



FFI-RAPPORT

2015/02311

Lykkes effektiviseringen?

En analyse av forsvarssektorens ressursbruk 2004-2015

—
Ida Helene Berg

**Lykkes effektiviseringen?
En analyse av forsvarssektorens ressursbruk
2004–2015**

Ida Helene Berg

Emneord

Effektivisering
Kostnadsutvikling
Regnskapsføring

FFI-RAPPORT:

2015/02311

Prosjektnummer:

1308

ISBN:

P: 978-82-464-2642-6

E: 978-82-464-2643-3

Godkjent av:

Sverre Kvalvik, *forskningsleder*

Espen Skjelland, *avdelingssjef*

Sammendrag

Forsvarssektoren utfører sine oppgaver innenfor gitte økonomiske rammer. Dette medfører et kontinuerlig behov for kartlegging av utgifter for å sikre at ressursene anvendes på operativ virksomhet. Behovet for frigjøring av ressurser til operativ virksomhet har vært et tilbakevendende tema i forsvarsplanleggingen og i omstillingene forsvarssektoren har vært igjennom. Som et ledd i dette effektiviseringsarbeidet har det blitt rettet oppmerksomhet mot utgiftsreduksjon på identifiserte områder, eksempelvis reise- og konsulentutgifter. Denne rapportens regnskapsanalyse for perioden 2004–2015 ser på hvorvidt sektoren har lyktes i å nå sine målsettinger innenfor følgende fire utgiftsområder: drift, leie og vedlikehold av maskiner, utgifter til konsulenter, reiseutgifter og eiendom, bygg og anlegg (EBA).

Innenfor det første utgiftsområdet finner vi at utgifter til drift, leie og vedlikehold av maskiner har økt med 51 prosent i perioden, uten en tilsvarende klar økning i aktivitetsnivå. Videre har konsulentutgifter, ekskludert utgifter til ekstern kvalitetssikring, økt med 48 prosent i perioden 2006–2015. Et resultat i utgiftsområde tre er at gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk er redusert med 31 prosent i løpet av perioden 2004–2015. I det fjerde utgiftsområdet finner vi at driftsutgifter per kvadratmeter EBA har økt med 46 prosent i perioden 2004–2015.

For å kunne si noe om hvordan effektiviseringen har bidratt til å vri ressurser mot operativ virksomhet, analyserer rapporten videre utviklingen i årsverk fordelt på operativ virksomhet og støttedfunksjoner. Her er ett av hovedfunnene at andelen årsverk innenfor operativ virksomhet i forsvarssektoren har økt fra 33 prosent til 39 prosent i perioden 2004–2015. Ser vi kun på Forsvaret har andelen årsverk innenfor operativ virksomhet økt fra 36 til 45 prosent i løpet av samme periode.

Analysen av årsverksdata tyder på at forsvarssektoren i løpet av perioden har beveget seg i riktig retning når det gjelder å nå målet om å frigjøre ressurser til prioritert virksomhet. Sett i sammenheng med resultatene fra regnskapsanalysen har sektoren likevel et klart potensial for videre reduksjon innenfor enkelte utgiftsområder. Dermed er det fortsatt behov for å videreføre og videreutvikle arbeidet med effektivisering for at forsvarssektoren skal bli bedre rustet til å prioritere operativ evne i framtiden.

Summary

The Norwegian defence sector performs its tasks with a limited amount of resources. This implies a continuous need to identify what causes expenses to increase in order to ensure that resources are used on prioritized activity. The allocation of resources to prioritized activity has been a theme in the planning of the Norwegian defence, as well as the reorganizations the sector has undergone. As part of the work towards increased efficiency there has been given attention towards expenses such as travel- and consultancy expenses. This report analyzes the financial accounts and activities of the Norwegian defence sector in the period 2004–2015 in order to state whether the targets have been reached. The reports starting point is a selection of the following four areas of expense: Running, hire and maintenance of machines, expenses on consultancy, travel expenses and property, buildings and facilities (EBA).

We find that the expenses on running, hire and maintenance of machines have increased by 51 percent during the ten-year period, in spite of lower level of activity on many platforms. Expenses on consultancy has increased by 48 percent in the period 2006–2015, excluding expenses external quality assurance. One of the results in the third area of expense is that average travel expenses per employee has decreased by 31 percent during the period 2004–2015. In the fourth area of expense we find that the running expenses for each square meter EBA have increased by 46 percent in the period 2004–2015.

In order to assess if the sector has succeeded in channeling resources towards prioritized activity we compare the amount of personnel within operative elements and supportive elements. One of the main findings here is that the share of personnel employed within operative elements has increased from 33 to 39 percent during the period 2004–2015. For the Armed Forces alone, the share of personnel employed within operative elements has increased from 36 to 45 percent during the same period of time.

These results from the analysis of personell indicate that the Norwegian defence sector is on the right track to achieve its target of reallocating resources from supportive elements to operative elements. However, the Norwegian defence sector still has a substantial potential for reduction of expenses in order to enable further use of resources on prioritized activity. There is still a need to continue and further develop the work towards increased efficiency to ensure that resources are used on prioritized activity.

Innhold

1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn og mål	7
1.2 Metode og datagrunnlag	8
2 Forsvarssektorens samlede utgifter og inntekter	12
2.1 Samlede utgifter 1970–2015	12
2.2 Samlede inntekter 1994–2015	13
2.3 Personellutgifter 1994–2015	14
3 Fire utvalgte utgiftsområder	16
3.1 Utgiftsområde 1: Drift, leie og vedlikehold	17
3.2 Utgiftsområde 2: Utgifter til konsulenter	22
3.3 Utgiftsområde 3: Reiseutgifter	26
3.4 Utgiftsområde 4: Eiendom, bygg og anlegg (EBA)	29
4 Vridning av ressurser mot operativ virksomhet	34
4.1 Forsvarssektoren	35
4.2 Forsvaret	36
4.2.1 Land	37
4.2.2 Luft	38
4.2.3 Sjø	38
4.2.4 Fellesfunksjoner	39
5 Avslutning og anbefalinger	42
5.1 Oppsummering	42
5.2 Anbefalinger	44
5.3 Videre arbeid	46
Vedlegg	
A Forsvarets artskontoplan	51
B Oppdeling av operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner – Overordnet bakgrunn for oppdeling	52
C Oppdeling av operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner – Praktisk eksempel	53



1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mål

Forsvarssektoren utfører sine oppgaver innenfor gitte økonomiske rammer, noe som medfører et kontinuerlig behov for kartlegging av utgifter for å sikre at ressursene anvendes på best mulig måte. I Forsvarssjefens fagmilitære råd (2015) beskrives behovet for å effektivisere støttefunksjoner som ledelse, stab, administrasjon og utdanning for å kunne vektlegge de operative leveransene.¹ Behovet for frigjøring av ressurser til operativ virksomhet har vært et tilbakevendende tema i forsvarsplanleggingen og i omstillingene forsvarssektoren har vært igjennom.

Vi finner et eksempel på et slikt omstillingsmål i langtidsplanen for 2005–2008: ”Ved full effekt forskyves minimum 2 mrd. 2004-kr. fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, relativt til 2004-nivået.”² I den etterfølgende langtidsperioden 2009–2012 skulle Forsvaret gjennom interneffektivisering effektivisere tilsvarende ca. 150 mill. 2008-kroner årlig, også her med formål om å frigjøre ressurser til operativ virksomhet.³ Som et ledd i arbeidet med å frigjøre ressurser til prioritert virksomhet, har det ved flere tilfeller blitt rettet oppmerksomhet mot reduksjon i utvalgte utgiftsområder som eksempelvis reise- og konsulentutgifter. Følgende sitat fra Forsvarsdepartementet i 2005 illustrere dette: ”Forsvaret har i de siste to år iverksatt en rekke tiltak for å redusere bruken av konsulenter”.⁴

Formålet med denne rapporten er å gi innsikt om effektiviseringen av forsvarssektorens ressursbruk har vært vellykket. Visse utgiftsområder har blitt viet ekstra oppmerksomhet i effektiviseringsarbeidet, noe som gjør det interessant å se hvorvidt man har lyktes i å redusere disse utgiftene. For å se om sektoren har nådd sine målsettinger analyserer vi sektorens regnskapsdata for perioden 2004–2015. Regnskapsanalysen gir også en historisk oversikt over forsvarssektorens samlede utgifter, slik at vi kan se utviklingen hos de utgiftsområdene som er gitt ekstra oppmerksomhet i effektiviseringsarbeidet i en sammenheng.

Deretter ønsker vi å løfte blikket for å se om sektoren på overordnet nivå har lyktes med å frigjøre ressurser til operativ virksomhet. For å gjøre dette analyserer vi sektorens årsverksdata, der vi fordeler årsverkene på operativ virksomhet og stabs- og støttefunksjoner. Dermed kan vi se om utviklingen har gått i retning økt andel årsverk innenfor operativ virksomhet. Gjennom å basere analysen på både historiske regnskaps- og årsverksdata danner vi oss et helhetlig og langsiktig bilde på sektorens ressursbruk.

Til forskjell fra tidligere regnskapsanalyser ved FFI med fokus på Forsvaret, er hele forsvarssektoren inkludert i flere av denne rapportens analyser.⁵ I tillegg er tidshorisonten for våre analyser i all hovedsak 2004–2015, noe som innebærer en utvidelse med syv år i forhold til tidligere regn-

¹Forsvarssjefen (2015), s. 26.

²Forsvarsdepartementet (2004), s. 112.

³Forsvarsdepartementet (2007), s. 137. Se også Åmot (2014).

⁴Forsvarsdepartementet (2005).

⁵**Forsvaret** defineres som alle Forsvarets avdelinger og enheter sortert inn under forsvarssjefens kontroll, ansvar og myndighet. **Forsvarssektoren** defineres som summen av Forsvaret, Forsvarsdepartementet (FD), Nasjonal sikkerhets-

skapsanalyser ved FFI.⁶ Rapporten er en del av FFI-prosjektet KOSTER (Kostnadseffektiv drift av Forsvaret). KOSTER-prosjektets mål er å bidra i arbeidet med kostnadseffektivisering i Forsvaret, og en av hovedaktivitetene i prosjektet er å følge utviklingen i kostnadsdrivere. Rapportens målgruppe er personer som arbeider med økonomistyring og kostnadseffektivisering i forsvarssektoren.

Vi begynner med en oversikt over forsvarssektorens totale utgifter, inntekter og personell-utgifter i kapittel 2. En mer detaljert analyse av regnskapsdata følger så i kapittel 3. Basert på forsvarssektorens egne målsettinger velger vi her ut følgende fire utgiftsområder med tilhørende hypotese om utvikling i perioden:

1. Drift, leie og vedlikehold

Hypotese: ”Utgifter til drift, leie og vedlikehold har fulgt utviklingen i aktivitetsnivået”

2. Utgifter til konsulenter

Hypotese: ”Oppmerksomheten rundt konsulentbruk har ført til reduserte utgifter til konsulenter”

3. Reiseutgifter

Hypotese: ”Reiseutgifter har blitt redusert i perioden med bakgrunn i målsettinger fra Forsvarssjefens virksomhetsplaner, samt som følge av interneffektivisering (IE)”

4. EBA

Hypotese: ”Som følge av effektivisering og avhending av eiendom har samlede driftsutgifter til EBA blitt redusert i perioden”

Tilsammen utgjorde utgiftene innenfor disse fire områdene 10 mrd. kroner i 2015.⁷

I kapittel 4 ser vi på utviklingen i årsverksandeler, fordelt på operativ virksomhet og stabs- og støttefunksjoner i perioden 2004–2015. Kapittel 5 oppsummerer rapportens hovedfunn og presenterer anbefalinger med bakgrunn i disse funnene.

1.2 Metode og datagrunnlag

Analysen av forsvarssektorens regnskaps- og årsverksdata er basert på en metode i fem steg, illustrert i figur 1.1.

myndighet (NSM), Forsvarsbygg (FB) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). I tillegg ble Forsvarsmateriell opprettet som en egen etat fra januar 2016, men dette er utenfor denne rapportens tidshorisont. I detaljerte analyser av regnskapsdata i kapittel 3 gjøres det imidlertid noen unntak fra dette der FB, NSM og FFI ekskluderes grunnet manglende oppdeling av utgifter i KOSTER-databasen. Samlede utgifter ført på FB, FFI og NSM utgjorde omlag 5 prosent av forsvarssektorens totale utgifter i 2015, ekskludert bruttobudsjettering av FB. Kilde er saldert budsjett fra Prop. 1 S.

⁶Se bl. a. Steder (2004), Værholm mfl. (2009) og Hove (2013).

⁷Beløpet inkluderer ikke investeringer til EBA, og er målt i 2016 FI-kroner. Rapporten benytter i all hovedsak FI-indeksen som deflator, og dette blir nærmere omtalt i kapittel 1.2.

Metode
1. Forsvarssektorens regnskap (kilde)
2. KOSTER-databasen (regnskap, årsverk)
3. Analyse av data
4. Analyse av utgiftsområder
5. Analyse av årsverk

Figur 1.1 Oversikt over metode og datagrunnlag for analyse av Forsvarets regnskap.

Første steg er at regnskaps- og personelldata for Forsvaret hentes fra SAP⁸. For de resterende etatene i sektoren som ikke omfattes av SAP (FD, NSM, FB og FFI), hentes data inn gjennom årlig kontakt med de respektive regnskapsadministrasjonene. Steg to er å legge data inn i KOSTER-databasen⁹. Tredje steg er å analysere regnskapsdata hentet ut fra KOSTER-databasen. Regnskapsdata i kapittel 2 og 3 blir her justert med Forsvarsindeksen for materiell (FI-M), lønn (FI-L) eller samlet (FI-S) for å synliggjøre endringer utover hva som blir kompensert.¹⁰

Forsvarssektorens samlede utgifter er ført på kapitlene 1700–1795, og inntekter er ført på kapitlene 4700–4795. I KOSTER-databasen er disse utgiftene brutt ned på underpost og deretter under-underpostnivå, tilsvarende Forsvarets artskontoplan. Dette danner grunnlag for steg 4, som er en utgiftsanalyse. Videre er både utgifter og antall årsverk fordelt på ansvarssteder i forsvarssektoren, og dette danner grunnlag for vår analyse av forsvarssektorens årsverk fordelt på operativ virksomhet og stabs- og støttefunksjoner.

Underpostene i Forsvarets kontoplan¹¹ består av fem siffer, eksempelvis: 10121 *Varig materiell*. Herfra kan utgiftene ytterligere brytes ned til under-underpostnivået, eksempelvis: 1012110 *Varig materiell – maskiner, inventar og utstyr*. Innføringen av Felles integrert forvaltningssystem (FIF) 1 i 2004 og FIF 2 i 2008 medførte endrede kontoplaner og ny bokføringspraksis, noe som skaper utfordringer i en tidsserieanalyse av forsvarssektorens regnskap. For å få mest mulig konsistente tidsserier er derfor tidshorisonten i rapportens regnskapsanalyse satt til 2004–2015. Dette begrenser forstyrrelser i datagrunnlaget fra innføringen av FIF 1.¹²

Med innføringen av FIF 1 økte fokuset på horisontal samhandel (HS) i Forsvaret. En slik intern handel skjer typisk mellom FLO og grenene, ved levering av vedlikeholdstjenester o.l. Formålet med HS er å bedre bevisstheten rundt bruk av ressurser, samtidig som man ved å opprette en inntektsside

⁸SAP (Software Solutions Technology and Applications) er et ERP (Enterprise Resource Planning)-system som ble utviklet og innført under LOS (Ledelse, Organisasjon, Styring)-programmet. SAP utgjør en sentral del i innføringen av FIF (Felles integrert forvaltningssystem).

⁹Oppdatering av denne databasen er en del av aktivitetene innenfor KOSTER-prosjektet.

¹⁰Forsvarsindeksen (FI) utarbeides fra kompensasjonen som Forsvarsdepartementet hvert år får over statsbudsjettet. FI er dermed en forsvarsspesifikk prisindeks som tar hensyn til at Forsvarets varekurv består av en større andel atypiske utgifter (eksempelvis ammunisjon), sammenlignet konsumprisindeksen (KPI) som måler prisutvikling hos en representativ privathusholdning. For en detaljert fremstilling av metode for å beregne FI, se Hove (2013), s. 75. KPI er benyttet istedenfor FI-indeks i tilfeller der tidsserien går tilbake til 1970.

¹¹Gjeldende kontoplan før innføringen av FIF 3. Se vedlegg A for en oversikt over underposter i Forsvarets artskontoplan.

¹²Utfordringer knyttet til FIF 1 er også beskrevet i Værholm, m. fl. (2009).

finansierer leverandører av varer og tjenester innenfor forsvarssektoren. Imidlertid har vi i vår analyse observert at HS i noen tilfeller kan være en kilde til feil i aggregert regnskapsdata grunnet forskjellig bokføringspraksis. I teorien skal HS for hele Forsvaret summere seg til null da dette er en intern handel, noe som ikke alltid er tilfellet i praksis. Derimot kan man observere store svinginger innenfor blant annet vedlikeholdstjenester, noe som skaper usikkerhet rundt størrelsen på de faktiske utgiftene.

Frem til FIF 3 kom i 2016 baserte Forsvarets regnskap seg på kontantprinsippet, noe som innebar at utlegg ble utgiftsført det året de påløpte. Før 2008 skilte ikke regnskapssystemet mellom innkjøp til lager og varemottak og når materiellet ble tatt i bruk, men i FIF 2 ble dette innført i regnskapet med underposten *Innkjøp til lager og varemottak* (701-serien i Forsvarets artskontoplan (2015), lagerkontoer heretter). Dermed skulle man kunne skille mellom når man kjøper inn til eksempelvis lager, og når man faktisk bruker ressursen. Når regnskapet baserer seg på kontantprinsippet kan man imidlertid ikke ha disse beholdningstørrelsene i selve regnskapet. Dette har blitt løst ved å opprette motkontoer/interimkontoer under *Innkjøp til lager og varemottak*, for at regnskapet skulle gå i null i overgangsperioden frem til FIF 3.

Ved innkjøp av eksempelvis drivstoff vil interimkontoen *Drivstoff/smøremidler-varemottak/fakturamottak interim* (7012729) krediteres, og lagerkontoen *Drivstoff/smøremidler-lager* (7012720) debiteres. Når drivstoffet så forbrukes vil lagerkontoen *Drivstoff/smøremidler-lager* (7012720) krediteres, og den ordinære under-underposten *Drivstoff/smøremidler* (1012720) debiteres. Dermed skal en reduksjon i størrelser ført på lagerkontoer kunne spores i en tilsvarende utgiftsøkning på ordinære underposter når ressursen forbrukes.

Problemet oppstår når det kun finnes et fåtall lagerkontoer sammenlignet med det store antallet ordinære under-underposter de skal representere. Dette gjør det utfordrende å knytte utgifter ført på lagerkontoer opp mot en ordinær under-underpost for å finne ut hva det er. Eksempelvis kan vi finne både utgifter til kontortjenester eller transport samlet under en og samme lagerkonto ved navn *Varig materiell-lager* (7012110).

I analysen av de fire utgiftsområdene er utgifter ført på lagerkontoer synliggjort for å illustrere omfanget at utgifter vi ikke i alle tilfeller kan knytte opp mot en ordinær under-underpost. FIF 2 var en mellomløsning frem til FIF 3 ble tatt i bruk fra starten av 2016, og skulle primært tilfredsstillende økonomireglementet i staten, og analysemuligheter var dermed ikke prioritert. Med FIF 3 er det et mål at analysemulighetene skal bedres.

Fra og med 2015 blir alle utgifter som registreres på kapitlene i 1700-serien, registrert uten merverdiavgift (MVA). MVA blir i stedet registrert på Finansdepartementets kapittel 1633. For å kunne sammenligne regnskapet mellom 2014 og 2015 må vi derfor legge til MVA for 2015. For å finne et estimat på MVA-andelen i 2015 for hver underpost, benytter vi MVA ført på kapittel 1633 per underpost, og deler så dette på totale utgifter ført på den samme underpost for å finne andelen MVA. Denne metoden er beskrevet i Røtvold (2016, s. 24).

Datagrunnlaget for analysen av årsverk fordelt på operativ virksomhet og stabs- og støttefunksjoner i kapittel 4 er årsverk i forsvarssektoren 2004–2015, fordelt på 14 756 unike ansvarssteder i KOSTER-databasen. Ansvarsstedene er delt inn i følgende tre funksjoner¹³:

1. Styrkeproduksjon
2. Operativ virksomhet
3. Stabs- og støttefunksjoner

Ved bruk av en konsistent metode for inndeling av ansvarssteder gjennom hele perioden kan vi analysere endring i andel årsverk innenfor funksjonene over tid.

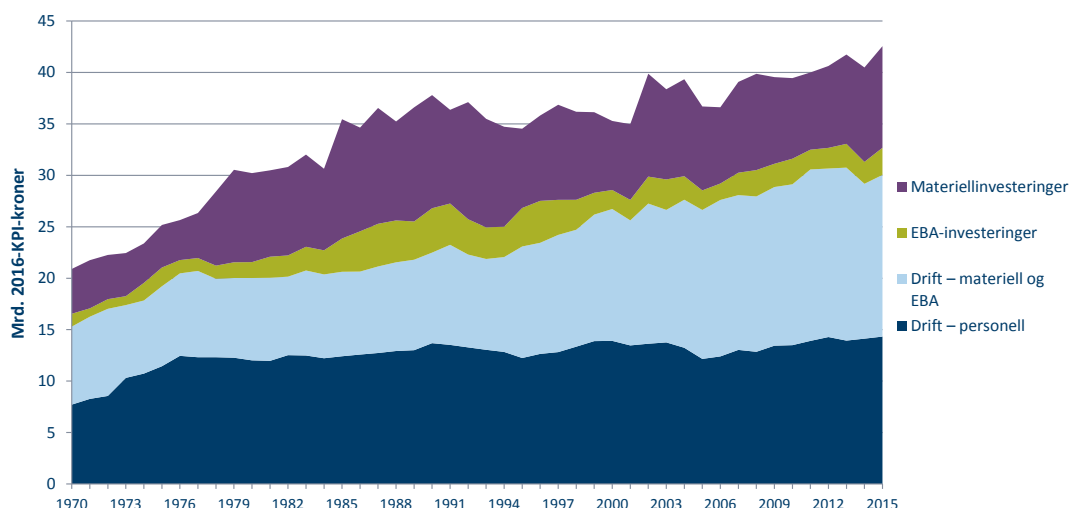
¹³Se vedlegg B og C for en oversikt over oppdelingen i de forskjellige funksjonene.

2 Forsvarssektorens samlede utgifter og inntekter

Dette kapittelet starter med en oversikt over forsvarssektorens totale utgifter i et historisk perspektiv. Selv om denne rapportens fokus er på utgiftssiden, gir vi i dette kapittelet også en kort fremstilling av samlede inntekter. I tillegg viser vi den historiske utviklingen i personellutgifter og antall årsverk i sektoren.

2.1 Samlede utgifter 1970–2015

Figur 2.1 viser historisk utvikling i sektorens samlede utgifter for årene 1970–2015, oppdelt i forskjellige kategorier. Grunnlaget for figuren er data hentet fra forsvarsbudsjettet St.prp. nr. 1 S for hvert enkelt år.¹⁴



Figur 2.1 Forsvarssektorens samlede utgifter, 1970–2015.¹⁵

Vi ser av figur 2.1 at forsvarssektorens samlede personellutgifter i stort er stabile i perioden.¹⁶ Dette skjer samtidig som antall årsverk reduseres, noe vi kommer tilbake til senere i kapittelet. De stabile personellutgiftene kan i stort forklares med at effekten fra nedgangen i antall ansatte har blitt motvirket av reallønnsveksten.¹⁷ Videre har samlede driftsutgifter steget de siste 20 årene

¹⁴ Dette fordi KOSTER-databasen kun går tilbake til 1994. Årene 1970–2013 er regnskap, mens data for 2014–2015 er saldert budsjett.

¹⁵ Kilde: Johnson m.fl.(2015). KPI er benyttet som deflator i denne figuren grunnet metodiske utfordringer knyttet til bruk av FI-indeks tilbake til 1970. Siden utgifter i perioden 1970–2014 er inkludert MVA er også MVA-lagt på utgiftene for 2015 for å få en konsistent tidsserie. Metode for å beregne andel MVA er beskrevet i kapittel 1.2, og ved bruk av denne metoden er sum av total MVA i regnskapet for 2015 2,1 mrd. 2016-KPI-kr. Estimert MVA for 2015 i forsvarsbudsjettet St.prp. nr.1 S (2015) var 2,05 mrd. 2016-KPI-kr.

¹⁶ Økningen i personellutgifter frem til 1975 skyldes en endring i definisjonen av personellkostnader.

¹⁷ Hove (2015) og Hove (2013).

grunnet økte utgifter til drift av materiell og eiendom bygg og anlegg (EBA). Disse utgjorde i 2015 tilsammen omlag 37 prosent av totale utgifter eller 15,7 mrd. 2016-kroner.

Noe av utgiftsveksten ved drift av materiell og EBA forklares i at nye og mer avanserte systemer er dyrere å drifte. Denne sektorspesifikke prisveksten for Forsvaret kalles enhetskostnadsvekst – drift (EKV–D)¹⁸, og er et tema vi også kommer tilbake til i kapittel 3. Videre førte opprettelsen av Forsvarsbygg i 2002 til at personellkostnader knyttet til omlag 1800 årsverk ble regnet som driftskostnader.

I tillegg viser figur 2.1 at størrelsen på materiellinvesteringer varierer betydelig gjennom perioden. Fra et nivå på 4,3 mrd. 2016-kroner i begynnelsen av 1970-tallet, dobles investeringene i årene 1978–80 grunnet kjøp av 72 nye F-16 kampfly. Materiellinvesteringer øker også i perioden 1984–1994, grunnet store investeringer i Hæren som da besto av 13 brigader samt anskaffelse av seks Ula-klasse ubåter. En tredje periode med vekst skjer mellom 2001–2002, og knyttes til omleggingkostnader som følge av St. prop. 45¹⁹, i tillegg til Norges deltagelse i *Operation Enduring Freedom* og ISAF i Afghanistan. Materiellinvesteringer har i perioden 1994–2015 i snitt utgjort 22 prosent av totale utgifter, eller 8,5 mrd. 2016-kroner.

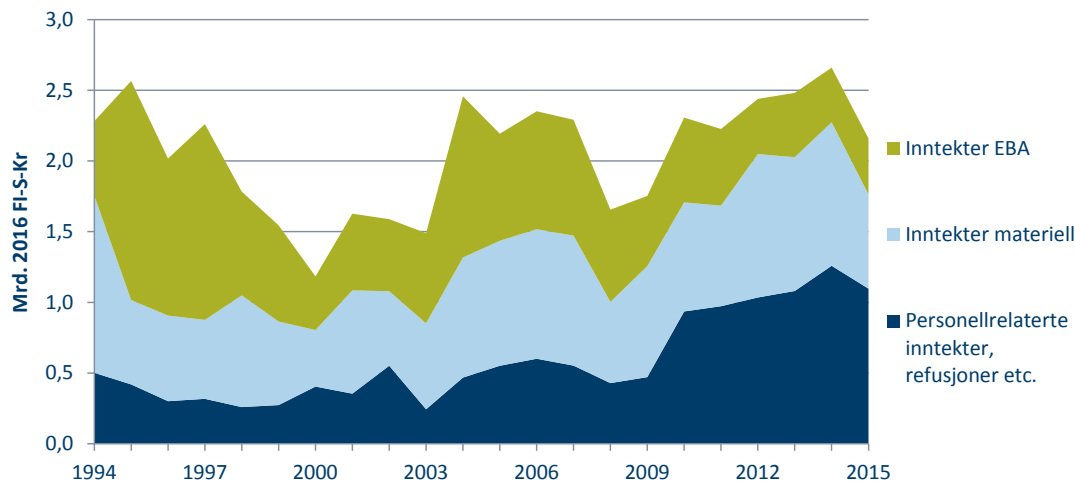
2.2 Samlede inntekter 1994–2015

Forsvarssektorens inntekter kan deles inn i fire kategorier: salg av EBA, salg av materiell, salg av tjenester og personellrelaterte inntekter som i all hovedsak består av refusjoner. Innenfor hvert regnskapsår inkluderes budsjetterte inntekter på utgiftssiden, slik at en økning i inntekter utover de budsjetterte tilsvarer en økning i Forsvarets disponible midler og vice versa. Totale årlige inntekter har i perioden 1994–2015 gjennomsnittlig utgjort 2 mrd. 2016 kroner²⁰. Figur 2.2 viser en oversikt over samlede inntekter.

¹⁸Se bl.a. Gulichsen m. fl. (2013) og Hove og Lillekvelland (2016).

¹⁹Forsvarsdepartementet (2000).

²⁰FI-samlet er benyttet som deflator.



Figur 2.2 Forsvarssektorens samlede inntekter, 1994–2015.

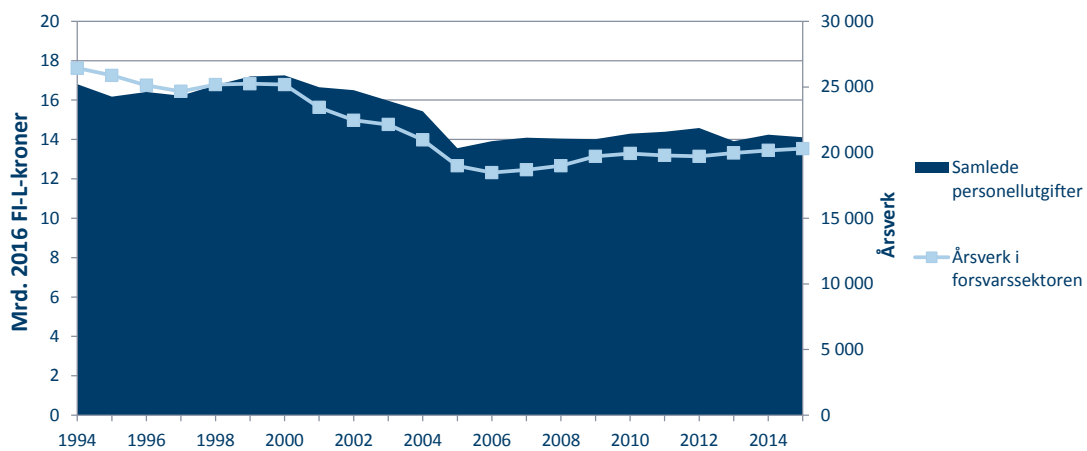
I figur 2.2 ser vi også at inntektene kjennetegnes av til dels store variasjoner mellom år, noe som særlig er tilfellet for EBA-relaterte inntekter. I starten av perioden vi ser på utgjorde EBA-inntekter den største andelen av inntektene, men disse har gradvis blitt redusert. Utviklingen med reduserte EBA-inntekter kan ha sammenheng med at Forsvaret tidligere har solgt lettere omsettelig eiendom enn det man har i dag. Videre har NATO-finansiert EBA blitt redusert i perioden.

Økningen i personellrelaterte inntekter etter 2009 skyldes i stor grad refusjoner fra Justisdepartementet for kostnader knyttet til Redningstjenesten. Disse inntektene utgjorde omlag 1 mrd. kroner i 2015. Inntekter fra materiell inneholder inntekter fra salg av materiell, proviant, salg av tjenester og kurs samt andre arrangementer. Samlet lå disse inntektene på omlag 0,7 mrd. kroner i 2015.

2.3 Personellutgifter 1994–2015

For forsvarssektoren samlet har vi i KOSTER-databasen personellutgifter på aggregert nivå.²¹ Det er naturlig å se utviklingen i disse utgiftene i sammenheng med utviklingen i antallet årsverk i perioden, noe som er gjort i figur 2.3.

²¹Se Hove (2013) og Hove (2016) for en detaljert beskrivelse av Forsvarets personellutgifter og årsverk.



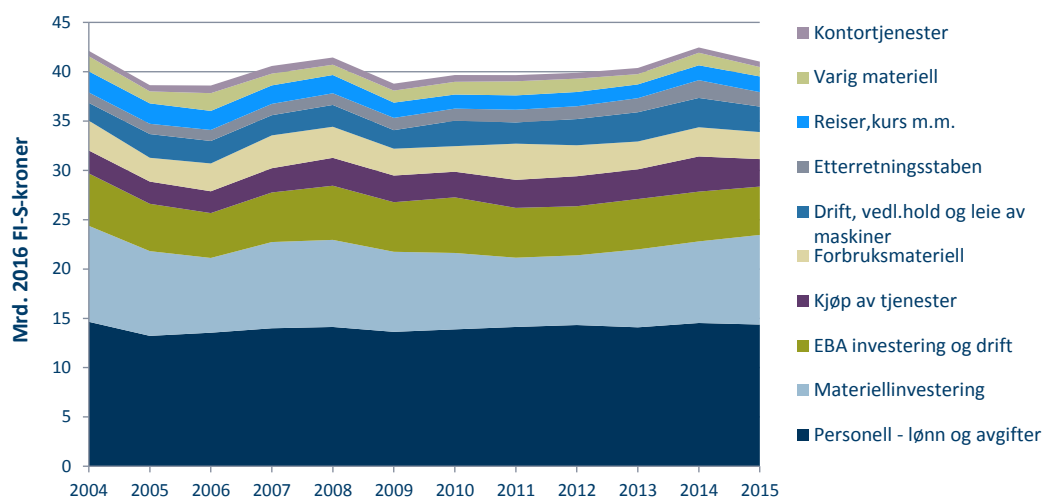
Figur 2.3 Forsvarssektorens personellutgifter og årsverk, 1994–2015.

Figur 2.3 viser utviklingen i personellutgifter og i antall årsverk. I perioden 2000–2006 ble det totale antallet årsverk redusert med 26 prosent grunnet den tidligere nevnte omstillingen i Forsvaret som fulgte av St. prop. 45. I perioden 2006–2015 økte antall årsverk gjennomsnittlig med 1,1 prosent hvert år. I samme periode økte samlede personellutgifter i snitt med 0,6 prosent.

3 Fire utvalgte utgiftsområder

I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot utgifter i perioden 2004–2015. Perioden starter etter innføringen av FIF 1, men som diskutert innledningsvis vil vi likevel observere enkelte brudd i data fra innføringen av FIF 2 i 2008, noe som særlig gjelder for analyser på under-underpostnivå. Videre finnes slike detaljerte data kun for Forsvaret og Forsvarsdepartementet i KOSTER-databasen, og dermed er de resterende etatene ikke inkludert i dette kapitlet. Samlede utgifter ført på Forsvarsbygg, FFI og NSM utgjorde omlag 5 prosent av forsvarssektorens totale utgifter i 2015.²²

Vi begynner med en oversikt over totale utgifter gruppert etter hvilken underpost de er ført på i regnskapet. Herfra velger vi ut fire utgiftsområder med bakgrunn i forsvarssektorens målsettinger om reduksjon i utgifter innenfor identifiserte områder.



Figur 3.1 Samlede utgifter gruppert etter underpost, 2004–2015.

I figur 3.1 ser vi en oversikt over underpostene i regnskapet.²³ Samlede utgifter for 2004 er i figur 3.1 er unaturlig høye sammenlignet med forsvarsbudsjettet for samme år. Avviket kan knyttes til effekt av ny kontoplan fra 2004, noe som ytterligere bekreftes når vi ser at utgiftene i 2005 reduseres til et nivå som avviker minimalt fra forsvarsbudsjettet for samme år.²⁴

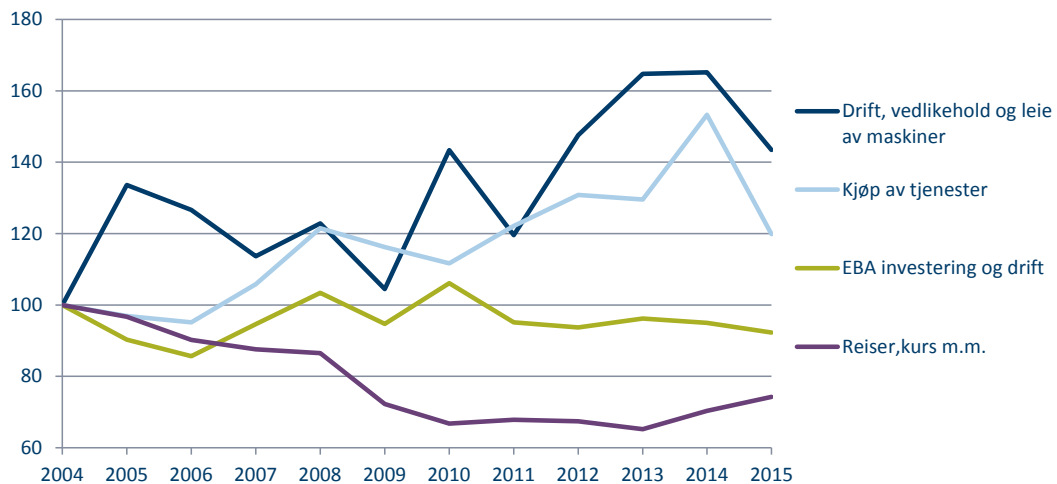
I figur 3.1 kommer også bidraget fra de forskjellige typer utgifter innenfor driftsutgifter til materiell og personell tydeligere frem enn i kapittel 2. I tillegg ser vi som tidligere at EBA-utgifter til investering og drift utgjør den tredje største utgiftsposten.

²²Dette er utgifter som føres direkte på kapitlene 1710, 1716 og 1723, og omfatter dermed ikke indirekte utgifter som dekkes under Forsvarets utgiftskapitler, eksempelvis utgifter til prosjekter ved FFI.

²³Figur 3.1 bygger på regnskapsdata fra KOSTER-databasen og skiller seg dermed noe fra figur 2.1 i kapittel 2 som bygger på forsvarsbudsjettet, St.prp. nr. 1 S, for hvert enkelt år. I tillegg er utgiftene justert for prisvekst ved bruk av FI-Samlet.

²⁴Målt i 2016-KPI kroner er både regnskap og forsvarsbudsjett på omlag 37 mrd. kroner i 2005

Sammenlignet med 2014 ser vi en svak nedgang i samlede utgifter i 2015, noe som i stort skyldes en nedgang i utgifter ført på *Kjøp av tjenester* og *Drift, leie og vedlikehold av maskiner*.²⁵ Denne nedgangen kommer tydeligere frem i figur 3.1, og derfor går vi nå videre til figur 3.2 som viser indeksert utvikling for våre fire utgiftsområder.



Figur 3.2 Indeksert endring i utvalgte utgiftsområder, 2004–2015.

I motsetning til figur 3.1 kan vi i figur 3.2 tydeligere se store prosentvise endringer mellom år. Særlig underpostene *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* og *Kjøp av tjenester* skiller seg ut med høy vekst frem til 2014. Utgifter til EBA og *Reiser, kurs m.m.* har en mer stabil utvikling, men vi ser også her enkelte år med til dels store endringer. Utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* er 51 prosent høyere i 2015 sammenlignet med 2004, med en gjennomsnittlig reell årlig økning på 5 prosent. Utgifter til *Kjøp av tjenester* er 26 prosent høyere i 2015 sammenlignet med 2004, mens *Reiser, kurs m.m.* ble redusert med 22 prosent i samme periode.

Utgifter til drift og investering av EBA²⁶ ligger på et nivå som er 2 prosent lavere i 2015 sammenlignet med 2004. For å kunne vite mer om bakgrunnen for utviklingen vi observerer i figur 3.2, går vi nå videre til en grundigere analyse av hvert av de fire utgiftsområdene.

3.1 Utgiftsområde 1: Drift, leie og vedlikehold

Underposten *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* er nummerert 10127 i Forsvarets artskontoplan (2015). I tillegg til utgifter til drift, leie og vedlikehold inneholder underposten også utgifter til drivstoff, smøremidler samt transport av materiell. Figur 3.2 viste at disse kostnadene i flere

²⁵I tillegg kommer mulige effekter av MVA-nøytralt budsjett fra 2015, da enkelte innbetalinger til finansdepartementets kapittel 1633 kan ha blitt utelatt på aggregert nivå.

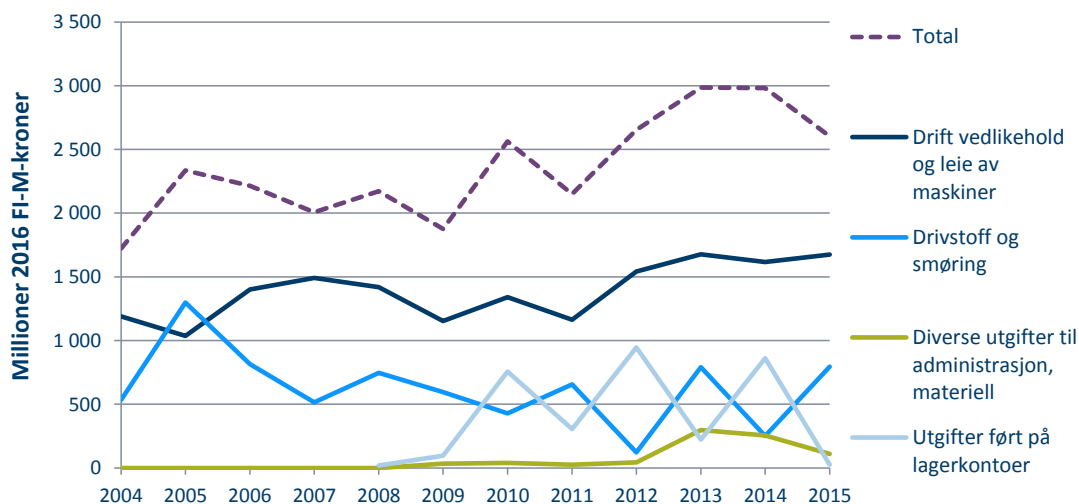
²⁶Utgifter til EBA er definert som utgifter ført på underpostene 10128 og 10129 i Forsvarets artskontoplan (2015).

tilfeller varierte med over 20 prosent fra ett år til det neste. Dette er utgifter som typisk vil variere med aktivitetsnivået i Forsvaret; antall patruljedøgn, flytimer osv. Utgifter ført på underposten har økt fra 1,7 mrd. kroner i 2004 til 2,6 mrd. kroner i 2015, noe som tilsvarer en økning på 51 prosent.

For å finne ut om aktivitetsnivå kan forklare noe av utgiftsveksten vi observerer formulerer vi følgende hypotese om utviklingen på vårt første utgiftsområde:

”Utgifter til drift og vedlikehold m.m. har fulgt utviklingen i aktivitetsnivået.”

Vi starter med å se på utgiftene på underposten *Drift, leie og vedlikehold av maskiner*, der det i løpet av perioden er ført utgifter på tilsammen 51 forskjellige under-underposter i regnskapet. I figur 3.3 har vi samlet under-underposter i grupper med samme navn for å gi en oversikt.



Figur 3.3 Utgiftsområde 1: Drift, leie og vedlikehold av maskiner brutt ned på under-underpostnivå, 2004–2015.²⁷

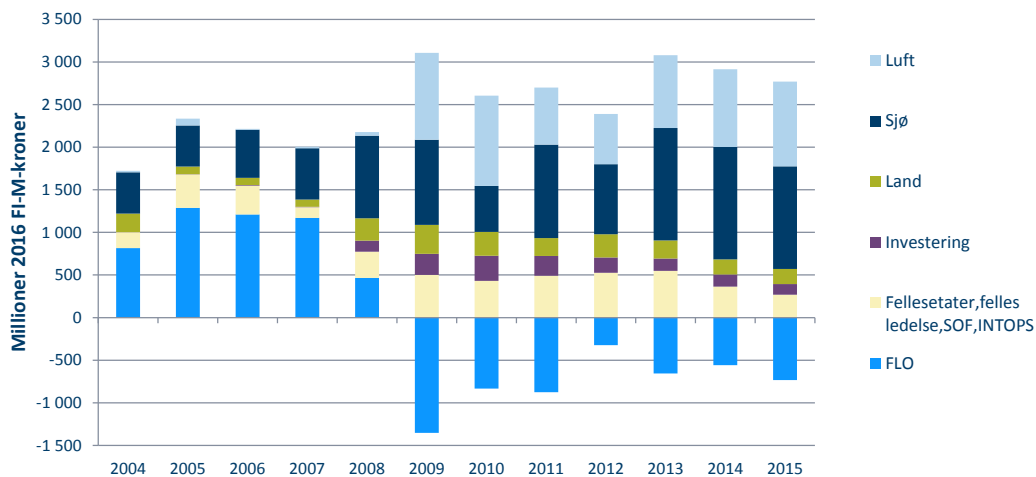
Vi ser av figur 3.3 at de fleste utgiftene er ført på under-underpostene *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* og *Drivstoff og smøring*. Vi kan i figuren se en klar negativ samvariasjon mellom utgifter ført på lagerkontoer og utgifter ført på ordinære under-underposter ved navn *Drivstoff og smøring*. Størsteparten av utgiftene på lagerkontoer er ført under *Drivstoff/smøring lager*, og den negative samvariasjonen er dermed som forventet, da både de ordinære under-underpostene og lagerkontoene inneholder utgifter til drivstoff og smøring.

Fallet i oljepris fra 2014 medførte to effekter som trekker utgiftene i hver sin retning: på den ene siden vil lavere oljepris kunne redusere utgiftene, men på den andre siden vil en svekket krone øke utgiftene. Den samlede reduksjonen i utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* mellom 2014–2015 skyldes hovedsaklig reduksjon på lagerkontoer knyttet til drivstoff og smøring. Dermed

²⁷På under-underpostnivå er utgifter justert for bilag ført 31.12.2015 knyttet til teknisk ”tømming av lagerbeholdninger” før innføringen av FIF 3. Da dette medførte hhv. kreditering og debitering av lagerkontoer og ordinære under- underposter skal dette ikke ha noen betydning for størrelser på underpost-nivå.

ser det ut til at effekten fra lavere oljepris har dominert.

Videre velger vi å analysere utgifter ført på under-underpostene *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* og *Drivstoff og smøring* da disse tilsammen utgjør størst andel, samtidig som det er denne type utgifter som naturlig kan sees i sammenheng med aktivitetsnivå.



Figur 3.4 Utgiftsområde 1: Drift, leie og vedlikehold av maskiner, drivstoff og smøring, fordelt på sted, 2004–2015.

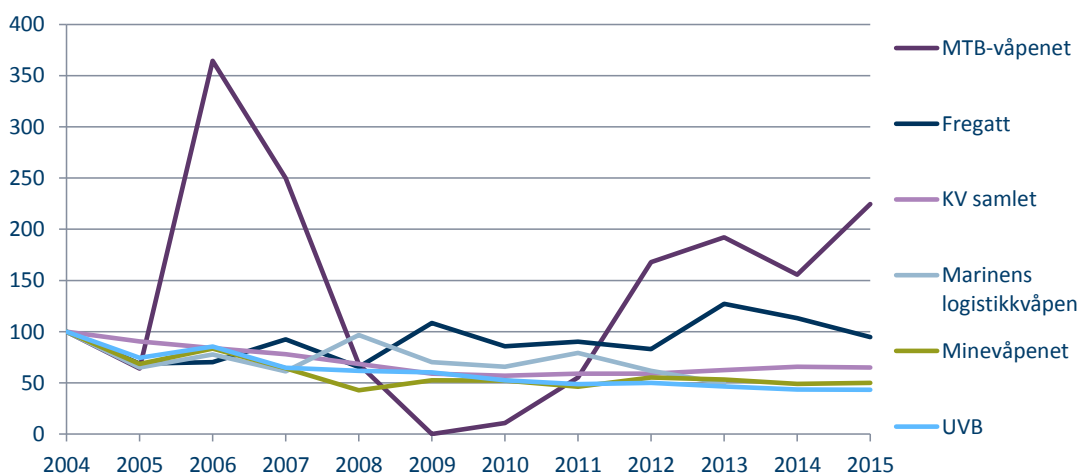
Figur 3.4 viser utgifter ført på under-underpostene *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* og *Drivstoff og smøring*, fordelt på Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Landforsvaret (Hæren og Heimeværet), fellestater m.m. og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). I figuren ser vi en tilsynelatende økning i utgifter fra 2008 til 2009. Trekker vi derimot fra inntektene hos FLO som følge av HS²⁸ er samlede utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* og *Drivstoff og smøring* på samme nivå som i figur 3.3. I tilfellet *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* og *Drivstoff og smøring* skjer HS hovedsakelig innenfor *Interne vedlikeholdstjenester* mellom Luftforsvaret og FLO, noe vi kan se fra økningen i utgifter på Luftforsvaret.²⁹ Figur 3.4 viser dermed utfordringer knyttet til HS, i tillegg til manglende konsistens i tidsserien etter FIF 2 fra 2008. Samlet gir dette utslag i usikkerhet rundt fordelingen av vedlikeholdsutgifter på grenene. Likevel vet vi fra figur 3.3 at samlede utgifter har økt, samtidig som vi her ser av figur 3.4 at Sjø- og Luftforsvaret står for den største delen av økningen etter 2008.

Vi retter nå oppmerksomheten mot utviklingen i aktivitetsnivå hos de to grenene med størst vekst i vedlikeholdutgifter, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Her presiserer vi at ikke alle drifts- og vedlikeholdsutgifter vil variere med aktivitetsnivå, da noen er faste utgifter som påløper uansett.

²⁸Horisontal samhandel (HS) skjer typisk mellom FLO og grenene, ved levering av vedlikeholdstjenester o.l. I teorien skal total HS summere seg til null da dette er en intern handel, noe som ikke alltid er tilfellet i praksis. HS er tidligere beskrevet i delkapittel 1.2.

²⁹Før 2009 ble nesten samtlige utgifter til vedlikehold i Luftforsvaret ført på utgiftskapittelet 1740 til FLO, men etter 2009 blir disse ført på Luftforsvaret, med en tilsvarende inntekt hos FLO, som i utgangspunktet skulle ha vært ført på inntektskapittelet 4740. Luftforsvaret er her definert som utgifter ført på kapitlene 1733 og 1791. Vedlikeholdsutgifter til Redningshelikoptertjenestens kapittel 1791 øker fra 2009, men dette er utgifter som blir kompensert av Justis- og beredskapsdepartementet.

Videre er det en utfordring å lage en aggregert aktivitetsindikator for alle plattformer innenfor en gren, når det er stor forskjell mellom driftsutgifter knyttet til eksempelvis en flytime med transportfly (Herkules C-130H/J) og en flytime med kampfly (F-16). Ut i fra formålet med denne rapporten benytter vi derfor en enkel fremstilling der figurene 3.5 og 3.6 viser aktivitet i Sjøforsvaret inkludert Kystvakten, og Luftforsvaret per fartøy og flytype.³⁰



Figur 3.5 Utgiftsområde 1: Indeksert utvikling i Sjøforsvarets seilingstimer fordelt på type fartøy, 2004–2015.³¹

Samlet sett er Sjøforsvarets aktivitetsnivå uvanlig lavt i 2004–2005, noe som i stort skyldes innfasing av nye fartøyer.³² Figur 3.5 viser til dels kraftige endringene i MTB-våpenets aktivitet i 2005–2006, og dette har bakgrunn i deltagelsen med fire MTB-er i FN-operasjonen UNIFIL i Libanon (Norad, 2006). Videre reduseres aktiviteten mellom 2007 og 2008 da de gamle korvettene ble erstattet med den nye Skjold-klassen. Endringer i Fregattvåpenets aktivitetsnivå mellom 2004 og 2009 henger sammen med innfasingen av Nansen-klassen i denne perioden.

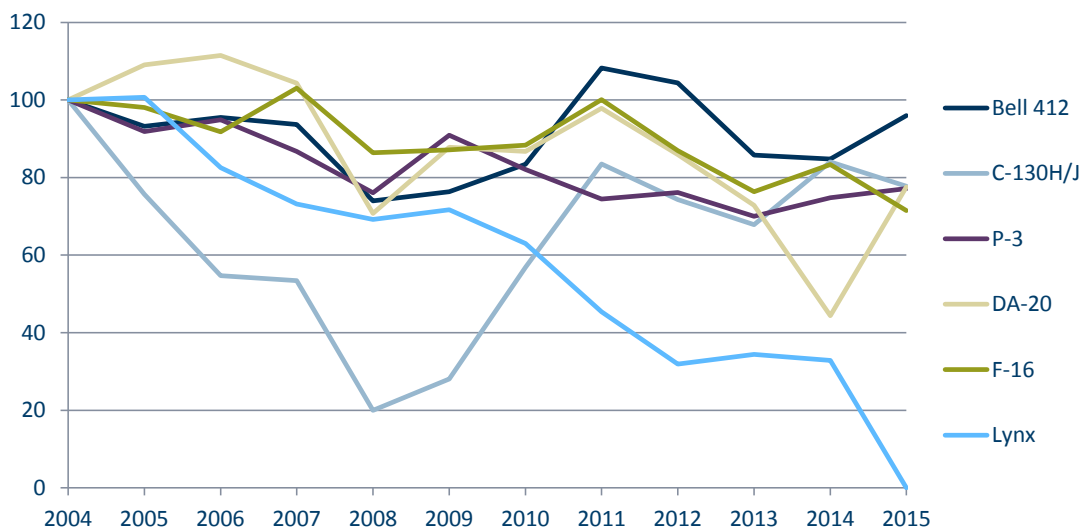
Blant de mindre fartøyene i Sjøforsvaret kan vi observere en generell trend med lavere aktivitet i perioden. Hos større fartøy som Fregattvåpenet og MTB-våpenet kan vi observere periodevis økt aktivitet. I tillegg er Fregattvåpenet og MTB-våpenet fartøy med naturlig høyere utgifter til vedlikehold og drivstoff enn de mindre plattformene. Samtidig har ubåtvåpenet, som også har høye utgifter til vedlikehold og drivstoff, hatt en reduksjon i antall seilingstimer i perioden.

Herfra går vi videre og ser på antall flytimer i Luftforsvaret i figur 3.6, hvor vi observerer en tydeligere samlet trend for alle flytyper.

³⁰Se Lillekvelland og Hove (2015) for en mer inngående analyse av aggregert aktivitetsnivå. De fartøyene hvor vi mangler data for aktivitet i perioden er tatt ut. Data er hentet fra Forsvarsdepartementets statistikkdatabase. Her har FFI støttet med innhenting av blant annet disse dataene i forvaltningsoppdraget "Støtte til statistisk analyse i FD", se Kvalvik og Hove (2012). I (For årene 2014 og 2015 er Forsvarets årsrapporter benyttet som kilde.

³¹For Marinens logistikkvåpen mangler vi data på seilingstimer for årene 2014 og 2015.

³²Se også Røtvold (2014).



Figur 3.6 Utgiftsområde 1: Indeksert utvikling i Luftforsvarets flytimer fordelt på flytype, 2004–2015.

I figur 3.6 ser vi at samtlige Luftforsvarets flytyper har en lavere aktivitet i 2015 sammenlignet med 2004. Herkules C-130H/J har en klar økning i flytimer fra 2008, som følge av levering av tilsammen fire nye fly frem til 2010.³³ I tillegg ser vi nedgangen i antall flytimer på Lynx som faller for levetid og skal erstattes med NH-90. Til forskjell fra Sjøforsvaret har samtlige flytyper i Luftforsvaret redusert sin aktivitet i perioden, og i gjennomsnitt er aktiviteten omlag 20 prosent lavere i 2015 sammenlignet med 2004.

Til oppsummering har vi i analysen av utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* observert følgende:

- Samlede utgifter ført under *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* er 51 prosent høyere i 2015, sammenlignet med 2004.
- På under-underpostnivå har samlede utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner og Drivstoff og smøring* i hovedsak funnet sted hos Sjøforsvaret og Luftforsvaret.
- I Sjøforsvaret har de fleste fartøyene redusert sin aktivitet i perioden. Blant de større fartøyene har fregattvåpenet og MTB-våpenet periodevis økt sin aktivitet, samtidig som ubåtvåpenet har redusert aktiviteten.
- I samme periode ser vi en generell trend i Luftforsvaret med redusert aktivitet hos alle flytyper.

Vår analyse viser at utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* og *Drivstoff og smøring* har økt mer enn aktivitetsnivået skulle tilsi i Luftforsvaret, der samtlige flytyper har en lavere aktivitet i 2015 sammenlignet med 2004. For Sjøforsvaret er bildet mer sammensatt der vi observerer periodevis økt aktivitetsnivå fregatt- og MTB-våpenet, samtidig som ubåtvåpenet har redusert sin aktivitet i perioden. Samlet sett finner vi derfor at økte utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* bare

³³Som erstatning av tapt fly etter ulykken på Kebnekaise ble ytterligere ett Herkules levert i 2012, noe som forklarer reduksjonen i antall flytimer mellom 2012 og 2013.

delvis kan forklares med et økt aktivitetsnivå.

Når økte utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* kun delvis kan forklares med et økt aktivitetsnivå må vi se etter ytterligere forklaringer. I kapittel 2 omtalte vi enhetskostnadsvekst – drift (EKV–D), som følge av at nye og mer avanserte systemer blir dyrere å drifte, som mulig forklaring på økte driftsutgifter til materiell og EBA i Forsvaret. Når vi i Luftforsvaret observerer lavere aktivitet samtidig som vedlikeholdsutgifter øker kan EKV–D være en forklaringsfaktor. Selv om det for Sjøforsvaret ikke fremgår tydelig av vår analyse at drifts- og vedlikeholdsutgifter har økt utover aktivitetsnivået, viser tidligere arbeid fra FFI at dette er tilfellet også her.³⁴ En forklaring som også inngår i EKV–D kan vi finne i teorien om at materiell som er i slutten av sin levetid er dyrere å drifte. Dette vil i så fall gjelde både for Luft- og Sjøforsvaret, der både F-16 og ubåt er kostbare systemer i slutten av sin levetid. I tillegg utgjør drivstoff en betydelig andel av forsvarssektorens varekurv, og som tidligere nevnt er dette er en type utgift som er sårbar for prisvekst som følge av endringer i valutakurs og råvarepriser.

3.2 Utgiftsområde 2: Utgifter til konsulenter

”Forsvaret har i de siste to år iverksatt en rekke tiltak for å redusere bruken av konsulenter” (Forsvarsdepartementet, 2005). Dette sitatet er fra en pressemelding i 2005 om konsulentbruk i Forsvaret. Eksempler på tiltak for å redusere utgiftene er overføring av oppgaver og kompetanse til de ansatte i forsvarssektoren, konsulentbruk som fast tema på etatsstyringsmøtene fra 2004, gjennomgåelse av kontraktsforhold og iverksettelse av retningslinjer for hvilke type oppgaver konsulenter skal løse i forsvarssektoren. Ved senere anledninger har det også blitt rettet fokus på bruken av konsulenter gjennom stortingsmeldinger og utvalg, samt igangsatt ytterligere tiltak for å redusere denne.³⁵

Vi vil nå se på utgifter til konsulenter for å finne ut om tiltakene har hatt noen effekt. Følgende hypotese om utviklingen danner utgangspunkt for vår analyse:

”Oppmerksomheten rundt konsulentbruk har medført reduserte utgifter til konsulenter.”

Vår analyse tar utgangspunkt i underposter med navn *Kjøp av tjenester*³⁶, da ekstern konsulentbistand blir ført her. På disse føres også utgifter til eksternbistand for IT-tjenester, ekstern kvalitetssjekk (EKS)³⁷, bemanningsselskaper og andre bortsatte arbeidere. Samlet har utgifter til *Kjøp av tjenester* økt fra 2,2 mrd. kroner i 2004, til 3 mrd. kroner i 2015.

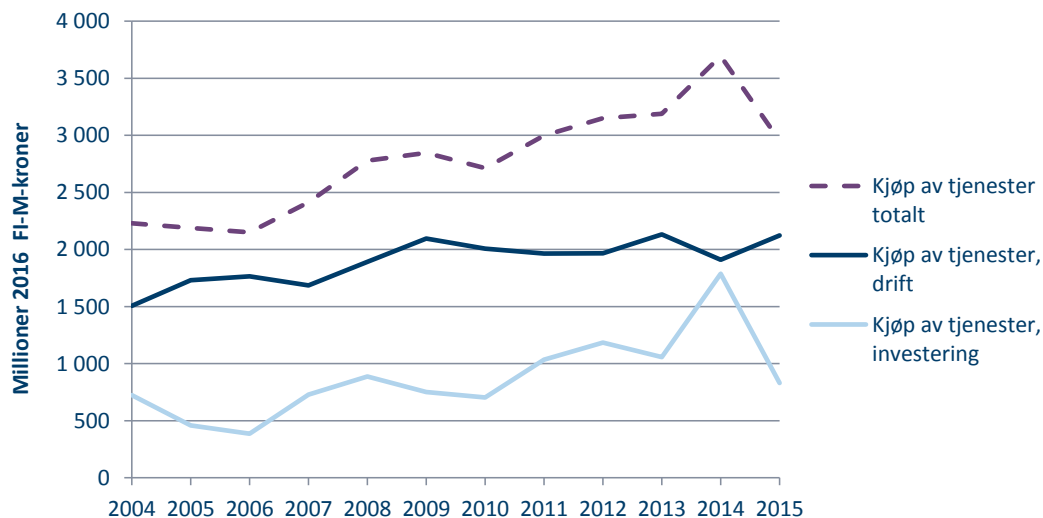
Når vi starter å analysere *Kjøp av tjenester* velger vi å se drift og investering samlet, da samme type utgifter føres både på drift- og investeringskapitlene. Dette er til forskjell fra eksempelvis materiell og EBA, der det er naturlig å skille mellom drift og investering. Fordelen med se på drift og investering samlet kommer også tydelig frem om vi ser på figur 3.7.

³⁴Se bl. a. Lillekvelland og Hove (2015).

³⁵Se bl. a. Forsvarsdepartementet (2006) og Forsvasstaben (2006).

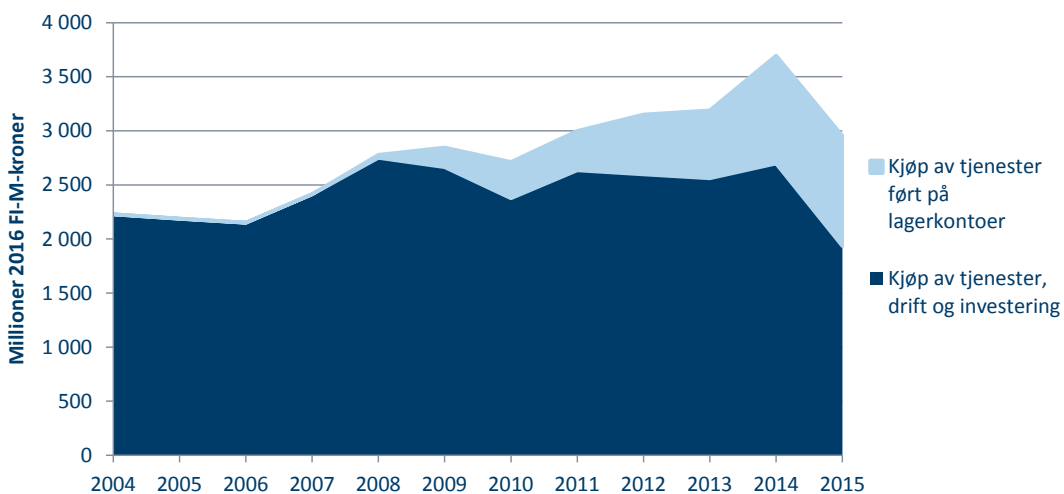
³⁶Følgende underposter: 10125, 14422, 14522 og 14822.

³⁷I alle offentlige anskaffelsesprosjekter over 750 mill. kroner skal man benytte en ekstern kvalitetssikrer.



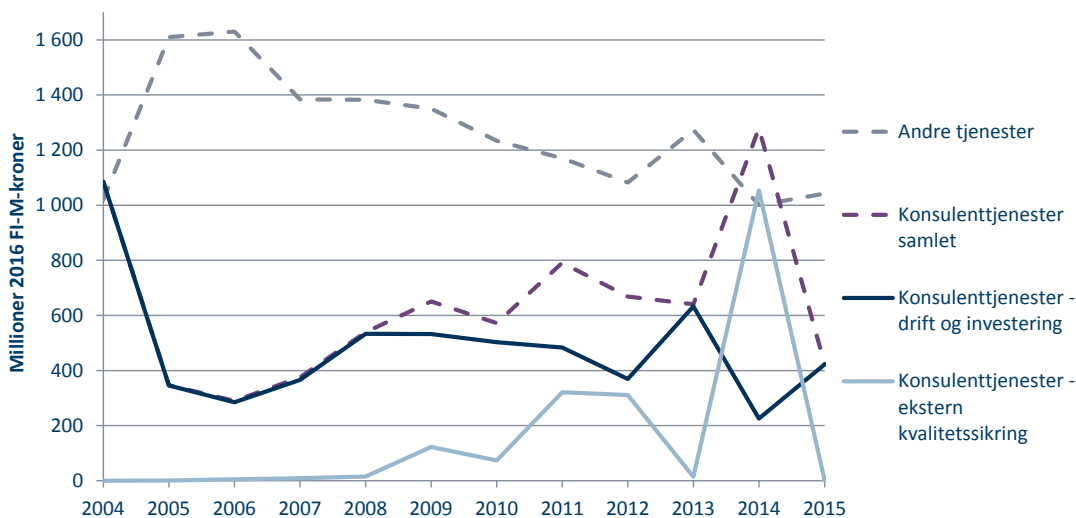
Figur 3.7 Utgiftsområde 2: Kjøp av tjenester fordelt på drift og investering, 2004–2015.

Vi ser av figur 3.7 at utgifter til *Kjøp av tjenester* til dels samvarierer negativt mellom drift og investering, slik at man ikke får med den totale utviklingen om man kun ser på drift. I underpostene ved navn *Kjøp av tjenester* finner vi også utgifter ført på lagerkontoer. Utgifter ført på lagerkontoer utgjør størsteparten av veksten i *Kjøp av tjenester* etter 2008. Dette representerer en utfordring for vår analyse da lagerkontoer ikke i alle tilfeller kan knyttes opp mot ordinære under- underposter, og dermed vet vi ikke om de kan inneholde utgifter til konsulenter. I figur 3.8 er utgifter ført på lagerkontoer skilt ut for å illustrere omfanget.



Figur 3.8 Utgiftsområde 2: Kjøp av tjenester, drift og investering samlet, 2004–2015.

Videre bryter vi ned utgiftene til under-underpostnivå for å finne utgifter til konsulenter. Innenfor *Kjøp av tjenester* er de største under-underpostene *Konsulenttjenester* og *Andre tjenester*. Utgifter ført på disse to utgjorde tilsammen 1,5 mrd. kroner i 2015.



Figur 3.9 Utgiftsområde 2: Kjøp av tjenester brutt ned på under-underpostnivå, 2004–2015.

I figur 3.9 har vi gruppert under-underposter med samme navn, og figuren viser de fire postene med høyest vekst. Vi ser at samlede konsulentutgifter først sank kraftig i perioden 2004–2006, for så å mer enn tredoble seg frem til de nådde en topp på 1,3 mrd. kroner i 2014. Mellom 2014 og 2015 kan vi samtidig se at øvrige konsulenttjenester på drift og investering øker, samtidig som samlede konsulentutgifter synker kraftig som følge av reduksjon i konsulentutgifter til EKS.

Utgifter til EKS står for en stor del av veksten i utgifter etter 2008, men disse utgiftene varierer ofte betraktelig mellom år. Med bakgrunn i de store endringene i utgifter til EKS for årene 2013–2015, har vi i tillegg gjort en analyse på bilagsnivå for å avdekke eventuelle feilføringer. Til tross for at det ikke var tydelig var feilført som tekniske justeringer etc., kan likevel slike store forskjeller mellom år skyldes feilføringer. Vi fremhever derfor at 2014 er et unntaksår når vi ser på konsulentutgifter, grunnet mulige feilføringer av utgifter til EKS. Ekskluderer vi utgiftene til EKS er samlede konsulentutgifter 48 prosent høyere i 2015, sammenlignet med bunnivået i 2006.

Figur 3.9 viser også at samlede utgifter ført på *Konsulenttjenester* ser ut til å samvariere negativt med utgifter ført på *Andre tjenester* gjennom hele perioden. Under-underposten *Andre tjenester* inneholder utgifter til helsetjenester, bemanningsselskaper samt intern konsulentbistand som FFI.

Dersom samvariasjonen vi observerer skyldes forskjellig bokføringspraksis, kan bruk av konsulenter muligens ha vært høyere enn hva som fremgår i figur 3.9. Noe av utgifter til konsulenter kan også relateres til innføring av nye IKT-systemer som videreutvikling av SAP i 2007, samt nye forvaltningssystemer under LOS-programmet. Dette er en type utgifter som typisk kan gi effektivitetsgevinster over tid.

Vi summerer her analysen av vårt andre utgiftsområde med følgende hovedpunkter:

- Utgifter til *Kjøp av tjenester* har økt fra 2,2 mrd. kroner i 2004, til 3 mrd. kroner i 2015.
- Etter 2008 har utgifter til *Kjøp av tjenester* ført på lagerkontoer økt hvert år. Vi har i tillegg observert indikatorer på forskjellig bokføring av utgifter på under-underpostnivå.
- Etter først å falle mellom 2004–2006, har konsulentutgifter mer enn tredoblet seg i perioden 2006–2014. Deretter blir utgifter til konsulenter kraftig redusert mellom 2014 og 2015 som følge av reduksjon i konsulentutgifter i forbindelse med EKS. Med bakgrunn i at konsulentutgifter til EKS varierer betraktelig mellom år fremhever vi 2014 som et unntaksår grunnet mulige feilføringer av utgifter til EKS. Ekskludert utgifter til EKS er samlede konsulentutgifter 48 prosent høyere i 2015, sammenlignet med bunnivået i 2006.
- Økningen i utgifter ført på *Konsulenttjenester* kan ha vært høyere som følge av at utgifter til konsulenter er ført på lagerkontoer, eller på under-underposten *Andre tjenester*.

Grunnet manglende mål på output i forsvarssektoren har vi ikke umiddelbar mulighet til å sammenligne hva konsekvensene på utgiftssiden hadde vært om man hadde erstattet ekstern konsulentbistand med interne oppdrag. Derfor presiseres det at det vil kunne være kostnadsbesparende å bruke eksterne konsulenter til oppgaver som ligger utenfor forsvarssektorens kompetanse, eller kortere prosjekter der det ikke er hensiktsmessig å tilsette nytt personell.

Et relevant spørsmål er hvorvidt forsvarssektoren har et stadig økende behov for støtte fra eksterne konsulenter? Vi så i figur 3.9 at veksten i utgifter til konsulenter i hovedsak var som følge av EKS i perioden fra 2008. Det er dermed særlig bruk av eksterne konsulenter innenfor materiellanskaffelser som driver utgiftsveksten. Bruk av EKS er lovpålagt ved anskaffelser over 750 mill. kroner. I Forsvarets Prosjektplan-materiell (PPM) for perioden 2015–2023 er antallet prosjekter av denne størrelsesordenen tilsvarende hva det var for fem år siden, i PPM 2010–2018.³⁸ Det er følgende lite trolig at denne typen utgifter vil fortsette å ligge på det lave nivået vi observerte for 2015. På den andre siden kan interneffektivisering og omstilling i forsvarssektoren også medføre økt bruk av konsulenter for en periode, men her er formålet innsparing av ressurser på sikt.³⁹

Vår analyse viser at utgifter til konsulenter, ekskludert utgifter til EKS, er 48 prosent høyere i 2015, sammenlignet med bunnivået i 2006. Samlet sett har tiltakene for å begrense utgifter til konsulenter dermed ikke hatt ønsket effekt i perioden. I tillegg viser vår analyse mulig feilføring av utgifter til EKS i 2014, og at disse utgiftene var av betydelig størrelse.

³⁸Her har vi sammenlignet planlagte utbetalinger på alle materiellanskaffelsesprosjekter for å få en indikator på om andelen som utløser EKS har endret seg.

³⁹Se også Åmot (2014).

3.3 Utgiftsområde 3: Reiseutgifter

Pålegg om å vise nøkternhet for å redusere utgifter innenfor reise- og kursvirksomhet har vært et tema i samtlige av Forsvarssjefens virksomhetsplaner i årene 2007–2012.⁴⁰ Oppmerksomheten rundt å redusere reiseutgifter økte ytterligere da Forsvaret startet sin interneffektivisering (IE) i 2009, med mål om årlig effektivisering tilsvarende 0,5 prosent av driftsutgiftene. De forskjellige effektiviseringstiltakene fra IE blir samlet i en database, og her har tilsammen 16 ulike tiltak innenfor effektivisering av reisevirksomhet blitt innrapportert. Samlet estimert innsparing som følge av disse tiltakene er på over 150 mill. kroner i perioden 2009–2014.⁴¹ Eksempler på tiltak for å redusere reiseutgifter har vært bruk av Video TeleConference (VTC), redusert kursvirksomhet eller reduksjon i antall reiser generelt. I tillegg har Forsvaret hatt en rammeavtale på flyreiser med Norwegian siden 2007, som også ble fornyet i 2014. I følge Norwegian skal Forsvaret i løpet av denne 8-årsperioden ha spart et tresifret millionbeløp.⁴²

Utgifter til reiser vil typisk variere med antall ansatte og havner dermed i kategorien utgifter til personellrelatert materiell, varer og tjenester (P–MVT). Vi så innledningsvis i figur 2.3 at antall årsverk i forsvarssektoren i stort har ligget stabilt i perioden 2004–2015⁴³, noe som tilsier at P–MVT-utgifter heller ikke skal ha økt i perioden. Med bakgrunn i IE og stabil utvikling i antall årsverk blir vår hypotese om utviklingen i vårt tredje utgiftsområde som følger:

”Reiseutgifter har blitt redusert i perioden med bakgrunn i målsettinger fra Forsvarssjefens virksomhetsplaner, samt som følge av IE.”

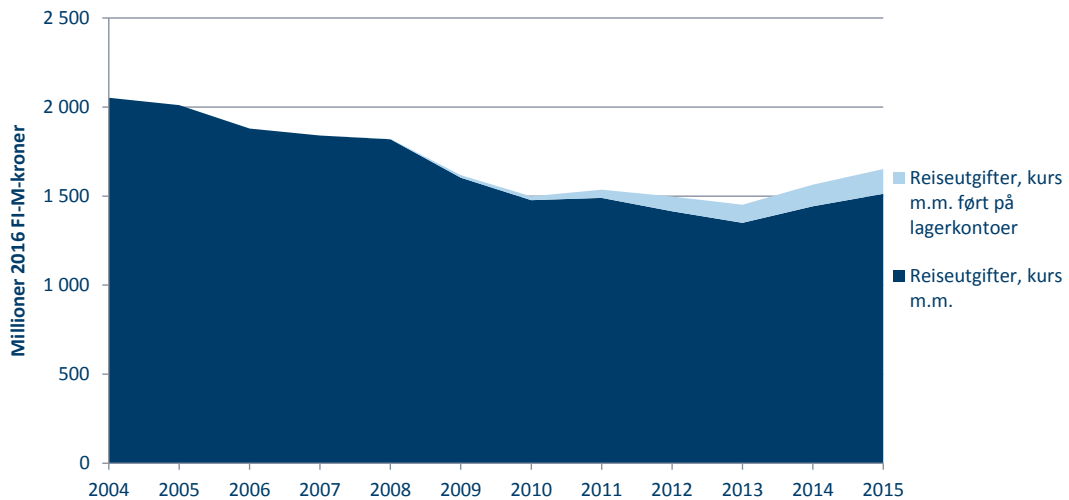
Vi starter med å analysere utgifter ført på underposten 10123 – *Reiseutgifter, kurs, velferd og representasjon m.m.* og underposten 14423 – *Reiseutgifter*. 94 prosent av utgiftene på disse underpostene er driftsutgifter, men i likhet med *Kjøp av tjenester* velger vi også her å inkludere reiser ført på investering da det ikke er hensiktsmessig å skille for denne typen utgift. Samlede utgifter på de to underpostene er illustrert i figur 3.10. Her har vi også synliggjort andelen reiseutgifter ført på lagerkontoer.

⁴⁰Se bl. a. Forsvarssjefen (2007). Forsvarssjefens virksomhetsplan er gradert, og bruk av denne som kilde er godkjent av utsteder, Forsvarsstaben.

⁴¹Se Åmot (2015) for en analyse av IE. Det knytter seg usikkerhet til dette estimatet da noen tiltak ennå ikke er gjennomført, eller tiltak kan overlappes hverandre slik at beregnet innsparingspotensial blir for høyt. Videre kan noe innsparing gjennom eksempelvis bruk av VTC være vanskelig å måle, da dette skjer innenfor normal arbeidstid.

⁴²Kilde: <http://www.osloairports.com/2015/10/norwegian-skal-fly-forsvarets-personell.html> 1.10.2015.

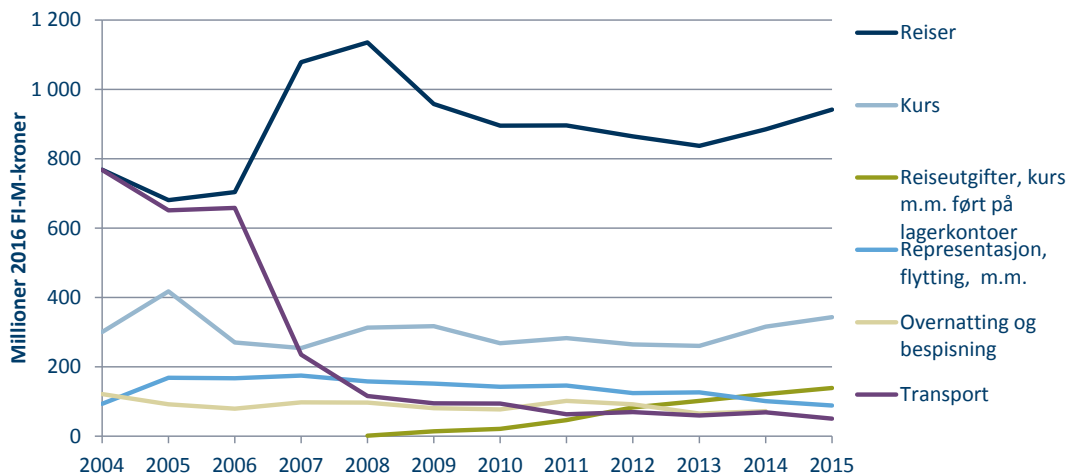
⁴³Antall årsverk i forsvarssektoren i 2004 var 21 000, og i 2015 var totale antall årsverk 20 000. Dette tilsvarer en nedgang på omlag 3 prosent.



Figur 3.10 Utgiftsområde 3: utgifter til reiser m.m., 2004–2015.

Vi ser av figuren at samlede utgifter på de to underpostene er lavere i 2015 sammenlignet med 2004, tilsvarende 20 prosent. Frem til 2013 er utviklingen i reiseutgifter fra år til år i stort fallende eller konstant, men dette snur til en 14 prosent økning mellom 2013 og 2015. Utgifter ført på lagerkontoer har økt siden 2008, og disse utgjorde 8 prosent av totale reiseutgifter i 2015.

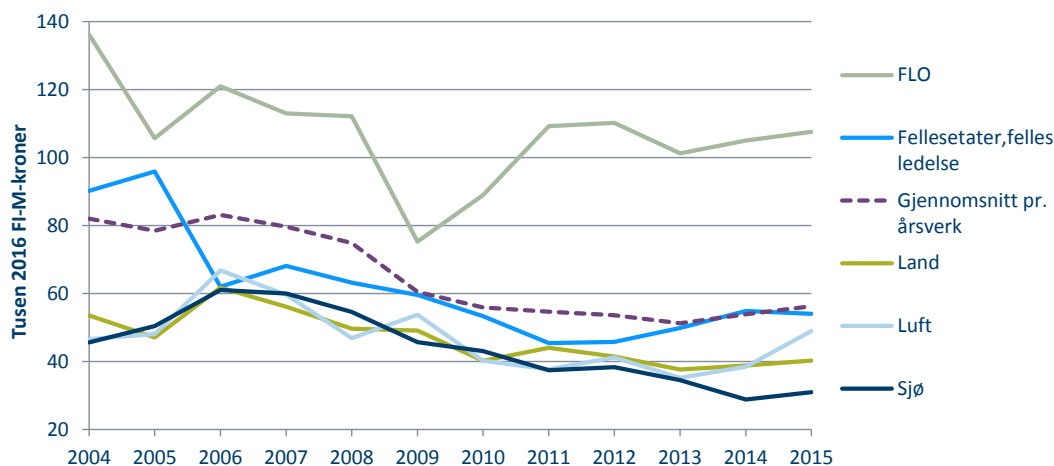
Til forskjell fra de to første utgiftsområdene er det i dette tilfellet mange forskjellige utgifter som blir ført på disse to underpostene, eksempelvis kursmateriell. I figur 3.11 bryter vi ned utgiftene på under-underpostnivå, for å kunne se utviklingen i de *rene* reiseutgiftene.



Figur 3.11 Utgiftsområde 3: utgifter til reiser m.m. delt opp i under-underpostnivå, 2004–2015.

Vi ser av figur 3.11 at det i stor grad er lavere utgifter til transport som har bidratt til reduksjonen i totale utgifter vi observerte tidligere i figur 3.10. Utgifter ført på under-underposter ved navn *reiser* har i perioden 2004–2015 økt med 23 prosent. Det er i tillegg en mulighet at samme type utgifter

blir bokført på under-underposter ved navn *Reiser og Transport*, da disse ser ut til å samvarierte. For å unngå feil som følge av forskjellig praksis rundt føring av utgifter velger vi å se utgifter ført på disse to under-underpostene ("reiseutgifter" heretter) samlet. Neste figur viser utviklingen i reiseutgifter per årsverk, fordelt på sted.



Figur 3.12 Utgiftsområde 3: reiseutgifter ført på under-underpostnivå per årsverk, 2004–2015, fordelt på sted.⁴⁴

I figur 3.12 ser vi at gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk har hatt en fallende utvikling, og er 31 prosent lavere i 2015 sammenlignet med 2004. Reduksjonen har vært sterkest frem til 2010, og i perioden 2010–2013 er nivået tilnærmet konstant. Mellom 2013–2015 øker gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk med 10 prosent, som følge av økte reiseutgifter hos fellestater og felles ledelse, Luftforsvaret og FLO.⁴⁵

Gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk er gjennomgående klart høyest i FLO, samtidig som disse er blitt redusert med 21 prosent i perioden 2004–2015. Det knytter seg naturlig en del reising til virksomheten i FLO, i tillegg til at mye av transport og reiser ellers i Forsvaret føres på FLO transport. Eksempelvis utgjorde reiser til vernepliktige og sentrale reiser 167 mill. kroner i 2014, og disse er ført på FLOs kapittel 1740.

Bruddet rundt 2008–2009 kan til dels skyldes innføringen av FIF 2 med endret bokføring, da vi kan observere at utgiftene går tilbake til det opprinnelige nivået i 2011. Vi observerer også noe negativ samvariasjon mellom reiseutgifter ført på FLO og Luft i årene 2008–2010, trolig også med bakgrunn i innføringen av FIF 2, da det kun gjelder for en kort periode. Blant samtlige grener er reiseutgifter per årsverk blitt redusert i perioden, noe som særlig gjelder for Sjøforsvaret.

⁴⁴Vi har her valgt å inkludere reiseutgifter og årsverk ført på investeringkapitlene 1760 og 1761 på FLO, da dette ofte er personell ansatt i FLO.

⁴⁵Fellestater og felles ledelse er definert som utgifter ført på følgende kapitler: 1700, 1720, 1721, 1725, 1735, 1792 og 1795. Her kan organisatoriske endringer som også endrer kapitteltilhørighet for en avdeling påvirke utgiftsbildet for det enkelte kapittel, uten at dette er ensbetydende med økt reisevirksomhet i denne delen av organisasjonen. Et eksempel på dette er etableringen av Forsvarets spesialstyrker fra 2014, der virksomhet ble flyttet fra Sjø og Land, til Felles.

Vi oppsummerer vårt tredje utgiftsområde med følgende hovedpunkter:

- Samlede utgifter ført på de to underpostene *Reiseutgifter, kurs, velferd og representasjon m.m.* og *Reiseutgifter* er 20 prosent lavere i 2015 sammenlignet med 2004, noe som tilsvarer en reell gjennomsnittlig årlig reduksjon på 3 prosent.
- Gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk er 31 prosent lavere i 2015 sammenlignet med 2004.
- Mellom 2010 og 2013 har nivået på gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk vært tilnærmet konstant.
- Mellom 2013 og 2015 har gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk økt med 10 prosent, som følge av økte reiseutgifter hos fellestaten, Luftforsvaret og FLO.
- Utgifter ført på lagerkontoer har økt årlig fra 2008, noe som innebærer tap av informasjon for analyseformål.

Resultatet fra vår analyse av utviklingen i reiseutgifter blir todelt. På den ene siden har forsvarssektorens samlede utgifter ført på underpostene *Reiseutgifter, kurs, velferd og representasjon m.m.* og *Reiseutgifter* blitt redusert med 20 prosent over perioden 2004–2015. På grennivå ser oppmerksomheten rundt å redusere reiseutgifter ut til å ha hatt ønsket effekt på gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk i perioden etter 2006, med unntak av enkelte årlige svigninger. For fellestaten og felles ledelse er bildet til dels motsatt, med en økning i gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk fra 2011.

På den andre siden observerer vi at forsvarssektoren har redusert gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk frem til 2010, for deretter å ha et tilnærmet konstant nivå frem til 2013. Etter 2013 har gjennomsnittlige reiseutgifter økt. Vi finner dermed ingen klar sammenheng med IE, som startet i 2009. En forklaring her kan være at gevinster fra eksempelvis rammeavtaler strekker seg over lengre tidsperioder, eller at det tar tid å implementere bruk av VTC. Effektiviseringstiltak kan også i enkelte tilfeller medføre økte reiseutgifter, se Åmot (2014). Samlet ser det ut til at tiltak for å redusere reiseutgifter ikke har hatt ønsket effekt de siste to årene.

3.4 Utgiftsområde 4: Eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Forsvarsbygg er totalleverandør av eiendomstjenester og forvalter av forsvarssektorens EBA. Drift (10128 og 10129) og investeringer (14421, 14821 og 14721) til EBA utgjorde tilsammen 4,9 mrd. kroner i 2015⁴⁶, noe som tilsvarer omlag 12 prosent av forsvarssektorens totale utgifter samme år. Alene utgjorde driftskostnadene til EBA (3,3 mrd. kroner) omlag 8 prosent av totale utgifter i 2015. I Prop. 1 S, Forsvarsdepartementet (2014) står det at: "...effektiviseringsarbeidet i virksomheten (EBA) skal videreføres", noe som også har vært omtalt tidligere år.

Eksempler på effektiviseringstiltak innenfor EBA-området er samarbeidet med ENOVA SF, med mål om å redusere energiforbruket i perioden 2012–2017 med 15 prosent, tilbakeføring og miljøsanering av skyte- og øvingsfelt til sivile formål m.m. Videre driver Forsvarsbygg et kontinuerlig arbeid med å avhende eiendom som sektoren ikke trenger, og tilsammen har 2,9 mill. kvadratmeter blitt avhendet.⁴⁷

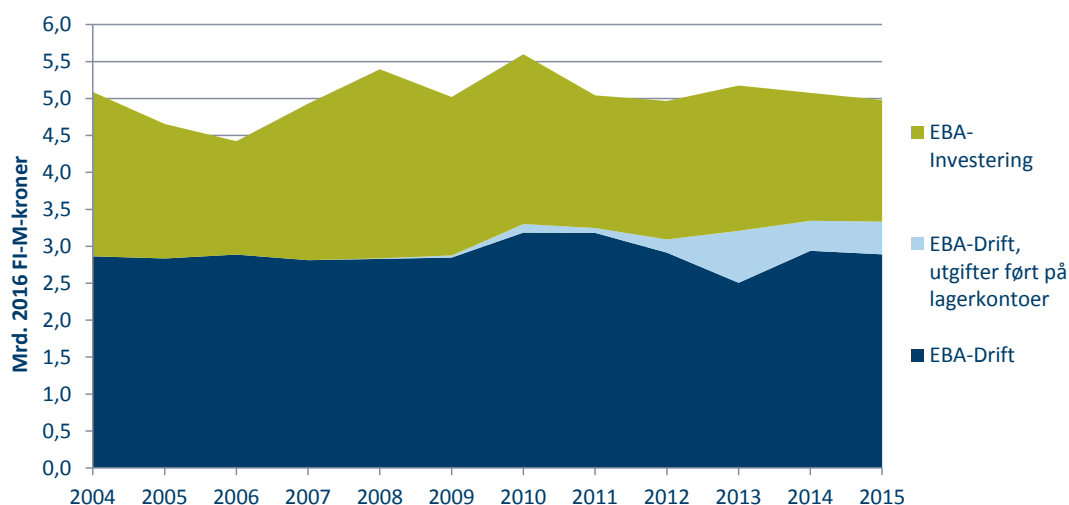
⁴⁶For forsvarssektoren, ekskludert FFI og NSM. Utfyllende definisjon på EBA-utgifter følger figur 3.13.

⁴⁷Forsvarsbyggs årsrapport 2015 (2016).

Formålet med analysen av dette utgiftsområde er å vise de viktigste utviklingstrekkene i utgifter til EBA. Dette er i all hovedsak utgifter ført på underpostene 10128 og 10129. I likhet med de tre tidligere utgiftsområdene tar vi også her utgangspunkt i en hypotese om utviklingen:

”Som følge av effektivisering og avhending av eiendom har samlede driftsutgifter til EBA blitt redusert i perioden.”

Vi starter med en oversiktsfigur over EBA utgifter fordelt på investering og drift.



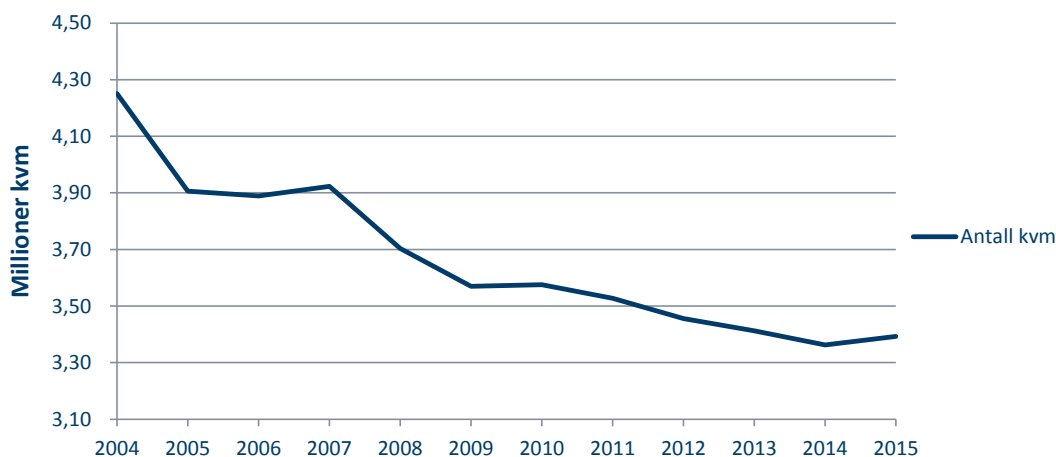
Figur 3.13 Utgiftsområde 4: Forsvarssektorens utgifter til EBA, fordelt på drift og investering, 2004–2015.⁴⁸

Vi ser av figur 3.13 at driftsutgiftene til EBA i perioden 2004–2009 har ligget på et konstant nivå rundt 2,8 mrd. kroner. Driftsutgiftene øker mellom 2009 og 2015 til å utgjøre omlag 3,3 mrd. kroner i 2015, noe som er 16 prosent høyere enn i 2004. Driftsutgiftene er justert for kapitalelementet. Bakgrunn for denne justeringen er at kapitalelementet kun skal synliggjøre fornyelsesbehov, og representerer dermed ingen reelle utgifter. Hvis Hæren eksempelvis betaler 1 million i kapitalelement, får de tilbake en budsjettøkning på tilsvarende størrelse.

Fra 2012 skjer mesteparten av økningen i driftsutgifter på lagerkontoer. Investeringer til EBA har blitt redusert med 26 prosent i perioden, noe som i stor grad skyldes reduserte fellesfinansierte investeringer fra Nato. I 2015 utgjorde EBA-investeringer 1,6 mrd. kroner

⁴⁸Investeringer tilsvarer post 47 kapittel 1710 *Nybygg og nyanlegg*, samt utgifter ført på post 46 i kapittel 1710 *Komponentsutskifting*. Investeringer inneholder også EBA-investeringer på kapitlene 1760 og 1761. Kapitalelementet er avskrevet på driftsutgiftene, og disse er i tillegg justert for bruttobudsjetteringen av Forsvarsbygg fra 2011. Driftsutgiftene er ikke justert for bevilgningsfinansierte aktiviteter.

Når vi analyserer driftsutgifter til EBA er det naturlig å se disse i sammenheng med antall kvadratmeter utleid bygg i forsvarssektoren. I figur 3.14 benyttes data fra Helhetlig eiendomsregister (HER) for perioden 2004–2015.



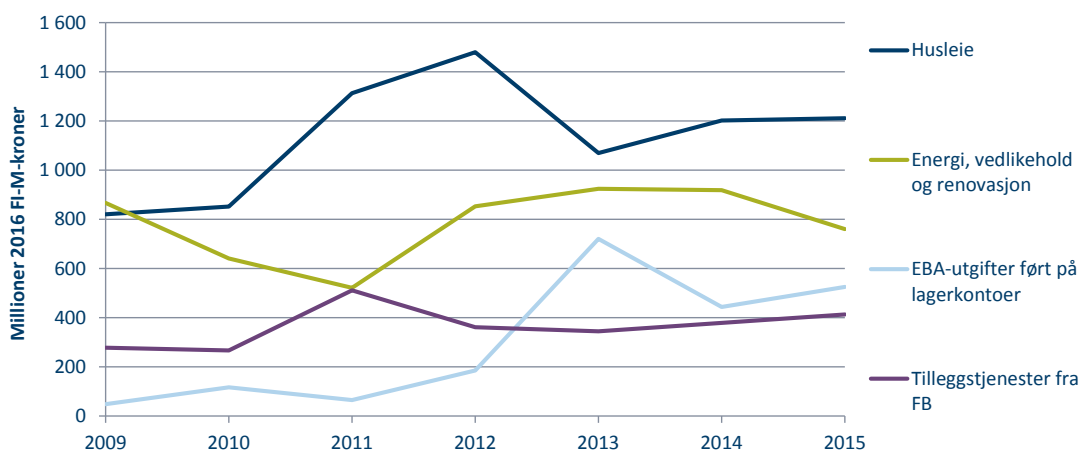
Figur 3.14 Utgiftsområde 4: Utvikling i antall kvadratmeter utleid bygg i forsvarssektoren, 2004–2015.⁴⁹

I figur 3.14 ser vi at utleid bygg i forsvarssektoren har blitt redusert fra 4,2 mill. kvadratmeter i 2004 til 3,4 i 2015, noe som tilsvarer en reduksjon på 20 prosent totalt, eller 2 prosent per år i gjennomsnitt. I samme periode øker driftsutgifter til EBA gjennomsnittlig med 1,5 prosent årlig, noe som resulterer i at driftsutgifter per kvadratmeter totalt øker med 46 prosent i løpet av perioden.⁵⁰

Når vi ønsker å analysere driftsutgiftene til EBA videre, skaper opprettelsen av flere nye under-underposter med EBA-utgifter etter 2008 en utfordring. For en konsistent tidsserie og også med bakgrunn i den observerte økningen i driftsutgifter mellom 2009–2015, illustrerer vi i figur 3.15 EBA-utgiftene med høyest vekst brutt ned på under-underpost i denne perioden.

⁴⁹Uttrekkene fra HER er 31.12. for alle år. Antall kvadratmeter er avgrenset til størrelser som naturlig kan sees i sammenheng med driftsutgiftene, og inkluderer dermed ikke ”spesielle objekter” som parkeringsplasser, gjerder etc. I tillegg varierer det mellom år hvorvidt E-tjenesten er inkludert, så for å få en konsistent tidsserie er E-tjenesten utelatt for samtlige år i perioden.

⁵⁰Driftsutgifter er justert for kapitalelement.



Figur 3.15 Utgiftsområde 4: Driftsutgifter til EBA brutt ned på under-underpostnivå, de fire områdene med høyest utgifter, 2009–2015.

Figur 3.15 viser at utgifter til husleie⁵¹, som er den største under-underposten, er på et høyere nivå i 2015 sammenlignet med 2004. I tillegg observerer vi her til dels store endringer mellom år, noe som blant annet kan skyldes størrelsen på kapitalelementet. Ser vi på under-underpostene *energi, vedlikehold og renovasjon* ligger utgiftene på mellom 500 mill. og 1 mrd. kroner i perioden, med en reduksjon på 17 prosent mellom 2014 og 2015.

Utgifter ført på lagerkontoer er også illustrert i figur 3.15. Disse har vokst fra 47 mill. kroner i 2009 til å utgjøre 524 mill. kroner i 2015. Som vi har sett i våre tidligere utgiftsområder representerer dette også her en utfordring med tap av informasjon rundt hva disse utgiftene faktisk er. Inneholder lagerkontoene utgifter til eksempelvis *Energi, vedlikehold og renovasjon*, kan dette gi feilaktig informasjon i effektiviseringsarbeidet, da disse utgiftene dermed har økt mer enn hva som fremkommer av utgifter ført på ordinære under-underposter.

Vi oppsummerer her analysen av EBA med følgende hovedpunkter:

- Samlede driftsutgifter til EBA har økt med 16 prosent i perioden 2004–2015.
- Totalt antall kvadratmeter har blitt redusert med 20 prosent mellom 2004 og 2015.
- Driftsutgifter per kvadratmeter har økt med 46 prosent i perioden 2004–2015.
- Av under-underpostene har utgifter ført på lagerkontoer økt mest i perioden 2009–2015.

Vår analyse viser at driftsutgifter til EBA har økt i perioden, samtidig som antall kvadratmeter har blitt redusert. Mulige forklaringer på dette kan ligge i innføring av nye kostbare bygg eller nye krav til standard (eksempelvis helse, miljø og sikkerhet (HMS)). I tillegg er drift av en aldrende bygningsmasse en mulig kilde til økte utgifter. Økningen i driftsutgifter per kvadratmeter kan også ha sammenheng med at Forsvarsbygg innledningsvis har avhendet areal som er billigere å drifte, og dermed står igjen med areal som er dyrere i drift.

⁵¹ Justert for kapitalelementet.

Utgifter til EBA står for en betydelig andel av forsvarssektorens samlede utgifter, og dermed bør utviklingen i driftsutgifter følges nøye. Det er utenfor formålet med denne rapporten å gå dypere inn på bakgrunnen for utviklingen vi observerer, men her er det klart muligheter for videre analyser for å kartlegge årsaker.

4 Vridning av ressurser mot operativ virksomhet

I forrige kapittel så vi på hvorvidt forsvarssektoren hadde nådd sine mål om utgiftsreduksjon gjennom å analysere regnskapet til utvalgte utgiftsområder. For å kunne si noe om effektiviseringen har bidratt til det overordnede målet om å frigjøre ressurser til operativ virksomhet analyserer vi i dette kapitlet utviklingen i ressursbruk mellom operativ virksomhet og stabs- og støttefunksjoner. Her tar vi utgangspunkt i totalt antall årsverk i forsvarssektoren for perioden 2004–2015, fordelt på operativ virksomhet og stabs- og støttefunksjoner. Denne fordelingen av årsverk er gjort ved bruk av en konsistent metode for å kategorisere ansvarsstedene i KOSTER-databasen i følgende tre funksjoner:⁵²

1. Styrkeproduksjon
2. Operativ virksomhet
3. Stabs- og støttefunksjoner

Eksempelvis er vedlikehold, basestøtte og administrasjon definert som stabs- og støttefunksjoner, samt at også grenstaber og HV-staber er inkludert som stabs- og støttefunksjoner.⁵³ På aggregert nivå håndterer vår metode sektorens endringer i støttefunksjoner, slik at man til tross for eksempelvis opprettelse av Fremtidig innretning av FLO (FRIFLO) kan analysere forholdet mellom operativ virksomhet og stabs- og støttefunksjoner. På grennivå vil vi likevel kunne se endringer som følge av eksempelvis FRIFLO.

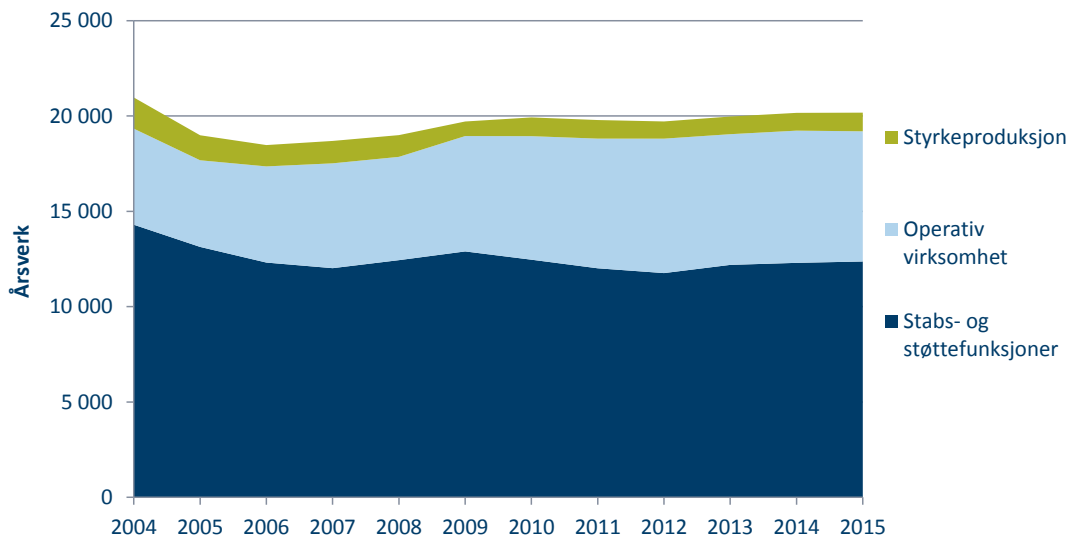
Fordelingen mellom operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner i forsvarssektoren har tidligere blitt analysert for årene 2006–2013 av McKinsey (2015), med hovedresultatet at andelen støtte har ligget stabilt rundt 60 prosent siden 2006. I dette kapitlet utvider vi tidsperioden til 2004–2015, i tillegg til at vi benytter oss av en langt mer detaljert kategorisering fra KOSTER-databasens 14 756 unike ansvarssteder. Videre viser analysen også utviklingen i Forsvaret samt på grennivå.

Utgangspunktet for analysen er å se på forsvarssektoren samlet, og her inkluderes FD, NSM, FB og FFI som støttefunksjoner i sin helhet. Disse etatene har til felles at deres støttefunksjon er av mer indirekte karakter, sammenlignet med eksempelvis basestøtte og vedlikehold. Dermed er et naturlig neste steg i analysen å se på Forsvaret og grenene, der stabs- og støttefunksjonene er av mer direkte karakter. I analysen oppgir vi en samlet andel for operativ virksomhet og styrkeproduksjon, da begge inngår under operative elementer.

⁵²Inndelingen i disse tre funksjonene gjør det også lettere å sammenligne med oppdelingen i Forsvarsstaben (2014).

⁵³Se vedlegg B og C for en detaljert oversikt over oppdelingen i de forskjellige funksjonene.

4.1 Forsvarssektoren



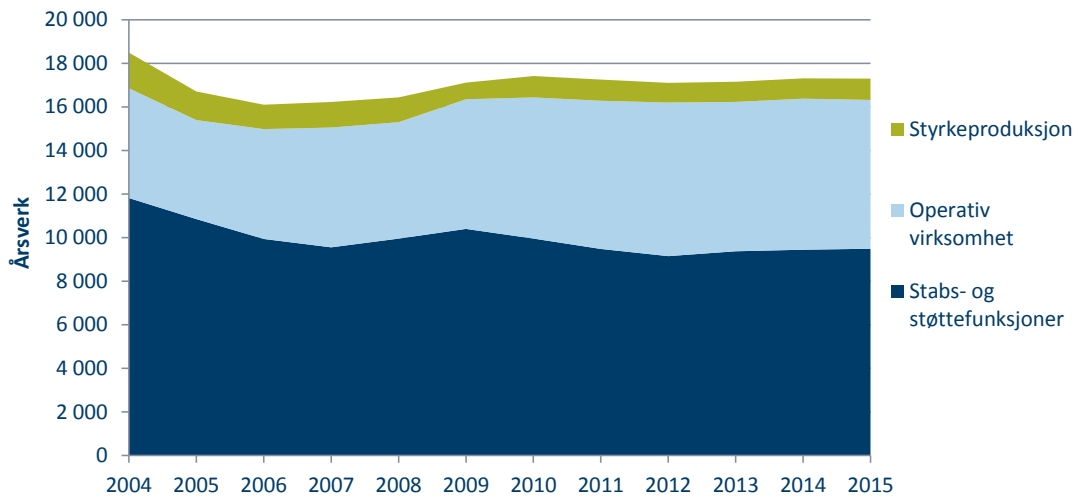
Figur 4.1 Forsvarssektorens utvikling i antall årsverk i operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner, 2004–2015.

Figur 4.1 viser forsvarssektorens utvikling i antall årsverk i operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner i perioden 2004–2015. Vi kan i figuren observere reduksjonen i antall årsverk frem til 2006 som følge av St.prop. nr. 45 (2000–2001), og vi kan se at denne reduksjonen i stort har skjedd innenfor stabs- og støttefunksjoner. I løpet av perioden har andelen årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner falt fra 67 prosent i 2004 til 61 prosent i 2015. Andelen årsverk i operativ virksomhet/styrkeproduksjon har tilsvarende økt fra 33 prosent i 2004 til 39 prosent i 2015. Denne utviklingen kommer fra at økningen i antall årsverk etter 2009 hovedsaklig har skjedd innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon.

I hele perioden har antall årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner blitt redusert med 13 prosent. For 2006–2013 finner McKinsey (2015) en utvikling i samme retning, der antall årsverk i stabs- og støttefunksjoner ble redusert med 5 prosent.⁵⁴ I vår analyse er reduksjonen for samme periode (2006–2013) på 7 prosent. For å finne ut hvor i forsvarssektoren endringen i operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner har funnet sted, går vi nå videre og ser på utviklingen i Forsvaret og på grennivå.

⁵⁴McKinsey (2015), s. 18. Merk at vi her har benyttet prosentvis endring i antall årsverk heller enn andel, for å kunne sammenligne med vår analyse.

4.2 Forsvaret



Figur 4.2 Forsvarets utvikling i antall årsverk i operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner, 2004–2015.

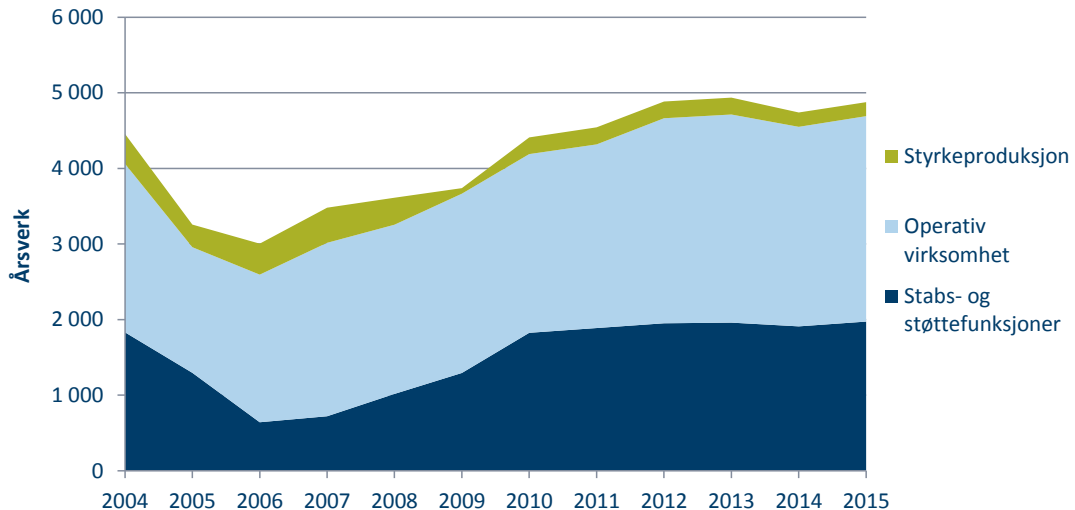
I figur 4.2 utgjør andelen operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner henholdsvis 36 og 64 prosent i 2004. I 2015 har andelen operativ virksomhet/styrkeproduksjon steget til 45 prosent, med en følgende reduksjon i andel stabs- og støttefunksjoner til 55 prosent. Bakgrunn for denne utviklingen finner vi delvis i at nedgangen i antall årsverk var størst innenfor stabs- og støttefunksjoner frem til 2007.

Etter 2009 skjer tilfanget av nye årsverk i hovedsak innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon frem til 2015, samtidig som vi ser en svak nedgang i antall årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner mellom 2009 og 2012. Ser vi på hele perioden (2004–2015) har absolutt antall årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner i Forsvaret blitt redusert med 20 prosent.

For den videre analysen på grennivå starter vi med fordelingen mellom operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner i Hæren og Heimevernet.

4.2.1 Land

Land er definert som Hæren og Heimevernet, altså årsverk ført på kapitlene 1731 og 1734.



Figur 4.3 Hæren og Heimevernets utvikling i antall årsverk i operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner, 2004–2015.

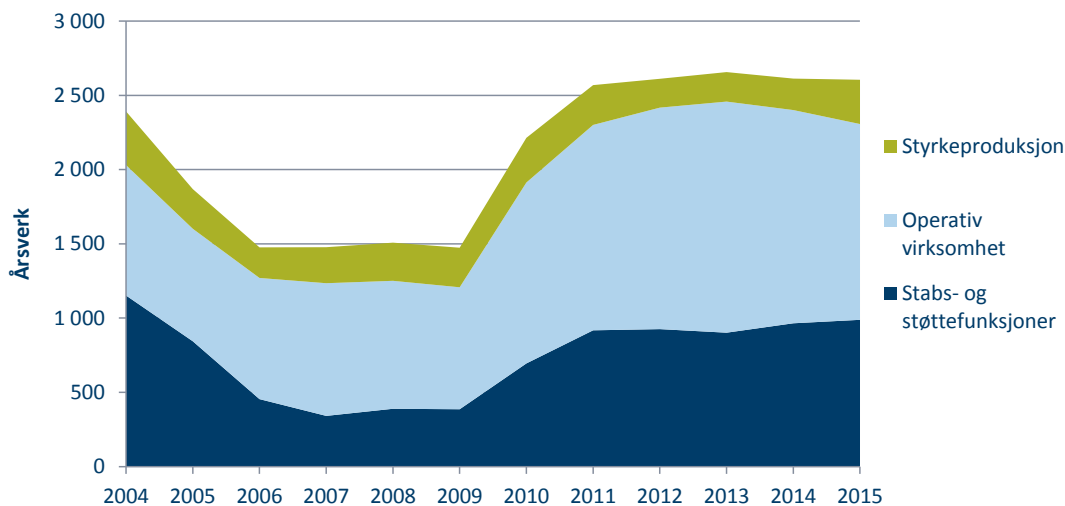
I figur 4.3 kommer nedgangen i årsverk frem til 2006 fra følgende to faktorer: omstillingen i Forsvaret frem til 2006 og overføringen av vedlikeholdstjenester som fulgte opprettelsen av FLO i 2004. Andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon i Hæren og Heimevernet utgjorde mellom 79 og 65 prosent i årene 2006–2009.

Samtidig som antall årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon øker i årene 2010–2015, ligger andelen årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner stabilt rundt 60 prosent. Dette kan forklares med at Hæren fra 2010 tok tilbake flere av støtte- og vedlikeholdsfunksjonene fra FLO gjennom FRIFLO, med en følgende økning i antall årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner.

I 2015 utgjorde antall årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon fremdeles 60 prosent, noe som er en uendret andel sammenlignet med 2004. Dermed har økningen i antall årsverk etter 2006 over tid fordelt seg likt mellom stabs- og støttefunksjoner og operativ virksomhet/styrkeproduksjon.

4.2.2 Luft

Luft er definert som årsverk ført på Luftforsvarets kapittel 1733 samt Redningshelikoptertjenestens kapittel 1791.



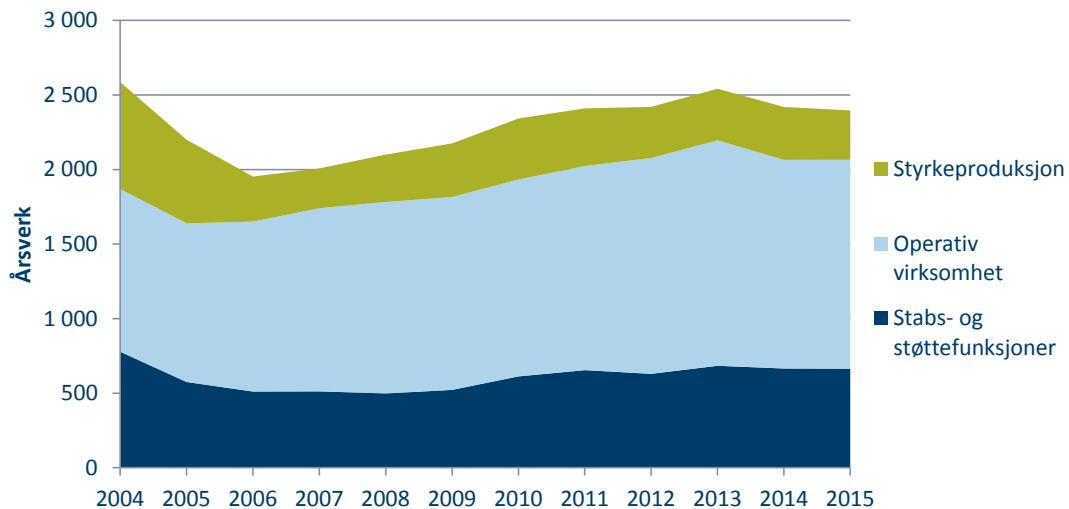
Figur 4.4 Luftforsvarets utvikling i antall årsverk i operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner, 2004–2015.

I figur 4.4 kan vi også observere effektene fra omstillingen fram til 2006, og at reduksjonen i antall årsverk i stort fant sted innenfor stabs- og støttefunksjoner. I 2015 var andelen operativ virksomhet/styrkeproduksjon på 62 prosent, noe som er høyere enn i 2004 da andelen var på 52 prosent. Økningen i antall årsverk fra 2009 skyldes delvis årsverk fra Redningshelikoptertjenestens kapittel 1791, men i hovedsak skjer økningen på kapittel 1733 som følge av FRIFLO.⁵⁵

4.2.3 Sjø

Sjø defineres som årsverk ført på kapittel 1732 Sjøforsvaret og 1790 Kystvakten. Av grenene er det Sjøforsvaret som i 2015 hadde den største andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon med 72 prosent. Videre er endringen i andel årsverk på de forskjellige funksjonene som følge av inn- og utfasing av vedlikeholdstjenester fra FLO ikke like tydelig her. Dette kan vi se i figur 4.5, som viser en tilnærmet uendret andel årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner i perioden.

⁵⁵Økningen i antall årsverk på 1791 fant sted som følge av endret ansvarsdeling mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet fra 2009.



Figur 4.5 Sjøforsvarets utvikling i antall årsverk i operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner, 2004–2015.

I figur 4.5 ser vi at også her synker totalt antall årsverk som følge av omstillingen frem til 2006. I begynnelsen av perioden er det færre operative fartøy i strukturen, da dette var før både Nansen-klassen (fregatter) og Skjold-klassen (kystkorvetter) var fasett inn. Mange av de gamle fartøyene var i tillegg i ferd med å bli utfaset. Spesielt fregattene har mange årsverk per besetning, og etter hvert som flere og flere ble fasett inn, vokste den operative strukturen.⁵⁶ Dermed øker andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon fra 70 prosent i 2004 til en topp på 76 prosent i 2008. I perioden 2008–2015 reduseres andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon fra 76 prosent til 72.

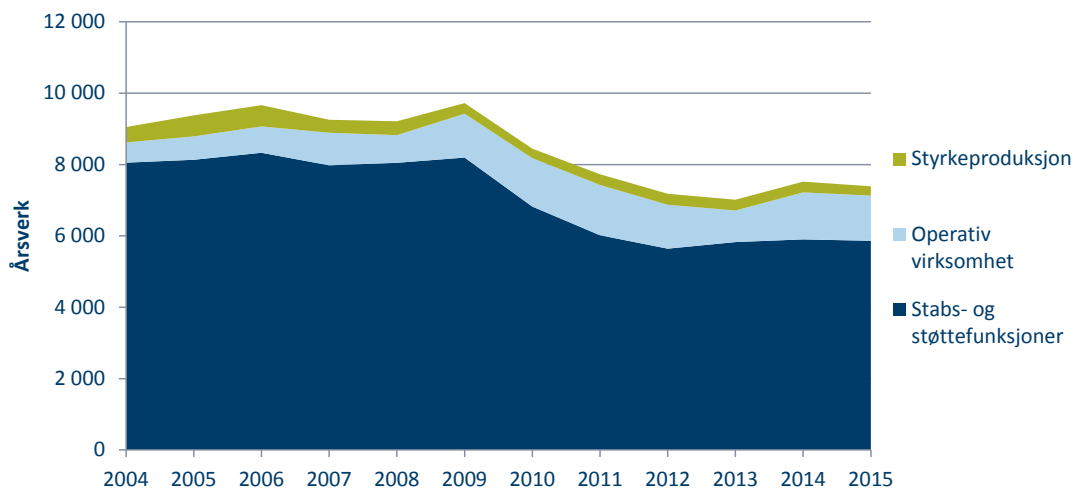
4.2.4 Fellesfunksjoner

Avslutningsvis ser vi på fellesfunksjonene i Forsvaret, definert som: felles ledelse, FLO, Forsvarets spesialstyrker, fellesinstitusjoner under FST, samt årsverk ført på investeringskapitlene.⁵⁷ Operative elementer/styrkeproduksjon i fellesfunksjonene består i hovedsak av spesialstyrkene, internasjonale operasjoner og operative hovedkvarter.

De fleste av disse fellesfunksjonene er rene støttefunksjoner, og dermed utgjør samlet andel operativ virksomhet/styrkeproduksjon kun 21 prosent i 2015. I utgangspunktet fyller fellesfunksjonene et bredt spekter av oppgaver, og man kan diskutere hvorvidt det er hensiktsmessig å se disse samlet. Likevel fyller en analyse av årsverk på felleskapitler funksjonen som et mulig motsvar på det økte antallet årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner vi observerte hos samtlige grener etter 2009. Dette kommer tydelig frem i figur 4.6 hvor antall årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner tilsvarende reduseres mellom 2009–2012. Denne utviklingen kommer i all hovedsak fra en 50 prosent reduksjon i antall årsverk ført på FLOs kapittel 1740.

⁵⁶Se også Røtvold (2014).

⁵⁷Dette er i hovedsak årsverk fra FLO.



Figur 4.6 Fellesfunksjoners utvikling i antall årsverk i operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner, 2004–2015.

Videre ser vi i figur 4.6 at utviklingen i totale antall årsverk er stabil i de første årene av perioden, noe som tyder på at kuttene i antall årsverk frem til 2006 fant sted hos grenene samt resterende etater i forsvarssektoren. Ser vi på hele perioden har absolutt antall årsverk innenfor stabs- og støttefunksjoner blitt redusert med 27 prosent.

Vi oppsummerer dette kapittelet med følgende hovedpunkter:

- For forsvarssektoren samlet har andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon økt fra 33 prosent i 2004 til 39 prosent i 2015. Denne utviklingen kommer fra en absolutt økning i antall årsverk innenfor operative elementer, samtidig som antallet årsverk i stabs- og støttefunksjoner har vært tilnærmet stabilt fra 2009.
- I Forsvaret har andelen operativ virksomhet/styrkeproduksjon økt fra 36 prosent i 2004 til 45 prosent i 2015.
- I Hæren og Heimevernet har operativ virksomhet/styrkeproduksjon i stort utgjort en uendret andel på 60 prosent av årsverkene. Unntaket er perioden etter omstillingen, 2006–2008, da andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon var over 70 prosent.
- Luftforsvaret har en høyere andel årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon i 2015 (62 prosent) sammenlignet med 2004 (52 prosent). Gjennomsnittet for perioden er en andel operative elementer på 66 prosent, og tilsvarende er gjennomsnittlig andel stabs- og støttefunksjoner på 34 prosent.
- Sjøforsvaret har i likhet med Luftforsvaret en høyere andel årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon i 2015 (72 prosent), sammenlignet med 2004 (70 prosent). Gjennomsnittet for perioden er en andel operativ virksomhet/styrkeproduksjon på 74 prosent, med en tilsvarende andel stabs- og støttefunksjoner på 26 prosent.

For den enkelte gren kan endringer i andel årsverk innenfor de forskjellige funksjonene delvis skyldes interne omstillinger i Forsvaret. Likevel har vi observert at Forsvaret samlet sett har økt

andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon fra 36 til 45 prosent i løpet av perioden. Utviklingen med økt andel årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon er også tilfellet om vi ser på hele forsvarssektoren, med en økning fra 33 til 39 prosent i perioden.

Våre analyser underbygger dermed at forsvarssektoren er på vei i riktig retning når det gjelder målsettingen om å frigjøre ressurser fra ikke-operativ virksomhet til operativ virksomhet. Samtidig bør det understrekes at antallet årsverk i stabs- og støttefunksjoner har vært tilnærmet stabilt etter 2009, noe som peker i retning av et videre effektiviseringspotensiale innenfor disse funksjonene. Et slikt potensiale er også påpekt i Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) (Forsvarssjefen, 2015), hvor det anbefales en reduksjon i antallet ansatte i ledelse, støtte og administrasjon (LSA). Likeledes anbefaler McKinsey (2015) å redusere antallet årsverk i stabs- og støttefunksjoner.

5 Avslutning og anbefalinger

Formålet med denne rapporten er å gi innsikt om effektiviseringen av forsvarssektorens ressursbruk har vært vellykket. Visse utgiftsområder har blitt viet ekstra oppmerksomhet i effektiviseringsarbeidet, og for å se om sektoren har nådd sine målsettinger startet vi med å analysere sektorens regnskapsdata. Regnskapsanalysen ga også en historisk oversikt over forsvarssektorens samlede utgifter, slik at vi kunne se utviklingen hos de utgiftsområdene som er gitt ekstra oppmerksomhet i effektiviseringsarbeidet i en sammenheng. Deretter ønsket vi å løfte blikket for å se om sektoren på overordnet nivå har lykket med å frigjøre ressurser til operativ virksomhet. For å gjøre dette analyserte vi sektorens årsverksdata, der vi fordelte årsverkene på operativ virksomhet og stabs- og støttefunksjoner. Dette kapittelet starter med å oppsummere hovedpunkter fra analysen, før vi går over til anbefalinger og videre arbeid.

5.1 Oppsummering

Innledningsvis så vi at forsvarssektorens samlede utgifter har økt i perioden 1970–2014. Denne økningen kommer i hovedsak fra økte utgifter innenfor drift av materiell og EBA. Med bakgrunn i forsvarssektorens egne målsettinger identifiserte vi følgende fire utgiftsområder for en grundigere analyse:

1. Drift, leie og vedlikehold av maskiner
2. Utgifter til konsulenter
3. Reiseutgifter
4. Eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Fra regnskapsanalysen identifiserte for hvert av utgiftsområdene følgende hovedpunkter:

- Utgifter ført på underposten *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* har økt med 51 prosent i perioden 2004–2015. På under-underpostnivå har samlede utgifter ført på *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* og *Drivstoff og smøring* i hovedsak funnet sted hos Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Disse utgiftene har økt mer enn aktivitetsnivået skulle tilsi i Luftforsvaret. I Sjøforsvaret er bildet mer nyansert, da vi for enkelte år observerer økt aktivitetsnivå hos fregattvåpenet og MTB-våpenet, samtidig som ubåtvåpenet og flere av de mindre fartøylene har redusert antall seilingsdøgn i perioden. Samlet sett kan dermed økte utgifter til *Drift, leie og vedlikehold av maskiner* bare delvis kan forklares i økt aktivitetsnivå. Med bakgrunn i dette pekte vi blant annet på EKV-D og råvarepriser som ytterligere forklaringsfaktorer.
- Etter først å falle mellom 2004–2006, har konsulentutgifter mer enn tredoblet seg mellom 2006–2014. Deretter blir utgifter til konsulenter kraftig redusert mellom 2014–2015 som følge av reduksjon i konsulentutgifter til EKS. Med bakgrunn i at konsulentutgifter til EKS varierer betraktelig mellom år fremhever vi 2014 som et unntaksår grunnet mulige feilføringer av utgifter til EKS. Ekskludert utgifter til EKS er samlede konsulentutgifter 48 prosent høyere i 2015, sammenlignet med bunnivået i 2006. På underposten *Kjøp av*

tjenester, der konsulenttjenester føres, observerte vi også en stor andel utgifter til ført på lagerkontoer. I tillegg så vi mulig samvariasjon mellom konsulentutgifter og utgifter ført på under-underposten *Andre tjenester*. Tilsammen utgjør dette en mulighet for at disse utgiftene i realiteten kan være høyere. Med bakgrunn i disse funnene har vi stilt spørsmål ved om tiltakene for å begrense utgifter til konsulenter har hatt ønsket effekt.

- Gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk i Forsvaret og Forsvarsdepartementet er 31 prosent lavere i 2015 sammenlignet med 2004. Forsvarssektoren har redusert gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk frem til 2010, for deretter å ha et tilnærmet konstant nivå frem til 2013. Etter 2013 har gjennomsnittlige reiseutgifter økt. Dermed ser det ut til at tiltak for å redusere reiseutgifter ikke har hatt ønsket effekt de siste to årene.
- Total mengde kvadratmeter EBA har blitt redusert med 20 prosent i perioden 2004–2015. I samme periode har driftsutgiftene økt med 16 prosent, og av disse har utgifter ført på lagerkontoer økt mest. Utviklingen der driftsutgifter øker samtidig som antall kvadratmeter synker medfører en økning i driftsutgifter per kvadratmeter på 46 prosent i 2004–2015.
- Et gjennomgående tema i denne rapporten har vært utfordringer knyttet til bruk av sektorens regnskap til analyseformål. Vi har gjennom rapporten særlig belyst utfordringene knyttet til tap av informasjon om type utgift etter innføringen av lagerkontoer i 2008, noe som reduserer muligheten for å bruke regnskapsdata som styringsverktøy.

Fra analysen av årsverk fordelt på operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner fant vi følgende hovedpunkter:

- For forsvarssektoren samlet har andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon økt fra 33 prosent til 39 prosent i perioden 2004–2015.
- I Forsvaret har andelen operativ virksomhet/styrkeproduksjon økt fra å utgjøre 36 prosent i 2004 til 45 prosent i 2015.
- Andelen årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon er høyere i 2015 sammenlignet med 2004 både hos Luftforsvaret og Sjøforsvaret. For Hæren og Heimevernet samlet er andelen uendret.

Økt operativ andel kommer fra en absolutt økning i antall årsverk innenfor operativ virksomhet/styrkeproduksjon, samtidig som antall årsverk i stabs- og støttefunksjoner har vært tilnærmet stabilt fra 2009. Samlet tyder disse resultatene på at Forsvaret og forsvarssektoren som helhet er på vei i riktig retning når det gjelder å nå målet om å frigjøre ressurser fra ikke-operativ virksomhet til operativ virksomhet.

5.2 Anbefalinger

I denne delen benytter vi rapportens resultater for å komme med anbefalinger inn i forsvarssektorens videre arbeid med effektivisering. Identifiseringen og utarbeidelsen av effektiviseringstiltak kan skje både på det sentrale nivå (*top-down*), eller på et lavere nivå (*bottom-up*). Som eksempel har rapporten fra McKinsey (2015) i stor grad en toppstyrt (*top-down*) tilnærming i sine foreslåtte tiltak, mens mange av tiltakene i IE ble utarbeidet hos de ulike avdelingene i Forsvaret (*bottom-up*). Anbefalingene vi kommer med i dette kapitlet vil være i begge kategoriene, *top-down* eller *bottom-up*, og dermed kunne treffe alle nivåene i forsvarssektoren.

1. Anbefaling om å vurdere styringen på input i effektiviseringsarbeidet

En utfordring i effektiviseringsarbeidet er at forsvarssektoren mangler klare mål på output i sitt verktøy for styring av ressurser (FIF). Dermed har effektiviseringen hatt en tilnærming hvor man i stor grad styrer på input av ressurser, eksempelvis pengebruk eller årsverk, heller enn hva som produseres (output). På områder hvor tidligere tiltak for å redusere utgifter ikke har hatt ønsket effekt, kan det diskuteres hvorvidt en videreføring av en slik input-tilnærming er formålstjenlig. For å redusere utgifter vil det være avgjørende å inkludere tiltak som treffer flere steder i prosessen fra input til output. Her kan mangelen på slike helhetlige grep være en forklaring på manglende måloppnåelse i effektiviseringen. Analysene i denne rapporten indikerer at sterk styring på input i ytterste tilfelle kan ha medført at utgifter feilføres på andre poster, eksempelvis samvariasjonen mellom *Konsulenttjenester* og *Andre tjenester* i kapittel 3.2.

I kapittel 4 så vi at forsvarssektoren var på vei i riktig retning når det gjaldt målet om økt andel i operativ virksomhet. Til tross for at disse analysene er gjort på aggregert nivå, kan resultatet tjene som eksempel på at målet om en vridning av ressurser mot operativ evne kan nåes gjennom en output-tilnærming.

2. Anbefaling om bruk av kontoplan og retningslinjer for å begrense konsulentutgifter

Når forsvarssektoren mangler klare mål på output er det vanskelig å vurdere kvantitativt om bruken av ressurser på konsulenttjenester skjer på en kostnadseffektiv måte. For å sikre en forsvarlig bruk av konsulenter definerer Forsvarsdepartementets retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester i forsvarssektoren hva konsulenttjenester er, i tillegg til å beskrive krav til hvilke forhold som skal dokumenteres ved kjøp av slike tjenester (Forsvarsdepartementet, 2014).

Denne rapporten viste at utgifter til konsulenter, ekskludert utgifter til EKS, har økt fra 2006. Vi observerte også samvariasjoner og tydelige tegn på feilføringer i datagrunnlaget, noe som bekrefter behovet for konsistent praksis i bruken av kontoplanen for å sikre rett informasjon rundt faktiske utgifter. I Forsvarsdepartementets retningslinjer beskrives nettopp behovet for en presis bruk av under-underposter (artsspesifikasjon) i etatens kontoplan ved kjøp av konsulenttjenester i investeringsprosjekter. Når en betydelig andel av konsulenttjenestene også føres på drift, anbefaler vi at konsistent føring av utgiftene også her løftes opp som et eget punkt i retningslinjene for å synliggjøre faktiske utgifter. I tillegg kan det være av

verdi å synliggjøre om bruken av konsulenter er lovpålagt bruk⁵⁸ for ytterligere å forbedre styringsparametrene på hva som er prioriterte områder for bruk av konsulenter.

I retningslinjene for kjøp av konsulenttjenester står det at etatssjefen er den med myndighet til å avgjøre søknader om konsulentutgifter, men at skriftlig delegering av denne myndigheten kan forekomme. En mulig innfallsvinkel i effektiviseringsarbeidet kan være å se på hvor ofte denne myndigheten delegeres, og om budsjettansvarlig dermed mister kontrollen. Ved tap av samsvaret mellom budsjett og myndighet vil alternativ bruk av ressursene ikke i tilstrekkelig grad være synlig for budsjettansvarlig.

3. Anbefalinger for reduksjon av reiseutgifter

Eksempler på tiltak for å redusere reiseutgifter rapportert i IE-databasen er rammeavtaler, bruk av VTC eller at kurs holdes lokalt. Til tross for at vi i denne rapporten observerer manglende reduksjon i reiseutgifter de siste fem årene, anbefaler vi likevel en videreføring av disse nevnte *bottom-up*-tiltakene. Dette fordi tiltak som VTC typisk vil ha en initiell kostnad knyttet til anskaffelse av utstyret, for så å gi gevinster fremover i tid. For ytterligere å begrense bruk av ressurser på reisevirksomhet der dette er mulig, anbefaler vi utarbeidelse av en sjekklister til bruk lokalt for bevisstgjøring av både andre alternativer og hvordan man reiser.

I tillegg bør det sikres at frigjorte midler fra effektiviseringen faktisk benyttes til å øke operativ evne. Her ønsker vi å presisere at reisevirksomhet kan være operativ virksomhet. Hvis frigjorte midler kan brukes på andre aktiviteter enn operativ evne, eksempelvis flere ikke-operative reiser, er effektiviseringen ikke hensiktsmessig utformet mot å nå sitt mål. Vi observerte også samvariasjon mellom ulike reiseutgifter i datagrunnlaget, noe som i likhet med konsulentutgifter bekrefter et behov for konsistent praksis når man fører utgifter.

Denne rapportens funn synliggjør behovet for en enda mer strukturert tilnærming til reduksjon i utgifter til driftsanskaffelser som reiser eller konsulentutgifter. På dette området peker McKinsey (2015) på systematisk innkjøpstransformasjoner innenfor de viktigste produktkategoriene som ett av fire tiltak for å redusere utgifter.⁵⁹ Felles for områdene reise- og konsulentutgifter er det tidligere nevnte behovet for tiltak som i tillegg til å styre på input, også omfatter prosessen.

4. Anbefaling om mer kunnskap på EBA-området

Driftsutgifter til EBA tilsvarte i 2015 omlag 8 prosent av forsvarssektorens samlede utgifter. I denne rapporten fant vi at driftsutgifter til EBA øker samtidig som mengden areal reduseres. Med bakgrunn i dette anbefaler vi videre studier av EBA-området for å forstå denne utgiftsveksten og bidra til å motvirke videre vekst. Her kan mulige tema være videre effektiviseringstiltak innenfor energi, fremtidige kostnadsutfordringer grunnet aldrende bygningsmasse, effektiv avhending av eiendom, insentiver for å redusere utgifter i takt med avhending av areal eller videre potensial for avhending. På flere av disse områdene pågår det allerede effektiviseringsarbeid, eksempelvis innenfor IE. I videre studier av EBA er et sentralt poeng at analysene sees i sammenheng med Forsvarsbyggs styrings- og forvaltningsmodell.

⁵⁸Eksempelvis ekstern kvalitetssikring (EKS).

⁵⁹McKinsey (2015), s. 118.

5. Anbefaling for videre effektivisering av stabs- og støttefunksjoner

I analysen av årsverk fant vi at antallet årsverk i stabs- og støttefunksjoner har vært tilnærmet stabilt fra 2009. Selv om sektoren er på vei i riktig retning med en økt andel årsverk i operative stillinger, synliggjør dette funnet potensialet for en ytterligere økning i operativ andel gjennom videre effektivisering av stabs- og støttefunksjoner.

Eksempler på områder med mulige effektiviseringspotensial finner vi innenfor stabs- og støttefunksjonene HR og økonomi. Her peker McKinsey (2015) på at Forsvaret kjennetegnes ved at disse funksjonene er spedt utover et betydelig antall lokasjoner, og McKinsey anbefaler en større grad av samlokalisering av likeartet virksomhet for dermed å sikre besparelser fra utnyttelse av skalafordeler.⁶⁰ Vi anbefaler i tillegg utarbeidelse av en metode for å sikre at omstillinger i operativ struktur får hensiktsmessige konsekvenser for støttestrukturen.

6. Anbefaling om å sikre kvaliteten på regnskapsdata

”Innføringen av FIF skal bidra til effektivisering i samsvar med FSJs målsetting for Forsvarets omstilling, samtidig som det skal gi Forsvaret en effektiv og forsvarlig forvaltning.” (Forsvarsstaben, 2011, s. 3). Når beslutningstakere skal utarbeide effektiviseringstiltak er det avgjørende å ha korrekt informasjon om faktiske utgifter fra regnskapsdata. Dette punktet treffer samtlige anbefalinger og funn i denne rapporten.

McKinsey (2015) peker også på utfordringer knyttet til datakvaliteten i forsvarssektoren, og våre analyser viser at dette særlig skyldes en økende andel utgifter ført på lagerkontoer etter 2008. I Forsvarets artskontoplan 2015 står det at ”Utgifter ført på under-underpostnivå skal ivareta Forsvarets eget behov for styringsinformasjon”. Et gjennomgående tema i kapittel 3 er nettopp manglende informasjon når en økende andel av utgiftene føres på lagerkontoer.

Videre har vi i vår analyse sett eksempler på at utgifter ikke føres på en konsekvent måte. Til nå virker det som om kvalitet på regnskapsdata ikke har blitt prioritert i stor nok grad. For å muliggjøre profesjonell styring anbefaler også McKinsey (2015) tiltak for at datakvaliteten forbedres vesentlig.⁶¹ Her anbefaler vi at opplæringen styrkes i henhold til ny kontoplan og innføringen av FIF 3, samt at det innføres konsekvenser ved feilføring. Innføringen av FIF 3 i 2016 vil forhåpentligvis gjøre Forsvarets regnskap bedre egnet til analyseformål.

5.3 Videre arbeid

Denne analysen har avdekket behov for videre studier. En type studie handler om å kartlegge bruken av lagerkontoer. For alle våre fire utgiftsområder har utgifter ført på lagerkontoer økt fra disse ble innført i 2008. Her vil en kartlegging ved bruk av bilag i regnskapet kunne gi svar på hvilke type utgifter dette er, og dermed ytterligere styrke kunnskapen rundt forsvarssektorens bruk av ressurser.

⁶⁰McKinsey(2015), s. 42.

⁶¹McKinsey (2015), s. 118.

En annen studie omhandler effektivisering av støttevirksomhet. Sett i lys av at antallet årsverk i stabs- og støttefunksjoner har vært tilnærmet stabilt fra 2009, er det behov for å studere effektivisering av støttevirksomhet for å sikre at omstillinger i operativ virksomhet får hensiktsmessige konsekvenser for stabs- og støttefunksjoner.

En tredje studie treffer utgifter til EBA. Som nevnt under våre anbefalinger, synliggjør denne rapportens resultater innenfor EBA-området behovet for videre studier for å forstå og kunne gjøre noe med utviklingen.

Referanser

- Forsvaret, (2015–2016). *Årsrapport*. (Det refereres til årsrapporten for årene 2014 og 2015.)
- Forsvarsdepartementet, (2001). *St.prp. nr. 45 (2000–2001) – Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*.
- Forsvarsdepartementet, (2004). *St.prp. nr. 42 (2003–2004) – Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*.
- Forsvarsdepartementet, (2005). *Utvalg skal granske konsulentbruk i Forsvaret*, Pressemelding 49/2005.
- Forsvarsdepartementet, (2006). *St.meld. nr. 10 (2005–2006) – Om økonomisk styring i Forsvaret*.
- Forsvarsdepartementet, (2007). *St.prp. nr. 48 (2007–2008) – Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.
- Forsvarsdepartementet, (2014). *Prop. 1 S (2014–2015)*.
- Forsvarsdepartementet, (2014). *Forsvarsdepartementets retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester i forsvarssektoren*.
- Forsvarsdepartementet, (2015). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc.*
- Forsvarssjefen, (2015). *Forsvarssjefens fagmilitære råd*.
- Forsvarssjefen, (2007–2014). *Forsvarssjefens virksomhetsplan*, (Begrenset). Det refereres til virksomhetsplanen for årene 2007–2014.)
- Forsvarssjefen, (2003). *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*.
- Forsvarsstaben, (2006). *Bestemmelser for anskaffelser av konsulenttjenester i Forsvarets militære organisasjon (FMO)*.
- Forsvarsstaben, (2009). *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring*.
- Forsvarsstaben, (2011). *Bestemmelser for innføring av FIF i Forsvaret*.
- Forsvarsstaben, (2014). *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring – Fastsettes til bruk i Forsvaret*.
- Forsvarsstaben, (2014–2016). *Forsvarets artskontoplan*. (Det refereres til artskontoplanen for

årene 2014–2016.)

Forsvarsbygg, (2005–2016). *Forsvarsbyggs årsrapporter*. (Det refereres til årsrapporten for årene 2004–2015.)

Gulichsen, S., Mjelva, A., Svingøy, R., Barstad, A., Johnson, A. U., Hove, K., Sendstad, C. og Lillekvelland, T., (2013). *Ressursoppdatering KOSTMOD 2013 – Metode og datagrunnlag*, FFI-notat 2013/00886, (Begrenset).

Hove, K. og Lillekvelland, T., (2015). *Defence investment cost escalation – A refinement of concepts and estimates*, FFI-rapport 2014/02318.

Hove, K., (2013). *Forsvarets personellutgifter og personellsammensetning 1994–2012 – en analyse av utviklingen gjennom en periode med omstilling*, FFI-rapport 2013/02228, (Untatt offentlighet).

Hove, K., (2016). *Personellutgifter og personellsammensetning i Forsvaret 2014–2015 Med faktaark på kapittel- og personellkategorinivå 2004–2015*, FFI-notat 2016/00006, (Untatt offentlighet).

Hove, K. og Lillekvelland, T., (2016). *Defence specific inflation (DSI) of goods and services a refinement of concepts and new estimates*, FFI-rapport 2016/00175.

Johnson, A.U., (2014). *Forsvarets informasjonsinfrastruktur – en analyse av kostnadsutvikling, aktører og kostnadsstruktur*, FFI-rapport 2014/01394, (Untatt offentlighet).

Johnson, A. U., Hove, K. og Lillekvelland, T., (2015). *Country survey: Military expenditure and defence policy in Norway 1970–2013*.

Kvalvik, S. og Berg-Knutsen, E., (2010). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – Tilnærming og tiltak*, FFI-rapport 2010/01609.

Kvalvik, S. N. og Hove, K., (2012). *Rutiner for kostnadsanalyser ved FFI – kilder til og rutiner for databehandling*, FFI-notat 2011/01322.

McGrath, J. J., (2007). *The other end of the spear: The tooth-to-tail ratio (T3R) in modern military operations*, Army command and general staff coll fort leavenworth ks combat studies inst.

McKinsey & Company, (2015). *Modernisering og effektivisering i stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*.

Norad, (2006). *Årsrapport om norsk bilateral bistand*.

Osloairports, (2015). *Norwegian skal fly Forsvarets personell*, hentet fra <http://www.osloairports.com/2015/10/norwegian-skal-fly-forsvarets-personell.html>, 1.10.2015.

Riksrevisjonen, (2009). *Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i forsvarssektoren*, Dokument nr 3:6 (2008–2009).

Røtvold, A., (2014). *Struktur- og kostnadsutvikling i Sjøforsvaret 1994–2032*, FFI-rapport 2014/00046, (Untatt offentlighet).

Røtvold, A., (2016). *Modell for beregning av P-MVT-satser*, FFI-internt notat 2016/00742.

Steder, B. F., Berg-Knutsen, E. og Pløen, E. S., (2004). *Kostnadsutviklingen i Forsvaret (1994–2003)*, FFI-rapport 2004/03657.

Værholm, M., Johansen, K. P., Sendstad, C. og Tvetbråten, K., (2009). *Forsvarets driftsutgifter til MVT og EBA - regnskapsanalyse 1994–2008*, FFI-rapport 2009/00899.

Åmot, L. E., (2014). *Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – En kvantitativ analyse*, FFI-rapport 2014/01087.

Åmot, L. E., (2015). *Tiltakene hadde kommet uansett – Erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2014*, FFI-rapport 2015/00765.

A Forsvarets artskontoplan

Forsvarets artskontoplan er bygget opp gjennom syv siffer, hvor hvert siffer/siffergruppe har en betydning:

- Første siffer (**101 2430**) angir om det er en utgift eller inntekt som blir ført i regnskapet. (1 er utgift, 2 er inntekt)
- Andre og tredje siffer (**101 2430**) angir hvilken *post* i statsregnskapet som brukes. 01 er drift, 21 er spesielle utgifter, 45 er investeringer osv.
- Fjerde og femte siffer (**101 2430**) angir *underpost*. Dette benevnes i Forsvaret som bevilgningstype, og er nivået som Forsvaret rapporterer på til statsregnskapet.
- Sjette og syvende siffer (**101 2430**) angir *under-underpost*, dette benevnes i Forsvaret som hovedbokskonto eller artskonto. Nivået skal ivareta Forsvarets eget behov for styringsinformasjon.

Andre utgifter, underposter	
101 21	Varig materiell
101 22	Forbruksmateriell
101 23	Reiseutgifter, kurs, velferd og representasjon
101 24	Kontortjenester
101 25	Kjøp av tjenester
101 26	Horisontal samhandel
101 27	Drift, vedlikehold og leie av maskiner, transportmidler
101 28	Forvaltning, drift og vedlikehold av EBA (Forsvarsbygg)
101 29	Andre leieutgifter EBA fra andre enn Forsvarsbygg

Tabell A.1 Underposter i Forsvarets artskontoplan^a

^aDenne versjonen av artskontoplanen ble sist endret 30.1.2015.

B Oppdeling av operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner – Overordnet bakgrunn for oppdeling

Operative avdelinger	Stab/støttefunksjoner	Styrkeproduksjon/skole
KKIS (INI)	FD	FHS
Brigade nord	FB	SSK
FOH	FLO	LSK
FST O	NSM	LKSK
HJK	FFI	KS
GSV	FST	Nato utdanning
HMKG	Basestøtte	
HV	Velferd/Idrett	
Luftvinger	LOI	
Kysteskadren	FHS	
FS	FSAN	
Nato HQ	FRA	
FOHK	FLA	
SJKE	LOS	
KV	PUS	
	CYFOR	
	FOST	
	Grenstaber og HV-staber	
	RSF	
	FMS	
	Vedlikehold	

Tabell B.1 Overordnet oppdeling av operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner.

C Oppdeling av operativ virksomhet/styrkeproduksjon og stabs- og støttefunksjoner – Praktisk eksempel

Ansvarsstednr.	Ansvarsstednavn	Oppdeling
4110301	132 LV 331 skv	Operativt
4110302	132 LV 331 Tacstan	Operativt
4120201	BOHFLSTN PLANSTAB	Stab/støtte
4130608	138 LV BS 1 UTD ØV	Styrkeproduksjon/skole
4130701	LIVING ØR OPS	Operativt
7921210	BASEDRIFT KJØKKEN	Stab/støtte
913	MJK	Operativt
91310	MJK stab	Stab/støtte
2600105	Kjøretøyverksted Smo	Stab/støtte
5101404	HV14/G-2	Stab/støtte
7311106	FSS NIH/F SKYTING	Styrkeproduksjon/skole
7311107	FSS NIH/F SKI	Styrkeproduksjon/skole
1560230	KE/NOTG	Operativt
1560233	KE/MDK	Operativt
1210501	ARGUS LEDELSE	Stab/støtte
1210510	GOLF	Stab/støtte
7210225	VPV DRIFT MESSA	Stab/støtte
6020208	T/F-RSF-IDR-H.MOEN	Stab/støtte
2321106	ØK-AVD	Stab/støtte
2210130	Sambandskompani B	Operativt

Tabell C.1 Praktisk eksempel på oppdeling, 20 av 14 756 unike ansvarssteder i KOSTER-databasen.

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militært teknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

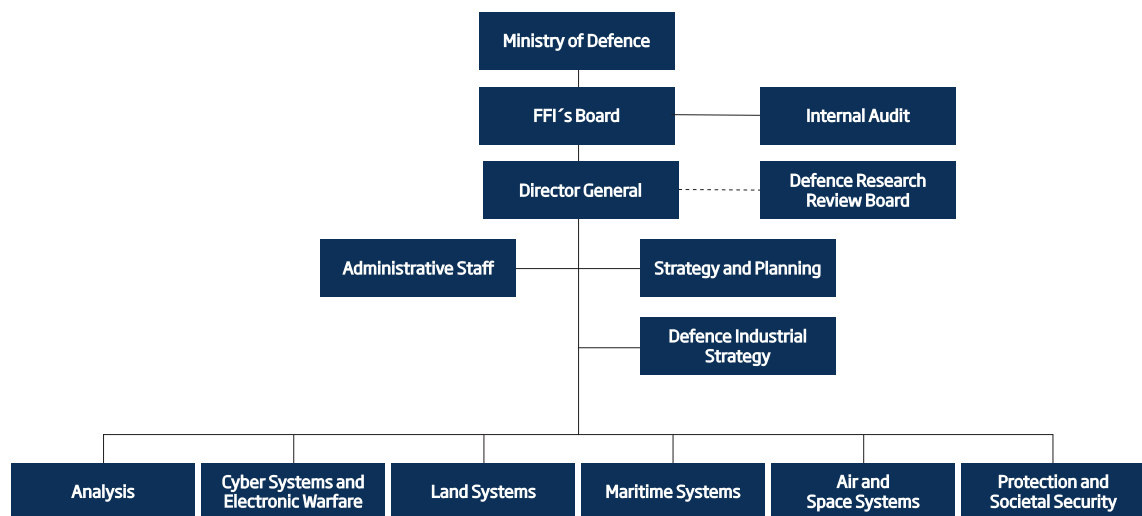
FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisation



Forsvarets forskningsinstitutt

Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: ffi@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)

P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: ffi@ffi.no