten fra rammeavtaler kun 11 mill. i følge rapporteringen.

Modernisering er den nest største kategorien med hensyn til økonomisk effekt. Nesten 90 prosent av gevinsten her kommer av energiøkonomisering (ENØK)- og Video Teleconference (VTC)-tiltak. Blant ENØK-tiltakene finner vi ombygging av energisentraler og anlegg, ombygging av maskineri for å redusere drivstofforbruk og noen mindre tiltak som å installere varmpumper og LED-belysning. VTC-tiltak handler om at DIF-ene har redusert sine reisekostnader ved i større grad å bruke VTC fremfor å reise. De resterende 10 prosentene av gevinsten her kommer av økt bruk av simulator, innføringen av et automatisert låsesystem og mer bruk av data- og nettløsninger, som å publisere på nett. Fra 2009–2014 har det blitt gjennomført 38

<sup>2</sup> Noen av tiltakene med realisert gevinst for første gang i perioden 2009–2012 har gitt ytterligere gevinster i 2013 og 2014. I figur 3.1 vil den ytterligere gevinsten da falle under det mørkeblå feltet (2009–2012). Dette siden data er sortert etter unike tiltak, hvor hele gevinsten er notert på det første året tiltakene har gitt effekt. Så selv om rapportert IE-gevinst i 2013–2014 er 222 mill. 2012-kroner, vil noe av denne gevinsten noteres på tiltak fra 2009–2012. I figur 3.1 summerer derfor lyseblå (2013–2014) til 193 mill. 2012-kroner. Da det kun er snakk om en differanse på 29 mill., ser vi ikke dette som et stort problem for fremstillingen.



moderniseringstiltak. Samlet IE-gevinst for denne kategorien er 202 mill. 2012-kroner, hvorav 48 mill. ble realisert gjennom 17 moderniseringstiltak i 2013–2014.

F.o.m. 2009 t.o.m. 2012 ble det gjennomført 17 hjemhentingstiltak, og ytterligere 13 hjemhentingstiltak ble gjennomført f.o.m. 2013 t.o.m. 2014. Til sammen har hjemhentingstiltakene gitt en IE-gevinst på 119 mill. 2012-kroner i følge rapporteringene. Vel 85 prosent av hjemhentingsegevinsten kommer av at DIF-ene har ansatt eget personell fremfor å bruke eksterne. Den øvrige gevinsten kan knyttes til kjøp av eget materiell i stedet for å leie. Felles for tiltakene er at DIF-ene har sett det som mer lønnsomt å eie, enten det er årsverk eller materiell, enn å leie.

Flest antall tiltak faller under kategorien kostnadskontroll. Av de totalt 230 gjennomførte tiltakene var 29 kostnadskontroll-tiltak gjennomført i perioden 2009–2012 og 19 gjennomført i 2013–2014. Det er rapportert at kostnadskontroll-tiltakene til sammen har gitt en IE-gevinst på 104 mill. 2012-kroner. Under denne kategorien ligger det mange forskjellige tiltak som har til felles at de handler om å redusere “slakk” eller ikke strengt nødvendig forbruk. Eksempler på tiltak under denne kategorien er kutt av seminar, redusert omfang av reiser og innstramming på uttak av personlig bekledning og utrustning (PBU). Av figur 3.1 ser vi at kostnadskontroll har utgjort en større del av gevinstene de siste to årene.

Videre kan vi se av figur 3.1 at det har blitt arealeffektivisert for ca. 80 mill. 2012-kroner. Kun ett av til sammen 18 arealeffektiviserings-tiltak kom etter 2012 med en gevinst på 15 mill. Ca. 90 prosent av IE-gevinsten under denne kategorien kommer av at EBA enten er avhendt eller utrangert. Utover dette er arealeffektiviseringen oppnådd gjennom samlokalisering, bytte til plashaller, dobbeltkontor og rimeligere lokaler.

I n/a-kategorien ligger det tiltak det ikke har vært mulig å kategorisere på grunn av mangelfull eller manglende tiltaksbeskrivelse. To tiltak faller under kategorien kostnadsdeling. Begge handler om at Luftforsvaret har fått til en bedre kostnadsdeling av flyplassdriften med det private. Videre har fire internasjonale samarbeider medført en IE-gevinst på ca. 35 millioner kroner siden 2009. I tillegg er det gjennomført en rekke mindre organiseringstiltak, herunder samling av like/parallele prosesser, flytting av virksomhet og endring i møtестruktur. Et eksempel er samlokalisering av befalsskole- og krigsskoleutdanning i Sjøforsvaret.

Selv om det har blitt gjennomført mange Organiseringstiltak, 28 stykker, utgjør de tilsammen kun 3 prosent av IE-gevinst fra 2009 til 2014. At organiseringstiltak ikke har gitt større gevinster kan skyldes nivået ansvaret for IE blir lagt på. For de enkelte DIF-ene kan det være vanskelig både å se og å sette i gang kostnadsbesparende organisasjonsendringer på tvers av DIF-ene.

Dette kan også være grunnen til at internasjonalt samarbeid har hatt en så liten betydning for IE-gevinstene. Ved ukritisk bruk kan internasjonalt samarbeid bli til et kostnadssluk, men det kan også, hvis benyttet riktig, gi store gevinster (se Berg-Knutsen & Kvalvik, 2010). I den grad internasjonalt samarbeid kan delegeres til DIF-er, og rapporteres som gevinster i IE-regimet, må vi anta at dette er et område hvor det fortsatt er potensial for å høste betydelige gevinster.

Det samme gjelder samhandling med sivile. Slik samhandling kalles gjerne for bortsetting, outsourcing, offentlig-privat samarbeid eller lignende. Benyttet riktig kan slik samhandling være et kostnadsbesparende virkemiddel, men ikke et eneste slikt tiltak er gjennomført i forbindelse med IE. Derimot er det gjennomført mange hjemhentingstiltak, som i praksis er det motsatte av outsourcing/bortsetting. Det er verdt å stille spørsmål ved denne utviklingen, spesielt med hensyn til hvordan gevinster fra hjemhentingstiltakene beregnes. Avdelinger på lokalt nivå i Forsvaret må sjelden svare for den totale kostnaden for ekstra ansatte. Dermed blir interne timespriser eller årsverkspriser nesten alltid beregnet for lavt, og reflekterer sjelden den reelle kostnaden. Vi kommer tilbake til beregningsmetoder i delkapittel 4.3.

Når det gjelder IE-regimets betydning, virker det sannsynlig at mange av Kostnadskontrolltiltakene kan være utslag av dette regimet. Særlig hvis vi tenker at “slakket” er det første som går når rammene strammes. Kostnadskontrolltiltak kan imidlertid fort gå over til å bli kostnadskutt, men så lenge tiltakene ikke går utover prioritert aktivitet er ikke dette et stort problem. I følge resultatene på spørreundersøkelsen fra Åmot (2014) var det kun 4 prosent av tiltakene i 2009–2012 som hadde hatt negativ effekt på operativ evne. Dette bilde kan imidlertid endre seg hvis DIF-ene ikke evner å finne nye reelle effektiviseringstiltak. Som vi ser av figur 3.1 var det mye av IE-gevinsten i 2013 og 2014 som ble hentet ut gjennom nettopp slike tiltak.

Av de øvrige tiltakene minner svært mange om normal drift. For eksempel er en av hovedoppgavene til driftsanskaffelsesavdelingen i FLO å inngå og forvalte rammeavtaler. Mens mange av moderniseringstiltakene, som økt bruk av e-post, virker først og fremst å være et resultat av utviklingen som ligger i tiden. Avhending og utrangering av EBA er også vanlige endringer i en virksomhet som Forsvaret. Det at disse tiltakene kan anses som mer eller mindre vanlige betyr ikke at de er dårlige eller mindre viktige av den grunn. Men vi setter spørsmålstejn ved hvilken betydning IE-regimet har hatt for identifisering- og gjennomføringen av disse tiltakene.

### **3.2 Identifisering og gjennomføring**

I spørreundersøkelsen fra Åmot (2014) svarte 75 prosent av respondentene at deres tiltak ville blitt identifisert og gjennomført uavhengig av IE-kravet. Men det kan ikke utelukkes at noen svarte dette fordi det motsatte ville indikere at deres avdeling ikke effektiviserer med mindre de må. Videre svarte 63 prosent av respondentene at tiltaket deres var blitt identifisert gjennom en systematisk gjennomgang av mulig tiltak eller gjennom idemyldring. Hva respondentene la i “systematisk gjennomgang” og “idemyldring”, er imidlertid ikke opplagt. Gjennom dybdeintervjuene våre har vi forsøkt å finne ut mer om identifisering- og gjennomføringsprosessen.

Av informantene sier samtlige at identifisering av IE-tiltak er en prosess som skjer blant kontrollere og de øverste ledere i avdelingene. De fleste sier også at det ikke har blitt brukt særlig mye tid på denne prosessen, og at IE ikke har vært i fokus. Det har ikke vært benyttet en bestemt metode for å identifisere tiltak, som for eksempel benchmarking. Derimot sier flere at identifiseringen av deres tiltak har vært helt frikoblet fra arbeidet med IE. Andre informanter

forteller at deres tiltak var planlagt lenge før IE-regimet kom på plass. I tillegg er det noen som går langt i å antyde at tiltakene de har rapportert mest er for syns skyld:

“Nå blir det kanskje å tviste det litt sånn at man kan kalle de effektivisering”

“Det ... er bare sånne fikserte tiltak.”

Disse intervjuene bygger følgelig videre oppunder inntrykket av at IE-regimet har spilt en begrenset rolle for gevinstrealiseringen. Flere av informantene mener bestemt at deres tiltak ville blitt gjennomført uansett:

“Tiltakene hadde kommet uansett. De låg i tiden.”

“Vi ville jo ha gjort det uansett. Altså, der er ikke noe mål for oss å ikke effektivisere.”

“I gamle dager hadde vi jo “Piff og Paff”, en forslagskasse [...] Du kunne putte lapp i en postkasse med gode forslag til endring. Det var jo interneffektivisering det og, men det ble ikke kalt det liksom.”

På den andre siden trekker noen informanter frem at det har blitt enklere å få gjennom tiltak etter innføringen av IE-regimet. Blant annet skal det ha blitt noe enklere å ansette egne i stedet for å bruke eksterne, såkalte kosteffektive årsverk. Men som nevnt er vi usikre på den reelle effekten av denne typen tiltak. Mye fordi DIF-ene typisk identifiserer og beregner IE-gevinster ut fra deres eget perspektiv og ikke Forsvarets helhetsperspektiv, som vi skal se i kapittel 4. Flere av våre informanter er selv bevisst på dette, eksempelvis denne informanten:

“Men så sitter vi jo på hver vår tue og egner om vårt (...) Sånn er vi alle.”

Slik atferd er forståelig, men åpenbart uheldig for organisasjonen. Optimalt skulle IE-regimet gitt DIF-ene incentiv til å se effektivisering ut fra Forsvarets helhetsperspektiv, men dette virker ikke å være tilfelle for dagens regime. Det finnes for eksempel ingen belønningsordning for å foreslå eller dele tiltaks-ideer på tvers av enheter. Hvis DIF-ene hadde hatt bedre incentiver til å gjennomføre IE ut fra et helhetlig perspektiv, ville kanskje også flere organisering- og outsourcingstiltak blitt gjennomført.

### **3.3 Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?**

Spørsmålet “har IE-regimet bidratt til gevinstrealisering?” kan spissformuleres til “er det rasjonelt å ha et ressurskrevende regime for å omdisponere 160 mill. 2012 kroner årlig?”. Alternativet ville være å ha en ren omdisponering uten rapporteringskrav og oppfølging. Hvis man antar at virksomheten uansett har en årlig produktivitetsvekst, vil en slik omdisponering ikke få negative konsekvenser. Dette har vært rasjonale bak AB&E-reformen. Ut fra analysene i delkapittel 3.1 og

3.2 tyder flere forhold på at mange av IE-tiltakene ville blitt gjennomført uavhengig av IE-regimet.

Eksempelvis har rammeavtaler gitt størst IE-gevinst fra 2009 til 2014, hvorav over 70 prosent enten var reforhandling eller fornying av tidligere rammeavtaler. For oss fremstår særlig disse tiltakene som normal drift, det vil si tiltak som ville blitt gjennomført uavhengig av IE-regimet. Modernisering er den nest største kategorien, der mange av tiltakene handler om energi-effektivisering, en type tiltak vi kan anta ligger i tiden. Hjemhenting utgjør også en stor andel av den totale IE-gevinsten, og det kommer frem av dybdeintervjuene at disse tiltakene har blitt lettere å få gjennom etter innføringen av IE. Vi setter imidlertid spørsmålsteget ved den reelle lønnsomheten av disse tiltakene. Når det gjelder kostnadskontroll-tiltakene er det nærliggende å tro at IE-kravet, som blir praktisert ved å forskuttere gevinster gjennom rammekutt, har stimulert til mer av denne typen tiltak. I alle fall hvis vi tenker at "slakket" er det som tas inn først når rammene strammes. Men hvis dette argumentet er rett, ville kostnadskontroll-tiltak også blitt gjennomført ved en ren omdisponering, siden det også ville innebære strammere rammer.

At mange av tiltakene ser ut til å ville ha blitt gjennomført uavhengig av IE-regimet er både positivt og negativt. Det er positivt fordi det indikerer at Forsvaret effektiviserer, og dermed blir mer produktive, uavhengig av effektiviseringsregimet. Å omdisponere omkring 160 millioner i året virker derfor å være mulig uten at det går på bekostning av noe, i alle fall ser dette ut til å ha vært tilfellet så langt. På den andre siden er det negativt fordi det indikerer at merverdien av regimet, utover omdisponering, virker å ha vært begrenset. En kan derfor stille spørsmål om kostnadene regimet bærer med seg kan rettferdiggjøres. Samtidig er det antagelig kun en liten del av den totale IE-gevinsten som må kunne tilskrives IE-regimet for at regimet skal kunne sies å ha vært lønnsomt. Dessuten har rapporteringskravet og oppfølging av tiltak også andre verdier, ikke minst med hensyn til resultat- og kontrollstyring. Videre kan tiltaksrapporteringen også bidra til læring på tvers, hvis for eksempel tiltaksdatabasen gjøres tilgjengelig for alle som jobber med effektivisering.

Å anta en viss produktivitetsvekst i Forsvaret virker ikke urimelig sett i lys av IE-tiltakene som har blitt rapportert fra 2009 til 2014. Dette støtter oppunder en ren omfordelingsmodell. Samtidig vet vi lite om hvordan midlene tilknyttet AB&E-reformen vil bli omdisponert, men det er ikke usannsynlig at 140 mill. 2015-kroner årlig vil bli omdisponert fra Forsvaret til andre prioriterte områder i staten. Det betyr at Forsvaret må klare å effektivisere tilsvarende for å motvirke en forringelse av virksomheten. Tatt i betraktning at Forsvaret allerede har utfordringer med å balansere økonomi og oppgaver, kan en videreutvikling av IE-regimet synes som en tryggere vei å gå enn simpelthen å anta en årlig produktivitetsvekst.

Hvordan IE-regimet i så fall bør utvikles er ikke opplagt. I dagens regime kan hovedincentivet for å motivere til effektivisering sies å være IE-kravet, som blir praktisert ved å forskuttere gevinster gjennom rammekutt. At dette ikke har ledet til de store og nyskapende effektiviseringstiltakene er kanskje ingen overraskelse. Med dette som sterkeste incentiv, vil en rasjonell respons fra DIF-enes side være å gi uttrykk for at effektiviseringspotensialet er uttømt, i håp om å påvirke

beslutningstakerne til å gå vekk fra kravet og tilhørende rammekutt. For å motivere DIF-ene til å bruke tid og krefter på effektivisere seg selv, virker det nødvendig med også noen positive incentiver. I det minste bør DIF-ene bli kompensert for ressursene de må bruke for å gjennomføre effektiviseringstiltak. Alternativt kan interneffektiviseringen bli organisert på en helt annen måte, for eksempel ved å la et høyere nivå få ansvaret for identifisering og gjennomføring. Ansvaret for interneffektiviseringen kan også bli gitt til én egen gruppe eller flere grupper. En slik organisering ville muligens også vært bedre egnet til å ivareta Forsvarets helhetsperspektiv. En kombinasjon av de ulike modellene er også en mulighet.

## 4 Hvor mye har Forsvaret effektivisert?

Det er flere grunner til å se nærmere på hvor mye Forsvaret egentlig har effektivisert. For det første godtas også IE-tiltak som ikke er direkte kostnadsreducerende, for eksempel tiltak som har medført forbedret ytelse (IVB LTP (2013–2016)). Og som vi skal se er også slike tiltak rapportert med en økonomisk gevinst. Det betyr at hele den totale rapporterte IE-gevinsten på 990 mill. 2012-kroner ikke bør behandles som frigjorte midler tilgjengelig til omdisponering.

For det andre blir de rapporterte IE-gevinstene antatt å ha varig effekt, men er dette tilfellet? Hvis ikke alle tiltakene er varige vil den rapporterte IE-gevinsten være mindre enn antatt. Og for det tredje, det er DIF-ene selv som har hatt ansvaret for å rapportere tiltak og tilhørende gevinster. I dette kapitlet skal vi se at hvordan og hvor godt tiltak er dokumentert varierer. Vi undersøker etterprøvbareheten av rapporterte IE-gevinster, herunder hvordan gevinster er beregnet og hvor tallgrunnlaget til beregningene er hentet fra. Med andre ord undersøker vi hvor mye lit som kan festes til de rapporterte gevinstene.

### 4.1 Hvordan har IE-gevinstene kommet til uttrykk?

I følge IVB LTP (2013–2016) kan IE-gevinster komme til uttrykk gjennom “kostnadsreduksjoner, forbedret ytelse, kvalitetsforbedringer eller unngåtte kostnader” (s. 38). For at foreslåtte IE-tiltak skal bli godkjent må de følgelig føre til minst en av de tre gevinstformene:

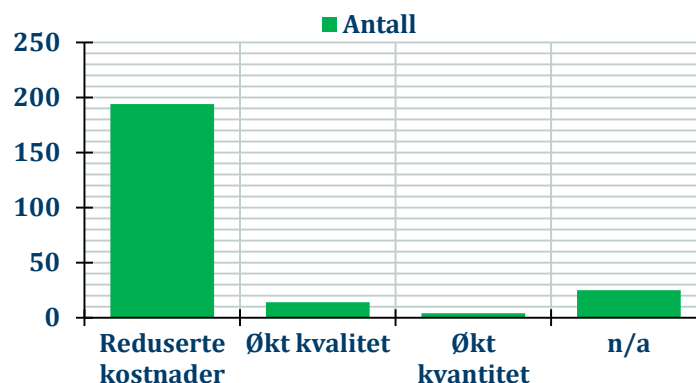
- 1) Redusert kostnad (input)
- 2) Økt kvalitet (output)
- 3) Økt kvantitet (output)

Tiltak som gir økt kvalitet eller kvantitet vil ikke uten videre føre til reduserte kostnader, likevel blir også slike tiltak rapportert med en økonomisk gevinst. I disse tilfellene har alternativkostnader blitt brukt for å si noe om den (indirekte) økonomiske effekten. Det er selvfølgelig ikke noe galt i seg selv med å beregne en økonomisk effekt av slike tiltak, men det betyr at ikke alle IE-gevinstene som rapporteres kan oppfattes som frigjorte midler. Før øvrig er det uklart for oss hvordan denne type tiltak har blitt håndtert budsjettmessig, i og med at gevinster i dagens IE-regime blir forskuttert gjennom rammekutt.

For å få et klarere bilde av hvor mye av den totale IE-gevinst som kan oppfattes som frigjorte midler har vi kategorisert tiltakene etter de tre gevinstformene nevnt ovenfor. Kategoriseringen er basert på tiltaksbeskrivelsene gitt av DIF-ene, slik de fremkommer i IE-databasen.

Før vi presenterer resultatet, må det presiseres at skillet mellom kvalitet og kvantitet kan avhenge av hvilket perspektiv man tar. For eksempel er det ett tiltak (ID 1137) som handler om å forbedre innkallingsprosessen, slik at flere elever møter på kurs til Heimevernets skole- og kompetansesenter (HVSKS). Fra kursholderens perspektiv kan dette sies å være en *kvantitativ* økning, fordi flere deltar på kurs. Men fra Forsvarets perspektiv gir ikke høyere kursdeltagelse flere soldater. Derimot bidrar økt kursdeltagelse til kompetanseheving av allerede tilsatte, som kan oversettes til økt kvalitet på de ansatte. I vurdering av hvorvidt tiltak har bidratt til økt kvantitet eller kvalitet, har vi tilstrebet å ta Forsvarets helhetsperspektiv. Det vil si at dette tiltaket er plassert under økt kvalitet. Ut fra tiltaksdatabasen er det ingenting som tyder på at høyere kursdeltagelse har ført til færre antall kurs, tiltaket er derfor ikke vurdert til å ha medfør lavere kostnad.

Tiltak sortert etter de tre gevinstformene er vist i figur 4.1. Vær oppmerksom på at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende, det er syv tiltak som har gitt to typer gevinster. Det totale antallet i figur 4.1 summerer derfor til 237 tiltak, syv tiltak mer enn antall tiltak som er rapport gjennomført.



Figur 4.1 Antall tiltak kategorisert etter hvilken type gevinst de har gitt. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, og syv tiltak har gitt to typer gevinster. Det totale antallet tiltak i figuren summerer derfor til syv mer enn det totale antallet faktisk gjennomførte tiltak.

Av de 230 gjennomførte tiltakene har 194 tiltak, med en samlet effekt på 885 mill. 2012-kroner, blitt beskrevet av tiltaksansvarlige å ha medført lavere kostnad. Den resterende IE-gevinsten på 105 mill. 2012-kroner er dermed enten alternativberegninger på kvalitet- og kvantitet-tiltak, eller kommer fra tiltak det ikke har vært mulig å kategorisere (n/a).

Av de 194 tiltakene som har gitt reduserte kostnader er det også fem tiltak som skal ha bidratt til økt kvalitet og to til økt kvantitet. Til sammen er det 14 tiltak som har ført til økt kvalitet, hvorav da fem også bidro til reduserte kostnader, mens ett faktisk ser ut til å ha økt kostnadene. Gitt at den økte kvaliteten overgår kostnadsøkningen, kan man kanskje argumentere for at dette også er

effektivisering, slik mange vil hevde at de sparer penger når de handler klær på salg. Videre har ytterligere to tiltak ført til økt kvantitet uten kostnadskonsekvenser. Følgelig er det totalt fire tiltak som har gitt økt kvantitet, siden to også ga redusert kostnad. I tillegg er det 25 tiltak som mangler eller har en for dårlig tiltaksbeskrivelse til å kunne kategoriseres (n/a).

Baserte på disse resultatene, kan ikke mer enn 885 millioner av totalgevinsten på 990 millioner bli ansett som frigjorte midler. Vi vet i tillegg fra andre kilder at heller ikke alle de 194 tiltakene som skal ha medført reduserte kostnader, faktisk har gjort det. Blant annet er det ett tiltak med effekt på fem millioner som ikke er gjennomført likevel, i følge spørreundersøkelsen fra Åmot (2014). Flere av Luftforsvarets effektiviseringstiltak har blitt vurdert å ha null effekt i en analyse gjennomført av FST (Heimdal & Nenseth, 2014).

Et annet eksempel på tiltak hvor vi setter spørsmålsteget ved den faktiske gevinsten, er tre tiltak knyttet til sesjonsordning. Disse tre tiltakene skal i følge tiltaksdatabasen ha spart Forsvaret for ca. fem mill. 2012-kroner. Samtidig foreligger det en rapport fra vernepliktsverket, som forteller at ny sesjonsordning har ført til en kostnadsøkning på én million kroner (Vernepliktsverket, 2012).

Denne analysen har vist at ikke hele den rapporterte IE-gevinsten på 990 millioner kroner er frigjorte midler tilgjengelig til omdisponering. Blant annet fordi flere av gevinstene har kommet til uttrykk gjennom økt kvalitet eller kvantitet i stedet for lavere kostnad. Alle tiltak som øker produktiviteten<sup>3</sup> bør selvfølgelig gjennomføres.<sup>4</sup> Men i budsjettering- og planleggingsformål er det avgjørende å ha et riktig bilde av hvor mye midler Forsvaret faktisk har til rådighet.

## 4.2 Hvor varige er gevinstene?

Det blir stilt krav til at IE-tiltakene skal gi *varige* gevinster, dette presiseres blant annet i IVB LTP (2013–2016), og det antas derfor at IE-gevinstene som rapporteres faktisk er varige. Er dette tilfellet?

Vi har analysert de gjennomførte tiltakene med sikte på å kunne beskrive IE-tiltakenes varighet. For å kunne gjennomføre en slik analyse, har det vært nødvendig å vite nøyaktig hva som legges i begrepet varighet. Dette har ikke vært presisert i noen av Forsvarets styringsdokumenter. Men siden langtidsplanen har fire års varighet, har vi i klassifiseringen av tiltak antatt at minimumskravet til varighet er fire år. Samtidig vil fire års varighet ikke være tilstrekkelig når AB&E-reformen trer i kraft. IE-gevinster går da som sagt ut av sektoren, og en nullstilling ved inngang ny langtidsperiode er ikke mulig innenfor budsjетrammen.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Produktiviteten er lik forholdet mellom innsatsfaktorer (input) og produksjonsutbytte (output).

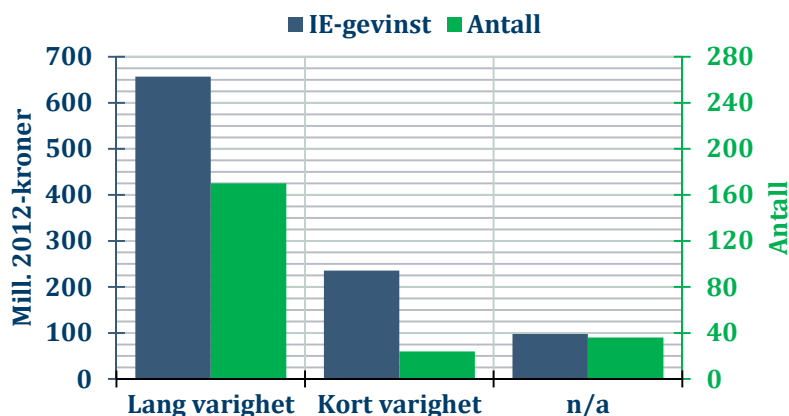
<sup>4</sup>Med mindre de medfører negative eksterne virkninger på andre aktører som ikke avspeiles i effektiviseringsgevinsten (negative eksternaliteter). Da bør, ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, tiltaket bare gjennomføres hvis *effektiviseringsgevinsten*  $\geq$  *kostnaden av den negative eksternaliteten*.

<sup>5</sup> Med mindre Forsvaret får tilbake AB&E-midlene som først trekkes ut av budsjетrammen. Dette kan skje, men foreløpig er det ikke gitt noen signaler om det.

I vår analyse av IE-gevinstenes varighet har vi derfor valgt å skille mellom kort og lang varighet, der:

- kort varighet = opp til fire år
- lang varighet = mer enn fire år

Vi bruker altså ikke begrepet *varig* i våre analyser. Varig bærer med seg en konnotasjon som sier gevinstene varer for alltid eller i uoverskuelig fremtid. Dette er i våre øyne ikke forenelig med de IE-tiltakene som er rapportert inn i perioden 2009–2014. Resultatet er illustrert i figur 4.2. Av de 230 gjennomførte tiltakene er 170 tiltak, med en samlet gevinst på 657 millioner kroner, vurdert å ha *lang varighet*. Mens 24 tiltak med gevinst på 235 millioner er vurdert til å ha *kort varighet*. De resterende tiltakene har ikke vært mulig å vurdere fordi tiltaksbeskrivelsene mangler eller er uklare (n/a).



Figur 4.2 IE-gevinst og antall tiltak fordelt på kort eller lang varighet, i tillegg til tiltak det ikke har vært mulig å kategorisere (n/a).

Drøye 25 prosent av IE-gevinsten blir vurdert til å ha *kort varighet*. Det er kun fornyede og reforhandlede av rammeavtaler som er sortert under denne kategorien, da vi vet at disse typisk ikke varer lengre enn i 4 år. De resterende nesten 75 prosentene av IE-gevinsten har tilsynelatende *lang varighet*. Vår vurdering av gevinstenes varighet er imidlertid basert på informasjonen i tiltaksdatabasen, som nesten uten unntak rapporterer forventninger. Og på forhånd, før effekten har opphørt, har stort sett alle tiltakene lang varighet hvis man forutsetter nettopp dette.

Ta for eksempel ett tiltak som handler om redusert husleie som følge av flytting og ett tiltak som handler om endring i møttestruktur, eksempelvis endring i antall stabsmøter i løpet av en uke. Begge disse tiltakene har potensielt lang varighet og blir derfor i vår analyse vurdert å ha det. Samtidig er det åpenbart at møttestruktur-tiltaket er mye lettere å reversere enn flyttetiltaket. Det er nærliggende å anta at tiltak som er lettere å reversere også har større sannsynlighet for faktisk å bli reversert, og dermed er varigheten av slik tiltak mer usikker. For å fange opp denne usikkerheten knyttet til tiltakene med potensielt *lang varighet*, har vi gjort en skjønnsmessig vurdering av hvor enkelt eller vanskelig de er å reversere, der:

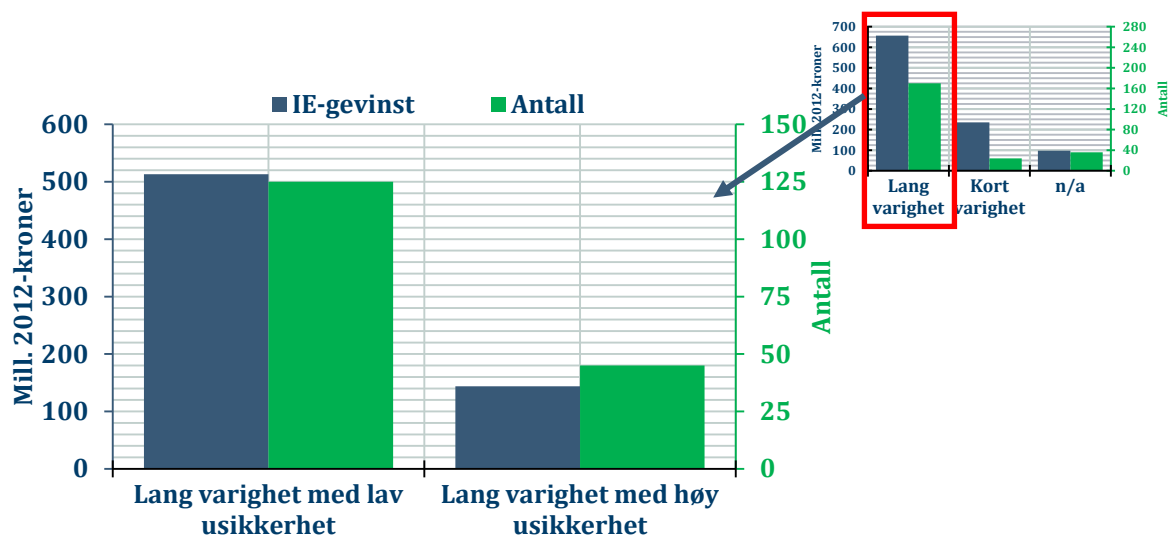
- lett å reversere = høy usikkerhet
- vanskelig å reversere = lav usikkerhet



Et tiltak blir ansett som lett å reversere hvis tiltaket er en form for aktivitetsreduksjon eller innstramming. For eksempel vil ny møtestruktur bli sortert under *lang varighet* med *høy usikkerhet*, fordi tiltaket potensielt har lang varighet, men det er lett å reversere. På den andre siden vil tiltak bli ansett som vanskelig å reversere hvis de innebærer struktur- eller prosessendringer. Flyttetiltak blir derfor sortert under *lang varighet* og *lav usikkerhet*.<sup>6</sup>

Fornye og reforhandlede rammeavtaler har vi som sagt sortert under kort varighet, nye rammeavtaler faller derimot under lang varighet. Dette er fordi det i disse tilfellene har skjedd en prosessendring ved at innkjøp er samlet. Det er rimelig å anta at denne prosessendringen fører til varig kostnadsreduksjon sett i forhold til om innkjøpene ikke ble samlet. Samtidig er det høy usikkerhet knyttet til varigheten av gevinsten til disse tiltakene. Fordi avtalevilkårene, herunder priser, som regel endres ved avtalefornyelse. Vilkårene kan like gjerne endres i Forsvarets favør som ufavør, men det eksakte gevinstbeløpet må uansett anses som usikkert. Nye rammeavtaler har derfor blitt sortert under *lang varighet* med *høy usikkerhet*.

Av de 170 tiltakene som har blitt vurdert til å ha lang varighet, finner vi at 125 av disse har lav usikkerhet knyttet til varigheten og 45 har høy usikkerhet. Dermed blir 513 millioner kroner av IE-gevinsten vurdert å ha *lang varighet* og *lav usikkerhet*. Ytterligere 144 millioner av gevinsten har potensielt lang varighet, men dette er mer usikkert (*lang varighet* og *høy usikkerhet* i figur 4.3).



Figur 4.3 Antall tiltak med lang varighet, jf. figur 4.2, og tilhørende IE-gevinst sortert etter usikkerheten knyttet til den potensielt lange varigheten.

At et tiltak ikke er evigvarende betyr ikke at det ikke bør gjennomføres. Generelt bør alle tiltak som har større gevinst enn kostnad bli gjennomført. Det er imidlertid viktig å ha riktig forståelse av og realistiske forventinger til IE-gevinstenes varighet, spesielt i det de blir brukt i budsjettplan-

<sup>6</sup> Tiltak 1131 som handler om å legge ned/flytte områdelager, er basert på informasjonen i tiltaksdatabasen sortert nøyaktig slik, med lang varighet og lav usikkerhet. I følge spørreundersøkelsen fra Åmot (2014) skal imidlertid dette tiltaket være reversert. Dette illustrer godt hvor vanskelig, om ikke umulig, det er å avgjøre et tiltaks varighet når de ikke er fulgt opp i databasen.

leggingen. Med utgangspunkt i analysen i dette kapittelet, ser vi at en stor andel av IE-gevinsten, over 20 prosent, har kort varighet. Videre er det flere av IE-gevinstene som har lang varighet, men er lett å reversere, ca. 15 prosent, og har følgelig høy usikkerhet knyttet til seg. Mindre enn 60 prosent av IE-gevinsten på 990 mill. har både lang varighet og er vanskelig å reversere (lav usikkerhet).

### 4.3 Er gevinstene etterprøvbare?

Vi har ikke forsøkt å etterprøve gevinsten til hvert av de 230 tiltakene, da dette ville være svært tidkrevende. I stedet har vi sett på om tiltakene er tilstrekkelig dokumentert til at de kan sies å være etterprøvbare. Med det mener vi at det skal være mulig for en utenforstående å bekrefte eller avkrefte om den rapporterte gevinsten er riktig. Vurderingen av etterprøvbarehet blir gjort ut i fra informasjonen som finnes i tiltaksdatabasen og vi tar forbehold om at tiltak kan være grundigere dokumentert i andre kilder, som vi ikke har hatt tilgang til.

Vi har satt to minimumskrav til dokumentasjon for at en tiltaksgevinst skal kunne klassifiseres som etterprøvbare. For det første må gevinstberegningen være vist og for det andre må tallene som blir brukt i beregningen være forklart:

#### **Tiltaksgevinst er etterprøvbare** hvis

- 1) gevinstberegning er vist, og
- 2) tallgrunnlaget er forklart

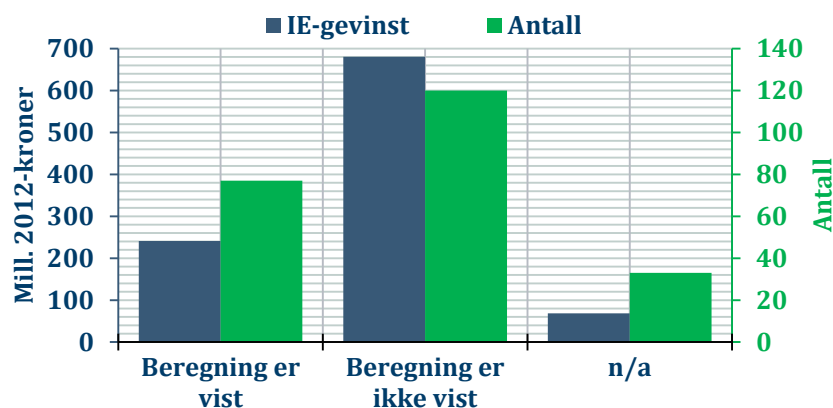
#### 4.3.1 Krav 1: Gevinstberegning er vist

Hvis ikke beregningen er vist, er det umulig for en utenforstående å vite hva som er inkludert og hva som ikke er inkludert i gevinsten. Selv for den som har beregnet gevinsten i første omgang, kan det bli vanskelig å bekrefte gevinsten på et senere tidspunkt hvis ikke beregningsmetoden er notert. Dessuten har IE-gevinstene blitt beregnet på mange forskjellige måter (se tekstboks) som understreker hvor viktig det er å vise beregningen hvis gevinsten skal kunne etterprøves.

I vår vurdering av hva som kvalifiserer som “beregninger vist”, er det lagt til grunn svært overkommelige kriterier. Det eneste kravet er at en utenforstående kan se, på et helt overordnet nivå, hvordan DIF-en har kommet frem til IE-gevinsten. Ta for eksempel et tiltak som går på å ansette nye medarbeidere i stedet for å bruke eksterne. Her vil vi anse beregningen som vist dersom det står at IE-gevinsten er lik reduksjonen i konsulentkostnaden. Kostnaden ved å ansette eget personell burde selvfølgelig være inkludert i en slik beregning, men beregningen er uansett vist.

Etter en systematisk gjennomgang av tiltaksdatabasen finner vi at gevinstberegningen kun er vist for 77 av de 230 gjennomførte tiltakene. For de øvrige 153 tiltakene er det ikke mulig ut fra informasjonen i tiltaksdatabasen å fastslå hvordan gevinstene er beregnet. For 33 av tiltakene i databasen er det ingen informasjon utover tiltaksnavn, eier og effekt (n/a i figur 4.4). Dette skyldes mest sannsynlig at tiltakene fortsatt er under gjennomføring, og rapporteringen ikke er

fullført. Videre er 120 tiltak rapportert med en god del informasjon, men beregningsmetoden er ikke vist. 12 av disse 120 tiltakene har imidlertid henvist til annen dokumentasjon som FFI ikke har hatt tilgang til, og det kan hende at beregningsmetode er vist for flere av tiltakene andre steder.



Figur 4.4 Antall tiltak og tilhørende IE-gevinst sortert etter om gevinstberegningen er vist, ikke vist eller informasjon ikke tilgjengelig (n/a).

### Beregningsmetode

For de tiltakene der gevinstberegningen er vist, ser vi at beregningsmetodene er svært varierende. Den totale IE-gevinsten består av både netto- og bruttogevinster. Videre er deler av den totale IE-gevinsten direkte kostnadsbesparelser, og andre deler er unngåtte eller alternative kostnader. Nesten utelukkende virker gevinstberegningene å være forventede gevinster. I hvilken grad gevinstene følges opp etter gjennomføring er uklart.

Av IE-gevinst på 241 mill. hvor beregningsmetoden er vist er det, slik det fremkommer av tiltaksdatabasen, minst 36 mill. (15 prosent) som er bruttogevinst. Det vil si at større investeringskostnader, enten de er drift- eller materiellrelatert, ikke er inkludert i beregningen. Dette tilsier at den totale IE-gevinst netto er langt mindre enn 990 millioner kroner.

At tiltak som ikke er direkte kostnadsreducerende også blir rapportert med økonomisk gevinst, tilsier at den totale IE-gevinsten er enda lavere. Beregningen av gevinsten til tiltaket “Endring av møtestruktur i stab Forsvarets sanitet (FSAN)” (ID 17201008) kan tjene som eksempel på en alternativ-beregning. Her går effektiviseringen ut på at færre stabstilsatte må møte i stabssjefens ukentlige møte, som frigjør mer tid til andre arbeidsoppgaver. Besparelsene blir dermed satt til 360 000 kroner, basert på at 26 timer frigjøres per uke 42 ganger i året, som utgjør ca. 0,6 årsverk multiplisert med en gjennomsnittslønn på 600 000. Tiltaksbeskrivelsen gir ingen indikasjon på at antall stabstilsatte er redusert som følge av tiltaket.

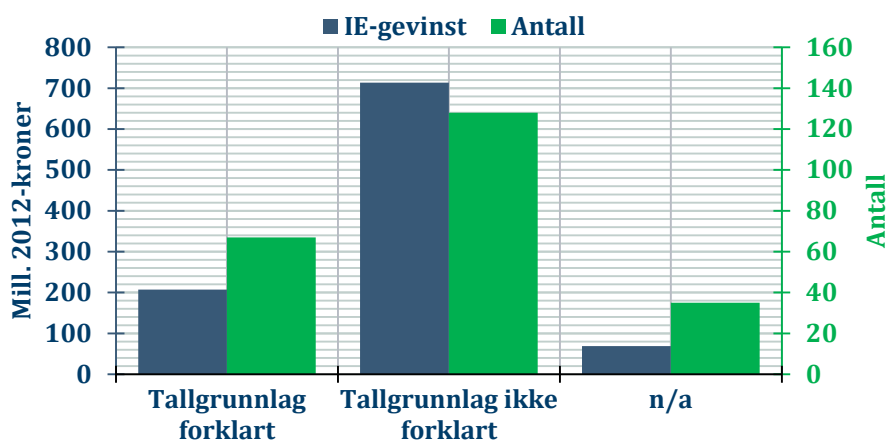
### 4.3.2 Krav 2: Tallgrunnlag er forklart

I tillegg til å vise beregningen, må også tallgrunnlaget for beregningen være forklart hvis gevinsten skal kunne klassifiseres som etterprøvbart. Ta for eksempel et tiltak som handler om å ansette nye medarbeidere fremfor å leie, hvor følgende informasjon er rapportert:

$$\begin{array}{rclcl} \text{Gevinst} & = & \text{reduksjon i konsulentutgifter} & - & \text{kostnad nytt eget årsverk} \\ 1\,300\,000 & = & 2\,000\,000 & - & 700\,000 \end{array}$$

Her er beregningen i grove trekk vist, men hva som ligger i tallene er ikke opplagt. Hvor er for eksempel “reduksjon i konsulentutgifter” hentet fra? Hvis det er fra regnskapet, hvilken spørring i SAP må man i så fall gjøre for å finne igjen tallet? Videre, er “kostnad nytt eget årsverk” konkrete lønnsutgifter til den nyansatte, er arbeidsgiveravgift inkludert, hva med personellrelaterte varer og tjenester? Det er klart at IE-gevinsten kan endre seg betraktelig avhengig av hvilket tallgrunnlag som brukes.

Vårt krav til at tallgrunnlaget skal være forklart går utover hva det eksplisitt spørres om i rapporteringsmalen. Der blir det imidlertid stilt spørsmål om basisår, basislinje og mål- og resultatindikatorer. Vi har tatt med svarene på alle disse spørsmålene, samt all øvrig informasjon i databasen, i vår klassifisering. På bakgrunn av dette er tiltak enten kategorisert som “Tallgrunnlaget er beskrevet” eller “Tallgrunnlaget er ikke beskrevet”, og resultatet er vist i figur 4.5.

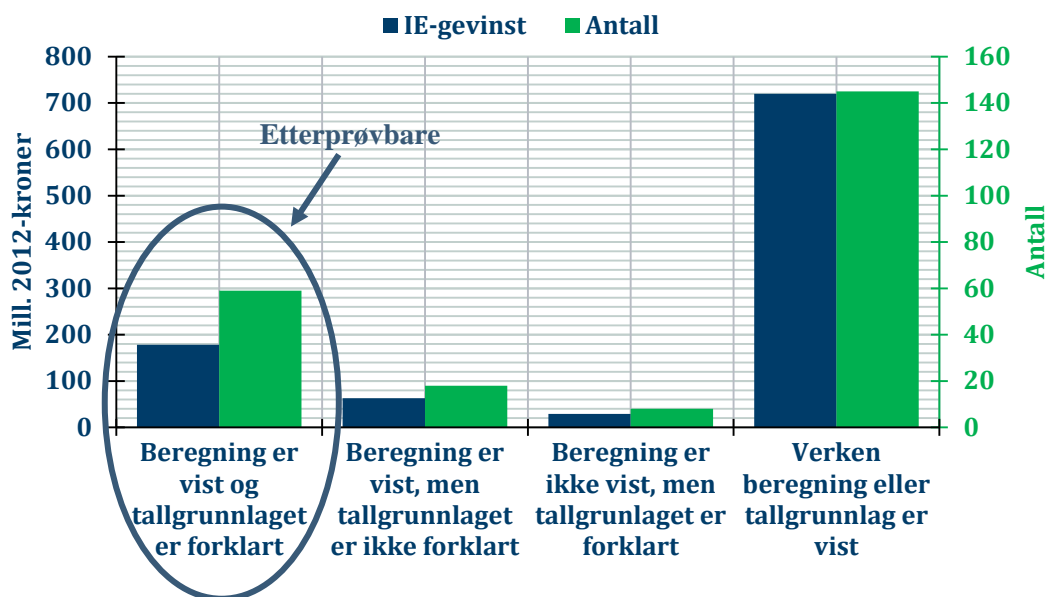


Figur 4.5 Antall tiltak og tilhørende IE-gevinst sortert etter om tallgrunnlaget er forklart, ikke forklart eller informasjon ikke tilgjengelig (n/a).

Av figur 4.5 kan vi se at tallgrunnlaget er forklart for 67 av de 230 gjennomførte tiltakene, som har blitt rapportert med en IE-gevinst på til sammen 207 mill. 2012-kroner. Videre er tallgrunnlaget ikke forklart for 128 av tiltakene, med en IE-gevinst på 714 mill. 2012-kroner. I tillegg har vi kategorisert 35 tiltak under n/a. For disse tiltakene er heller ikke tallgrunnlaget forklart, men det er sannsynlig at dette skyldes at tiltaksdatabasen ikke har vært fullt operativ i 2013 og 2014. Det er derfor mye mulig at disse tiltakene egentlig er bedre dokumentert enn det som fremkommer av databaseversjonen vi har fått.

### 4.3.3 Etterprøvbarhet

Som sagt blir tiltaksgevinstene klassifisert som etterprøvbare først når både beregning er vist og tallgrunnlaget er forklart. Dette er tilfellet for 59 av de 230 rapporterte tiltakene. Disse 59 tiltakene har blitt rapportert med en IE-gevinst på til sammen 178 mill. 2012-kroner. Det vil si at etter våre krav er det kun 178 mill. av den totale IE-gevinsten på 990 mill. 2012-kroner som er etterprøvbar. Dette er illustrert i figur 4.6. Fra denne figuren kan vi i tillegg se at beregning, men ikke tallgrunnlag, er vist for 63 mill. av den totale IE-gevinsten. Videre er beregningen ikke vist, men tallgrunnlaget forklart for 29 mill. av total IE-gevinst. Mens verken beregningen eller tallgrunnlaget er vist for 720 mill. av total IE-gevinst. I disse 720 mill. er også tiltak som tidligere har blitt sortert under n/a inkludert.



Figur 4.6 Antall tiltak og tilhørende IE-gevinst sortert etter om beregning og tallgrunnlaget er vist eller ikke. Når både beregning er vist og tallgrunnlaget er forklart klassifiserer tiltaket og tilhørende gevinst som etterprøvbare.

Det er viktig å være klar over at selv om gevinsten er etterprøvbare, betyr ikke det at gevinsten nødvendigvis er riktig. Det betyr kun at det kan være mulig for en utenforstående å undersøke om gevinsten er riktig eller ikke. Tilsvarende kan gevinsten som ikke kan etterprøves, både være riktig og feil, men vi kan ikke etterprøve det.

At vi anser en gevinst som etterprøvbare betyr heller ikke at vi nødvendigvis kan se gevinsten direkte i regnskapet. Regnskapet er nesten i alle tilfeller for grovkornet til at IE-gevinster blir synlig. Dessuten er det ytterst sjelden at dokumenteringen av IE-gevinstene er knyttet til regnskapet. I noen få tilfeller blir regnskapsuttrekk oppgitt som basislinje og/eller mål- og resultatindikator (MRI), men da ikke spesifisert godt nok til at en utenforstående kan gjenta

uttrekket. I de fleste tilfeller vil en utenforstående i beste fall kunne forstå hvilket kapittel og under hvilken bevilgningsart<sup>7</sup> kostnadsreduksjonen har skjedd, basert på rapporteringen.

Den svake koblingen mellom IE-gevinster og regnskapet er uheldig. Dette gjør det mulig og til og med enkelt å rapportere tiltak som er uten reelt innhold. Likeledes blir det i praksis umulig å følge opp gevinstrealiseringen for utenforstående.

Denne analysen av IE-gevinstenes etterprøvnbarhet tyder på at svært få tiltak, og kun 18 prosent av den totale rapporterte IE-gevinsten, er etterprøvnbar. Dette setter dessverre store spørsmålstejn ved de rapporterte gevinstene fra Forsvarets interneffektivisering. I tillegg har vi sett, av de tiltakene der gevinstberegningen er vist, at gevinstene ofte blir beregnet for optimistisk. Blant annet ved at investeringskostnader ikke er inkludert i regnestykket.

#### **4.4 Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?**

Hvor mye har Forsvaret egentlig effektivisert? Ut fra vår analyse kan den rapporterte IE-gevinsten på totalt 990 mill. virke overdrevet.

Vi har sett at flere av tiltaksgevinstene har kommet til uttrykk gjennom økt produksjon (økt kvalitet eller kvantitet) og likevel blitt rapportert med en økonomisk gevinst. Dette er ikke galt i seg selv, men det kan være et problem dersom rapporterte gevinster oppfattes som frigjorte midler tilgjengelig til omdisponering. Det er nettopp slik IE-gevinster behandles i Forsvaret. Av den totale IE-gevinsten finner vi at 885 mill. 2012-kroner er i form av reduserte kostnader, som betyr at de kan anses som frigjorte midler.

Men heller ikke alle gevinstene er varige. Å addere gevinstene fra hvert år og si at summen tilsvarer hvor mye mer effektive Forsvaret er i dag sammenlignet med inngangen av 2009, kan derfor gi et veldig galt inntrykk. Det er nettopp dette Forsvaret gjør når de rapporterer å ha effektivisert for 990 mill. 2012-kroner. Vår analyse viser at nesten 25 prosent av den rapporterte IE-gevinsten har kort varighet, opp til 4 år. Noen tiltak, om lag 10 prosent, er for dårlig dokumentert til å kunne si noe om varighet. Resterende ca. 65 prosentene har potensielt lang varighet, men flere av tiltakene disse gevinstene tilhører, er lette å reversere. At disse tiltakene i praksis får lang varighet er derfor heller usikkert. Dette gjelder ca. 15 prosent av tiltakene. Med andre ord er det kun ca. 50 prosent av IE-gevinsten som potensielt har lang varighet, og hvor det virker rimelig å forvente at gevinsten også faktisk får lang varighet. Å legge til grunn at alle IE-gevinster er varige i budsjetteringsprosessen virker ikke realistisk, og kan føre til økonomisk ubalanse.

Etterprøvnbarheten av rapporterte IE-gevinster er generelt lav. Etter vår vurdering virker det ikke mulig for en utenforstående å etterprøve mer enn i underkant av 20 prosent av den totale gevinsten. Hvor mye Forsvaret egentlig har interneffektivisert kan dermed se ut til å være et

---

<sup>7</sup> Bevilgningsart er et aggregert nivå i Forsvarets kontoplan. F.eks. vil bevilgningsart 10123 (Reiseutgifter, kurs, velferd og representasjon med mer) inneholde svært forskjellige typer kostnadstyper.

spørsmål vi aldri vil kunne få svaret på. Dette er opplagt uheldig. Funksjonen til rapporteringskravet er jo nettopp å sørge for at historikk blir ivaretatt og at gevinstene som rapporteres er riktige. Det optimale ville være at det var mulig å spore alle kostnadsreducerende tiltak i regnskapet. Det ville imidlertid antagelig ikke bare kreve bedre dokumentasjon av IE-gevinstene, men også et bedre regnskapssystem i Forsvaret.

## 5 Oppsummering og anbefalinger

Med denne rapporten ønsker vi å belyse to hovedspørsmål om interneffektiviseringen i Forsvaret fra 2009 til 2014:

- 1) Har IE-regimet bidratt til gevinstrealisering?
- 2) Hvor mye har Forsvaret effektivisert?

Det første spørsmålet er interessant fordi det sier noe om hvilken merverdi IE-regimet har hatt. Det uttalte formålet med interneffektiviseringen er å omdisponere midler fra lavere til høyere prioritert virksomhet, men dette kan også gjøres uten IE-regimet. Effektiviseringsregimet bærer med seg en del kostnader, blant annet på grunn av rapportering, oppfølging og evaluering av tiltakene. Skal man ha et slikt regime bør derfor disse kostnadene kunne rettfærdiggjøres, for eksempel ved at regimet bidrar til effektivisering utover de gevinstene som uansett ville ha blitt realisert. Spørsmålet om IE-regimet har bidratt til gevinstrealisering er derfor interessant.

Ut fra våre analyser er det mange av tiltakene som fremstår som normal drift fremfor nyskapende tiltak drevet frem av IE-regimet, eksempelvis reforhandling av rammeavtaler. Våre dybdeintervjuer forsterker dette inntrykket, da flere av informantene sier at tiltakene deres ble identifisert helt frikoblet fra arbeidet med IE. På den ene siden er det svært positivt hvis det stemmer at tiltakene hadde kommet uansett. Dette fordi det indikerer at det er en naturlig del av Forsvaret å søke mer kostnadseffektive løsninger. Det indikerer også at innføringen av en omfordelingsmodell, som IE-regimet, har vært fornuftig, da dette har bidratt til en mer målrettet ressursbruk i Forsvaret.

På den andre siden er IE-regimets tilsynelatende begrensede betydning for identifisering og gjennomføring av tiltak til dels negativt. Dette fordi det etterlater ett inntrykk av at en ren omfordelingsmodell, uten kostnader knyttet til rapportering, oppfølging, evaluering osv., ville vært like effektivt. Når det er sagt er det viktig å være klar over at IE-regimet antagelig kan sies å ha vært lønnsomt selv hvis det kun har bidratt til en mindre andel av den totale gevinstrealiseringen. Dessuten har rapporteringskravet og oppfølging av tiltak også andre verdier, ikke minst med hensyn til resultat- og kontrollsyring. Videre kan tiltaksrapportering også bidra til læring på tvers, hvis for eksempel tiltaksdatabasen gjøres tilgjengelig for alle som jobber med effektivisering.

Tatt i betraktning av Forsvaret allerede har utfordringer med å balansere økonomi og oppgaver, kan videreutvikling av IE-regimet synes som en fornuftig vei å gå. I en alternativ modell med ren

omfordeling må det forutsettes at Forsvaret årlig, uavhengig av incentiver utover rammekutt, effektiviserer tilsvarende ca. 160 mill. 2012-kroner. Selv om dette til dels kan se ut til å ha vært tilfellet fra 2009 til 2014, er det ikke sikkert at dette vedvarer. Sempelthen å anta en årlig produktivitetsvekst, fremfor aktivt å motivere til effektivisering, kan derfor føre til en forringelse av virksomheten. I alle fall hvis konsekvensen av AB&E-reformen blir at 140 mill. 2015-kroner årlig omdisponeres fra Forsvaret til andre prioriterte virksomheter i staten.

Når det gjelder spørsmålet om hvor mye Forsvaret har effektivisert, indikerer våre analyser at den rapporterte IE-gevinsten på totalt 990 mill. 2012-kroner er overoptimistisk. For det første fordi tiltak som ikke har ført til kostnadsreduksjon, men i stedet økt produksjon, også er rapportert med en økonomisk gevinst. Dette er ikke i seg selv galt, men det betyr at ikke hele den totale IE-gevinsten er frigjorte midler tilgjengelig til omdisponering. For det andre er det flere av tiltakene som ikke er varige, slik det forutsettes når gevinstene fra hvert av årene summeres. Etter vår vurdering er det kun 50 prosent av IE-gevinsten som potensielt har lang varighet, og som det er rimelig å forvente at faktisk også vil få lang varighet. For det tredje er gevinstene beregnet på mange forskjellige måter, hvorav en del ikke har inkludert utgifter i forbindelse innføring av tiltaket. I tillegg finner vi at kun en liten andel av den rapporterte IE-gevinsten, mindre en 20 prosent, virker å være etterprøvbare for en utenforstående.

Dersom det er ønskelig å videreføre IE-regimet, ser vi flere mulige forbedringer av dagens regime. Å tilføre regimet flere positive incentiver som oppmuntrer til effektivisering, fremstår som en opplagt forbedringsmulighet. Særlig relevant vil dette være hvis DIF-ene skal fortsette å ha ansvaret for å effektivisere seg selv. Kjernen i dagens regime er IE-kravet, som blir praktisert ved å forskuttere gevinster gjennom rammekutt. Det er derfor naturlig at DIF-ene vil kunne oppleve interneffektivisering som et rent rammekutt. Dette kan føre til at DIF-ene svarer på kravet med å opptre strategisk. For eksempel ved å bruke mer tid på å finne måter å få beslutningstakerne til å gå vekk fra kravet og tilhørende rammekutt enn å identifisere gode IE-tiltak.

Dette bør bli forsøkt oppveiet med en mer positiv incentivstruktur. I det minste bør DIF-ene bli kompensert for ressursene de må bruke for å gjennomføre effektiviseringstiltak. Alternativt kan interneffektiviseringen bli organisert på en annen måte, for eksempel ved å la et høyere nivå få ansvaret for identifisering og gjennomføring av tiltak. Ansvaret for interneffektivisering kan også bli gitt til én "effektiviseringsgruppe" eller flere "effektiviseringsgrupper" frikoblet fra DIF-ene. Ut fra våre analyser ser vi at enkelte virkemidler for effektivisering er lite benyttet. Spesielt gjelder dette organiseringstiltak, internasjonalt samarbeid og bortsetting/outsourcing. Dette kan skyldes nivået ansvaret for IE er lagt på. At Forsvarets helhetsperspektiv ikke alltid er i fokus når DIF-ene effektiviserer, er det flere av våre informanter som er åpne om.

Vi anbefaler også at rapporteringen av IE-tiltakene forbedres, gitt at det er ønskelig å videreføre rapporteringskravet. Gjennomførte IE-tiltak og tilhørende gevinster har blitt rapportert siden 2009, men tilsynelatende ikke godt nok til å kunne kontrollere om resultatene faktisk stemmer. Dette er uheldig fordi det gjør det mulig for DIF-ene å omgå systemet, for eksempel ved å



rapportere større gevinster enn hva de reelt sett kan forvente å realisere. DIF-ene gjør da seg selv utvilsomt en bjørnetjeneste, i og med at rammene uansett reduseres. Allikevel kan DIF-ene se en slik atferd som nyttig dersom de for eksempel ønsker å holde informasjon skjult fra høyere nivå. Dessuten, hvis rapporteringskravet i det hele tatt skal fungere som en kontrollmekanisme, må det være mulig å etterprøve det som blir rapportert. Ideelt sett burde alle rapporterte IE-tiltak og tilhørende gevinster kunne kobles til regnskapet. Dette krever imidlertid ikke bare bedre dokumentasjon av IE-tiltakene, men sannsynligvis også et bedre regnskapssystem.

Med hensyn til rapporteringen ville det også kunne være hensiktsmessig å skille mellom hvilke tiltak som er kostnadsreducerende og hvilke som er produksjonsøkende. Begge typer tiltak er positive, men skillet er viktig med hensyn til budsjettplanlegging, der IE-gevinster gjerne blir ansett som frigjorte midler. Vi anbefaler også at Forsvaret finner en omforent metode for å beregne IE-gevinstene. Dersom varighet skal være et krav, bør varigheten av gevinstene inkluderes i beregningen og følges opp i rapporteringen. Det bør også bli gitt tydeligere informasjon om hva "varig" betyr.

For øvrig kommer Hanson og Kvalvik (2015) med en rapport som foreslår endringer i incentivstrukturen i dagens IE-regime. Der blir det blant annet foreslått en endring i grunnlaget for hvordan gevinster og kostnader ved effektivisering håndteres.

## **5.1 Videre arbeid**

Denne rapporten er et ledd i KOSTER sitt arbeid med å samle erfaringer fra det tidligere effektiviseringsarbeidet i Forsvaret. Vi har pekt på flere utfordringer med dagens IE-regime, og kommet med anbefalinger til forbedringer. En mulig videre forskningsaktivitet er å se på hvilke tiltak som har fungert bra og som potensielt kan læres bort til andre. En slik studie vil kunne bidra til økt læring på tvers i Forsvaret.

Ved siden av interneffektiviseringen har Forsvaret også gjennomført en rekke større og mer overordnede effektiviseringstiltak. En analyse av hvordan Forsvaret lykkes med disse tiltakene vil bidra til å gi et mer helhetlig bilde av Forsvarets effektiviseringsarbeid.

## Referanser

- Berg-Knutsen, E. & Kvalvik, S. N. (2010). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – Tilnærming og tiltak*. FFI-rapport 2010/01609.
- Finansdepartementet (2014). *Prop. 1 S (2014–2015): Statsbudsjettet for budsjettåret 2015*.
- Forsvarsdepartementet (2007). *St.prp. nr. 48 (2007–2008): Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.
- Forsvarsdepartementet (2012). *Prop. 73 S (2011–2012): Et forsvar for vår tid*.
- Forsvarsdepartementet (2014). *IVB LTP (2013–2016): Et forsvar for vår tid* versjon 13.0.
- Forsvarsdepartementet (2014b). *IVB LTP (2013–2016): Et forsvar for vår tid* versjon 7.0, vedlegg G – økonomi.
- Heimdal, I. & Nenseth, A. (2014). *Analyse av Luftforsvarets økonomi*, vedlegg 6, BEGRENSET.
- Kvalvik, S. N. & Berg-Knutsen, E. (2009). *Kostnadseffektiv drift av forsvaret – teoretisk fundament*. FFI-rapport 2009/00305.
- McKinsey & Company (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*.
- Olstad, S. (2012). *Effektivisering: Status og veien videre* (en PowerPoint-presentasjon). Besøkt den 7. juni 2014: [www.ffe.no/no/Prosjekter/Documents/OLSTAD\\_FFI-SEMINAR\\_2012-09-04.pdf](http://www.ffe.no/no/Prosjekter/Documents/OLSTAD_FFI-SEMINAR_2012-09-04.pdf)
- Hanson, T. & Kvalvik, S. N. (2015). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtidspanarbeidet*. FFI-rapport 2015/00766. (Under utarbeidelse).
- Vernepliktsverket (2012). *Kvalitative og økonomiske effekter av todelt sesjonsordning og pliktig sesjon for kvinner*.
- Åmot, E. L. (2014). *Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse*. FFI-rapport 2014/01087

## Forkortelser

AB&E	Avbyråkratisering og effektivisering
CYFOR	Cyberforsvaret
DIF	Driftsenhet i Forsvaret
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
ENØK	Energiøkonomisering
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FSAN	Forsvarets sanitet
FST	Forsvarsstaben
FST/Org	Organisasjonsavdelingen i FST
HS	Horisontal samhandel
HV	Heimevernet
HVSKS	Heimevernets skole- og kompetansesenter
IE	Interneffektivisering
IVB LTP	Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden
KOSTER	Kostnadseffektiv drift av Forsvaret (prosjekt ved FFI)
MRI	Mål- og resultatindikator
PBU	Personlig bekledning og utrustning
RKR	Resultat- og kontrollrapport
VTC	Video Teleconference