

Godkjent  
Kjeller 20 desember 1994



R H Solstrand  
Forskningsjef

**SLUTTRAPPORT FOR PROSJEKT 630 –  
STØTTE TIL UTVIKLING AV ØKONOMI-  
STYRING I FORSVARET**

NESSET Arne, HAGERUPSEN Bente

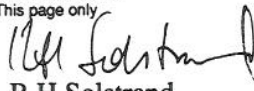
FFI/RAPPORT-94/06123

**FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT**  
**Norwegian Defence Research Establishment**  
Postboks 25, 2007 Kjeller, Norge

POST OFFICE BOX 25  
 N-2007 KJELLER, NORWAY

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE  
 (when data entered)

REPORT DOCUMENTATION PAGE

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-94/06123  1a) JOB REFERENCE FFISYS/630/161.1	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED  2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE	3) NUMBER OF PAGES 31		
4) TITLE SLUTTRAPPORT FOR PROSJEKT 630 – STØTTE TIL UTVIKLING AV ØKONOMISTYRING I FORSVARET (Final report for the NDRE-project 630 "Support to the development of management accounting in the Norwegian Defence sector")				
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) NESSET Arne, HAGERUPSEN Bente				
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)				
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;">                             a) <u>Management accounting</u>                              b) <u>Management accounting system</u>                              c) <u>Cost accounting</u>                              d) <u>Result indicators</u>                              e) <u>Executive Information Systems (EIS)</u> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;">                             IN NORWEGIAN:                              a) <u>Økonomisk styring</u>                              b) <u>Internregnskap</u>                              c) <u>Kostnadsmåling</u>                              d) <u>Resultatmål</u>                              e) <u>Ledelsesinformasjonssystemer (LIS)</u> </td> </tr> </table>			a) <u>Management accounting</u> b) <u>Management accounting system</u> c) <u>Cost accounting</u> d) <u>Result indicators</u> e) <u>Executive Information Systems (EIS)</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Økonomisk styring</u> b) <u>Internregnskap</u> c) <u>Kostnadsmåling</u> d) <u>Resultatmål</u> e) <u>Ledelsesinformasjonssystemer (LIS)</u>
a) <u>Management accounting</u> b) <u>Management accounting system</u> c) <u>Cost accounting</u> d) <u>Result indicators</u> e) <u>Executive Information Systems (EIS)</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Økonomisk styring</u> b) <u>Internregnskap</u> c) <u>Kostnadsmåling</u> d) <u>Resultatmål</u> e) <u>Ledelsesinformasjonssystemer (LIS)</u>			
THESAURUS REFERENCE:				
8) ABSTRACT (continue on reverse side if necessary)  This document is the final report from the NDRE-project 630 "Support to the development of management accounting in the Norwegian Defence sector". The project has supported the project "Resultoriented management accounting for the Norwegian Defence sector" ("RØFF") in the definition and implementation of the new management concept ("Styringskonseptet") primarily in three fields: – the establishment of result indicators and result accounting principles – the application of cost accounting and – the development of Executive Information Systems (EIS). This report gives a brief summary of the problems in concern, the contributions from the project, and the conclusions drawn.				
9) DATE 20 Desember 1994	AUTHORIZED BY This page only  R H Solstrand	POSITION Chief Scientist		

## INNHOOLD

	side	
1	INNLEDNING .....	5
1.1	Bakgrunn .....	5
1.2	Prosjektets målsetning .....	5
1.2.1	Konkretisering av RØFFs styringskonsept; prinsipper for gjennomføring av resultatmåling .....	7
1.2.2	Anvendelse av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret; forstudie og bidrag til implementering .....	7
1.2.3	Utforming og utvikling av ledelsesinformasjonssystemer .....	7
1.2.4	Metoder for langtidsplanlegging under usikkerhet, herunder personellplanlegging .....	8
1.3	Gjennomføring .....	8
1.4	Rapportens innhold .....	9
2	RESULTATMÅLING .....	9
2.1	Status .....	9
2.2	Behovet for, erfaringer med og utfordringer ifm resultatmåling ..	10
2.3	Tilnærming til resultatmåling for Forsvaret .....	10
2.4	Etablering av et produkt- og resultathierarki .....	12
3	KOSTNADSMÅLING – BRUK AV BEDRIFTSØKONOMISKE PRINSIPPER I ET INTERNREGNSKAP FOR FORSVARET .....	13
3.1	Status .....	13
3.2	Arbeidsprosess .....	13
3.3	Styringskonseptet og innføringen av bedriftsøkonomiske prinsipper .....	14
3.4	Utforming av internregnskap og bruken av bedriftsøkonomiske prinsipper .....	15
3.4.1	Overordnede retningslinjer for utforming av internregnskapet ...	15
3.4.2	Fordeling av kostnader i tid .....	15
3.4.3	Fordeling av kostnader i rom .....	16
3.5	Begrensninger og videre arbeid .....	18
4	UTFORMING OG UTVIKLING AV LEDELSESINFORMASJONSSYSTEMER	19
4.1	Status .....	19
4.2	Forstudie om ledelsesinformasjonssystemer i Forsvaret .....	19
4.3	Styringsoppgaver, beslutningsprosesser og ledelsesinformasjon ..	20
4.4	Svakheter ved tidligere LIS-satsninger og fremtidig innretning ..	21
5	PLANLEGGING UNDER USIKKERHET .....	22
5.1	Status .....	22
5.2	Tilnærming til bedre planlegging under usikkerhet .....	22
6	STØTTE TIL ANDRE OMRÅDER INNEN RØFF .....	24
6.1	RØFF-Arbeidsgruppe 2: Krav til et EDB-basert ressursstyringssystem .....	24
6.2	Veiledning i virksomhetsplanlegging .....	25

7	NOEN HOVEDSYNSPUNKTER PÅ RØFF-PROSESSEN ....	25
	Litteratur .....	27
APPENDIKS		
A	RAPPORTOVERSIKT PROSJEKT 630/161.1 .....	29
	Fordelingsliste .....	30



## SLUTTRAPPORT FOR PROSJEKT 630 – STØTTE TIL UTVIKLING AV ØKONOMI-STYRING I FORSVARET

### 1 INNLEDNING

Denne rapporten er en sammenfattende, kort dokumentasjon av arbeidet utført i tilknytning til FFI-prosjekt 630 "Støtte til utvikling av økonomistyring i Forsvaret". Prosjektet har arbeidet med problemstillinger knyttet til implementeringen av det nye styringskonseptet for Forsvaret (1) gjennom prosjektet "Resultatorientert økonomistyring for Forsvaret" (RØFF) (2). Prosjektet ble etablert i juni 1992 og avsluttet i desember 1994. Prosjektrådet har bestått av representanter fra FD III, FO/O, FO/P, FO/HST, FO/SST, FO/LST, FO/HVST og FFI.

#### 1.1 Bakgrunn

I 1991 ble prosjektet "Resultatorientert økonomistyring for Forsvaret" (RØFF) opprettet som et samarbeid mellom FD og FO. Dette ble gjort i erkjennelse av at Forsvaret stod, og fremdeles står, overfor store og krevende omstillinger som følge av at krigsorganisasjonen må tilpasses fremtidens ressursrammer og oppgaver, og at fredsorganisasjonen og dens virksomhet må reduseres og omstilles slik at freds- og krigsstrukturen raskest mulig kommer i balanse.

RØFF-prosjektet utformet et helhetlig styringskonsept for Forsvaret, basert på prinsippene i "Den nye staten" (3). Det ble vektlagt at linjeorganisasjonen i Forsvaret selv måtte ha hovedansvaret for utformingen og gjennomføringen av styringskonseptet, men at det også trengtes faglig støtte til konkretiseringen fra krefter i og utenfor Forsvaret.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) opprettet i 1992 prosjekt 630 – Støtte til utvikling av økonomistyring i Forsvaret (4) for å innpasse sitt bidrag til fremdriften på dette området de påfølgende årene. Erfaringer fra mer enn 20 år med analyser av alternative forsvarskomponenter og -strukturer, og da særlig kostnadsberegninger, ble lagt til grunn for at FFI skulle bidra på dette feltet. FFI ønsket også å styrke egen kompetanse innen økonomisk styring av Forsvaret i freds-tid.

#### 1.2 Prosjektets målsetning

Målsetningen til prosjektet har vært å støtte økonomi- og planleggingsarbeidet i Forsvaret og sørge for at arbeidsmetoder og verktøy blir utformet på en hensiktsmessig måte. Dette skulle i overveiende grad gjøres i tilknytning og samarbeid med RØFF-prosjektet, men det ble også åpnet for å bidra direkte mot andre prosesser i Forsvaret.

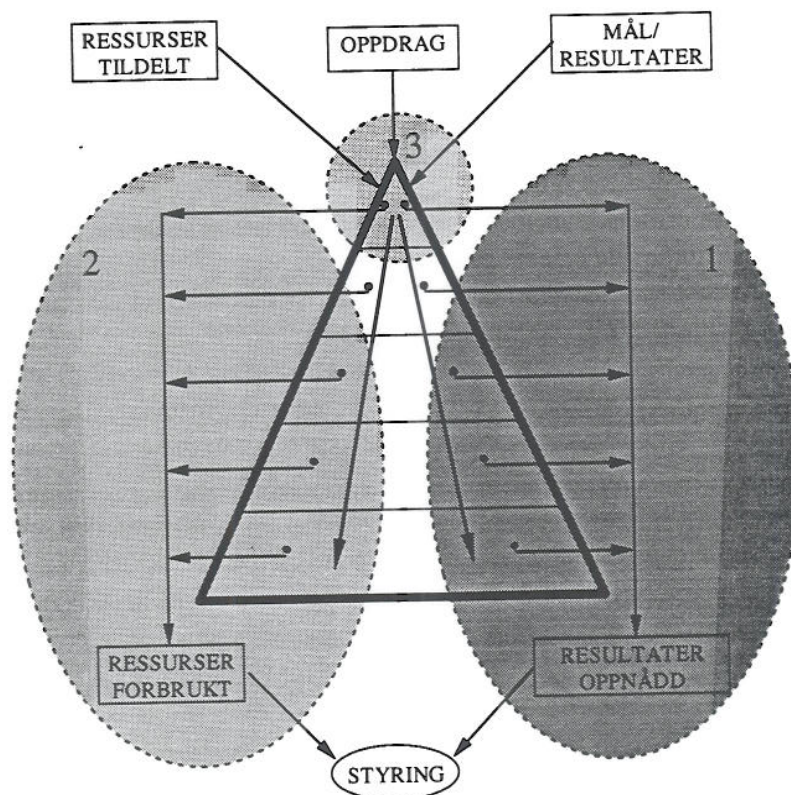
I formuleringen av målsetningen ble det lagt vekt på at FFIs bidrag skulle ses i en helhetlig sammenheng og at innsatsen løpende skulle prioriteres i samråd med FD, FO og RØFF-prosjektet mot de områdene hvor behovene var størst og hvor FFI hadde størst forutsetninger for å bidra.

I styringskonseptet ble det pekt på flere sentrale problemstillinger som måtte løses for å få fremdrift i omlegging til mål- og resultatstyring i Forsvaret. Med bakgrunn i disse ble det definert fire hovedområder hvor prosjektet skulle bidra med utredninger:

- 1 Konkretisering av RØFFs styringskonsept; prinsipper for gjennomføring av resultatmåling

- 2 Anvendelse av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret; forstudie og bidrag til implementering
- 3 Utforming og utvikling av ledelsesinformasjonssystemer
- 4 Metoder for langtidsplanlegging under usikkerhet, herunder personellplanlegging.

De tre første av de ovenstående områdene var primært rettet mot å støtte RØFF-prosjektet, mens det fjerde ville ha mest innvirkning på FO/Os planarbeid. Figur 1.1 kan tjene som et grunnlag for å se hovedområdene i sammenheng.



Figur 1.1 Sammenhengen mellom resultat- og kostnadsmåling og ledelsesinformasjon

De skyggelagte områdene med nummerering i figuren refererer til de tre første hovedområdene beskrevet ovenfor.

Trekanten i figuren henspiller på Forsvaret som organisasjon, bestående av et avdelingshierarki: Fra Forsvarsdepartementet under ledelse av Forsvarsministeren på toppen ned til lokal avdeling under ledelse av lokal sjef. Forsvaret får tildelt bevilgninger fra Stortinget sammen med overordnede mål. Styringskonseptet fastslår at foresatt skal gi oppdrag til undergitt, med medfølgende ressurser og krav til resultatoppnåelse. Dette skal gjøres mellom foresatte og undergitte på alle nivåer, fra øverste nivå ned gjennom organisasjonen til de lokale enhetene. Målstyringen innebærer at det skal være frihet i hvordan ressursene brukes for å nå målene og at ansvarlig sjef som mottar oppdrag er ansvarlig for ressursbruket. Styringen av undergitte består da i å sammenligne ressursforbruket med oppnådde resultater.



Det må derfor tappes to strømmer med informasjon fra organisasjonens virksomhet: ressursforbruk og oppnådde resultater. Den høyre siden i figuren viser hvordan resultatene må måles på de ulike nivåene i organisasjonen, mens den venstre siden viser hvordan informasjon om ressursforbruket for å oppnå disse resultatene må registreres, for å kunne foreta styring.

Også for Forsvarets toppledelse vil ressursforbruk sett opp mot oppnådde resultater være basis for styringen. Det stilles imidlertid spesielle krav til innhold, aggregering og presentasjon av informasjonen på dette nivået. Derfor er ledelsesinformasjon, og systemer for å fremskaffe denne, skilt ut som et eget hovedområde.

I det følgende er prosjektets målsetninger innenfor hvert av de fire områdene beskrevet i nærmere detalj, slik disse er behandlet i prosjektforslaget (4).

### **1.2.1 Konkretisering av RØFFs styringskonsept; prinsipper for gjennomføring av resultatmåling**

Styringsmålene i fredsorganisasjonen bør i størst mulig grad knyttes opp mot de aktuelle forsvarsoppgaver og fredsorganisasjonens evne til å understøtte krigsorganisasjonen. Dette skjer gjennom en produksjon som resulterer i produkter som kan måles på ulike måter. Konkretisering av styringskonseptet innebærer at disse produktene defineres i nødvendig detalj. Selv om linjeorganisasjonen skulle foreta denne konkretiseringen, var det nødvendig med støtte til utforming av produkter, resultatmålingskriterier og –implementering. Med bakgrunn i styringskonseptets hovedidé, bedriftsøkonomiske prinsipper og deres anvendbarhet i Forsvaret skulle prosjektet bidra til å definere Forsvarets produkter. For å kunne gi slike bidrag skulle prosjektet studere og hjelpe til med å avklare prinsipper for resultatmåling, dvs hva som bør evalueres, hvem som bør evaluere og hvordan evalueringen bør foregå (jf høyre side i figur 1.1). Rådene skulle gis med støtte i økonomisk litteratur og de evalueringsprinsipper og metoder som er i bruk i NATO og Norge. Det var videre hensikten at det skulle trekkes på FFIs teoretiske og praktiske erfaring med stridssimulering og kvantifisering av stridsevnebidrag fra produkter i planlagte forsvarsløsninger.

### **1.2.2 Anvendelse av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret; forstudie og bidrag til implementering**

Den venstre siden av figur 1.1 er knyttet til kostnadsmåling. Prosjektets mål var å studere formatet og innholdet av informasjonen om ressursforbruket som skal knyttes til produktene på de ulike nivåene i Forsvaret. For å følge prinsippet om at “brukerene” skal betale for “produktet”, uavhengig av hvor produksjonen finner sted, vil bruken av såkalte bedriftsøkonomiske prinsipper være sentral. I dette ligger det å vurdere hvordan prinsipper og mekanismer fra bedriftsøkonomisk teori og praksis kan bidra til å knytte ressursforbruket til produksjonen og produktene i Forsvaret. Konkret ønsket man å vurdere bruken av internprising, kostnadsfordeling, kalkulatoriske renter, avskrivninger og bedriftsøkonomiske lagervurderinger.

### **1.2.3 Utforming og utvikling av ledelsesinformasjonssystemer**

Innenfor rammen av RØFF-prosjektet var det planlagt å sette igang en *forstudie* av Forsvarets ledelsesinformasjonssystem. Med bakgrunn i FFIs kjennskap til kostnadsinformasjonssystemet KIFO og kostnadsberegningssystemet KOSTMOD var det naturlig at det skulle legges størst

vekt på ledelsesinformasjon for å støtte den sentrale forsvarsledelsens behandling av overordnede problemstillinger.

FFI skulle videre *bidra til utforming av ferdige brukersystemer* og i løpet av prosjektet *utforme enkle testversjoner* av utvalgte moduler av ledelsesinformasjonssystemet, i samsvar med RØFFs fremdriftsplan og systemløsninger. Det var avsatt 0,2 millioner kroner til anskaffelse av nødvendig utstyr til denne utviklingen.

#### 1.2.4 Metoder for langtidsplanlegging under usikkerhet, herunder personellplanlegging

Økt usikkerhet omkring fremtidige økonomiske rammer, forsvarssamarbeid innen NATO og hvilke militære utfordringer som skal møtes, vil medføre behov for prinsipielt nye funksjoner i planleggingsarbeid, planprosedyrer og plandokumenter hos forsvarsledelsen for å kunne ta hensyn til denne usikkerheten i den løpende styringen. I dette ligger det at plan- og utredningsprosessen må dekke et større usikkerhetsområde enn tidligere og at planleggingsrutinene må sikre at langsiktig planlegging utføres kontinuerlig. FFI har i langtidsplanleggingsarbeidet bidratt til strukturanalyser, endring av planprosessen og forbedring av datagrunnlag og verktøy. Prosjektet skulle med utgangspunkt i disse erfaringene bidra til å utvikle metoder for langtidsplanlegging under usikkerhet.

En konsekvens av de forestående endringene i Forsvaret er en omfattende reduksjon av arbeidsstokken. FFI har ikke tung kompetanse innen personellplanlegging, men gjennom en avgrenset innsats hadde man som hensikt å skaffe innsikt og å gi et bidrag. Med bakgrunn i erfaring med strukturanalyser for Forsvaret skulle prosjektet ta utgangspunkt i å vurdere de økonomiske og personellmessige konsekvensene av mulige personellpolitiske tiltak.

### 1.3 Gjennomføring

Prosjekt "Støtte til utvikling av økonomistyring i Forsvaret" ble påbegynt i juni 1992 og avsluttet i desember 1994. Prosjektet har hatt en innsats på 6,8 forsker- og ingeniørår og 3,3 millioner kroner. Dette er vesentlig mindre enn det som ble lagt til grunn i prosjektforslaget og som dannet grunnlaget for utformingen av målsetningene (hhv 11,3 forsker- og ingeniørår og 6,3 millioner kroner). En årsak til dette har vært problemer med å frigjøre nok personell på FFI til prosjektet. En annen viktig årsak ligger i at fremdriften av de deler av RØFF-prosessen som FFI skulle støtte ble vesentlig dårligere enn forutsatt, slik at FFI vanskelig kunne føre fram sin del av arbeidet alene.

Prosjektet er gjennomført i nært samarbeid med prosjektgruppen RØFF og øvrige aktiviteter i RØFF-prosessen. Dette er bl a ivarettatt ved sammensetningen av prosjektrådet, deltakelse i arbeidsgrupper og presentasjon av foreløpige resultater på seminarer med bred deltakelse. FFI har dessuten vært representert i Styringsgruppen/RØFF ved forskningssjef R H Solstrand.

I samsvar med FFIs praksis, har prosjektet rapportert til et prosjektråd. Prosjektrådet har bestått av representanter fra FD III, RØFF-prosjektgruppe, FO/O-B, FO/P, forsvarsgrenstabene (inkludert HV) og FFI. Prosjektrådet ble fra starten av ledet av underdirektør Bjørn Lien, FD III-1, men ble pga skifte av jobb i mai 1994 avløst av seksjonsleder/prosjektleder Sven Lilleby, FD III-1. Prosjektrådets første konstituerende møte fant sted 28 april 1993 og det avsluttende prosjektrådsmøtet ble holdt 21 desember 1994.



I tillegg til prosjektrådet ble det nedsatt en koordineringsgruppe som kunne møtes hyppigere enn prosjektrådet for å sikre en tettere koordinering med RØFF-prosjektet og øke forankringen av resultater i FD og FO. Denne arbeidsgruppen har bestått av prosjektrådets leder, sjef FO/O-B, prosjektleder RØFF samt prosjektleder FFI-prosjekt 630.

Som følge av at prosjektets innsats i stor grad har måttet tilpasse seg RØFFs arbeidsplan og at ressursinnsatsen har vært betydelig lavere enn planlagt, har det ikke vært mulig å realisere målsetningene knyttet til de fire hovedområdene fullt ut. Prosjektet har av nevnte årsaker ikke gitt noe tungt bidrag under hovedområde 4 "Metoder for langtidsplanlegging under usikkerhet, herunder personellplanlegging". Prosjektet har imidlertid også gitt bidrag på felter utenfor de definerede hovedområdene (se kapitlene 2, 3, 4 og 6).

## 1.4 Rapportens innhold

Denne rapporten er prosjektets sluttrapport og begrenser seg til å gi en grov oppsummering av arbeidet som har vært utført. Lesere som ønsker fordypning henvises til prosjektets øvrige rapporter samt annen dokumentasjon fra RØFF-prosessen. Vi viser til litteraturhenvisningene og en oversikt over samtlige rapporter utgitt i tilknytning til prosjektet, gjengitt i appendiks A.

Hvert av kapitlene 2, 3 og 4 oppsummerer prosjektets arbeid i tilknytning til henholdsvis resultatmåling (hovedområde 1), kostnadmåling og bruk av bedriftsøkonomiske mekanismer i et internregnskap for Forsvaret (hovedområde 2) og utforming og utvikling av ledelsesinformasjonssystemer (hovedområde 3). Kapitlene gir status for prosjektets arbeid i forhold til målsetning og planer, bakgrunn for problemstillingene, prosjektets konklusjoner og anbefalinger samt et utspill til videre arbeid. Kapittel 5 omtaler kort problemstillingene i forbindelse med planlegging under usikkerhet og skisserer noen av de synspunktene og forslag til tiltak som er blitt fremmet. Kapittel 6 oppsummerer arbeid utført i regi av prosjektet som ikke direkte kan knyttes til de fire hovedområdene. Med bakgrunn i prosjektets engasjement i og erfaringer med resultatorientert økonomistyring for Forsvaret, presiseres i kapittel 7 noen sentrale synspunkter på RØFF-prosessen som vi har gjort oss under dette prosjektet.

## 2 RESULTATMÅLING

### 2.1 Status

Prosjektet har kun i begrenset grad kunnet gi et tellende bidrag til utvikling av resultatmåling (hovedområde 1). Prosjektet planla å dele arbeidet i tre faser. I første fase ble behov for, erfaringer med og utfordringer ifm resultatmåling problematisert (5). I andre fase er to hovedtilnæringsmåter for resultatmåling i Forsvaret skissert (6). I tredje fase skulle resultatmålingsproblematikken ytterligere konkretiseres i et eksemplifisert produkthierarki. RØFF-prosjektet ønsket imidlertid å gi linjeorganisasjonen i Forsvaret hovedansvar for denne delen av arbeidet. Etter som det ble klart at "linjen" ikke hadde noen evne til å være hoveddrivkraften i dette, gjen tok FFI i flere sammenhenger sitt forslag om å ta et førende initiativ. Dette ble det imidlertid ikke gitt tilslutning til, samtidig som prosjektets knappe ressurser ble kanalisert mot andre delproblemer. Ved prosjektets avslutning er FFI representert i en arbeidsgruppe som skal utrede resultatmåling og utformingen av et produkthierarki for Luftforsvaret (se avsnitt 2.4).



Prosjektet arrangerte 7 september 1993 et seminar med tittelen "Resultatmåling: erfaringer, muligheter og utfordringer", hvor om lag 60 ressurspersoner i RØFF-prosessen deltok.

## 2.2 Behovet for, erfaringer med og utfordringer ifm resultatmåling

Viktige premisser for styring av enhver virksomhet legges gjennom de mål man styrer mot og hvordan man måler oppnådde resultater. Målstyring forutsetter at ulike styringsnivåer i organisasjonen har ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av ulike typer mål. For Forsvaret innebærer målformuleringen en beskrivelse av ulike ønskede effekter så som stridsevne, suverenitetshevdelse, bidrag til FN og NATO-operasjoner etc. Disse forskjellige effektene skal oppnås med stort sett den samme organisasjonen. Fordi stridsevnen i praksis er dimensjonerende for Forsvaret, er oppbyggingen av et målhierarki som understøtter denne evnen avgjørende for organisasjonenes sammensetning og yteevne.

Resultater må vurderes i forhold til målene for virksomheten og sammenstilles med ressursinnsatsen. Styringskonseptet forutsetter nettopp en resultatorientert økonomistyring av Forsvaret ved at ressursforbruk og resultatmål knyttes til samme "måleobjekt". Resultater på alle nivåer og ledd i produksjonskjeden må kunne relateres til det overordnede mål for Forsvaret: å skape forsvarsevne. Resultater må altså knyttes til ulike produkter i den sammenhengende produksjonskjeden for forsvarsevne. Produktdefinisjonen er særlig avhengig av at produktene er målbar mht resultater. Resultatmål kan således ikke utformes isolert. Etablering av resultatmål og definering av produkter har gjensidige føringer på hverandre og må utformes i sammenheng.

I (5) gis en grov fremstilling av erfaringer med resultatmåling i statlig sektor, kommersielle foretak og Forsvaret. I Forsvaret finnes det relativt systematiske resultatmålingsrutiner for operativ måling på lavere nivåer i produkthierarkiet. Standpunktprøver for enkeltmannsferdigheter er eksempler på slike, mens "TACEVAL" og "Generalmønstringer" gir en mer aggregert resultatmåling. Resultatmålingen i Forsvaret kjennetegnes imidlertid av tre fundamentale svakheter:

- resultatmålingen er fragmentarisk idet kun noen forhold måles; mangelfulle konsolideringsrutiner vanskeliggjør dessuten aggregering av resultatdata
- resultatmål på operativt nivå har svak binding til sentral planlegging og beslutninger om fremtidig ressursallokering
- manglende kopling mellom resultatmål og kostnader, hvilket undergraver mulighetene for systematiske og gode ressursallokeringsbeslutninger.

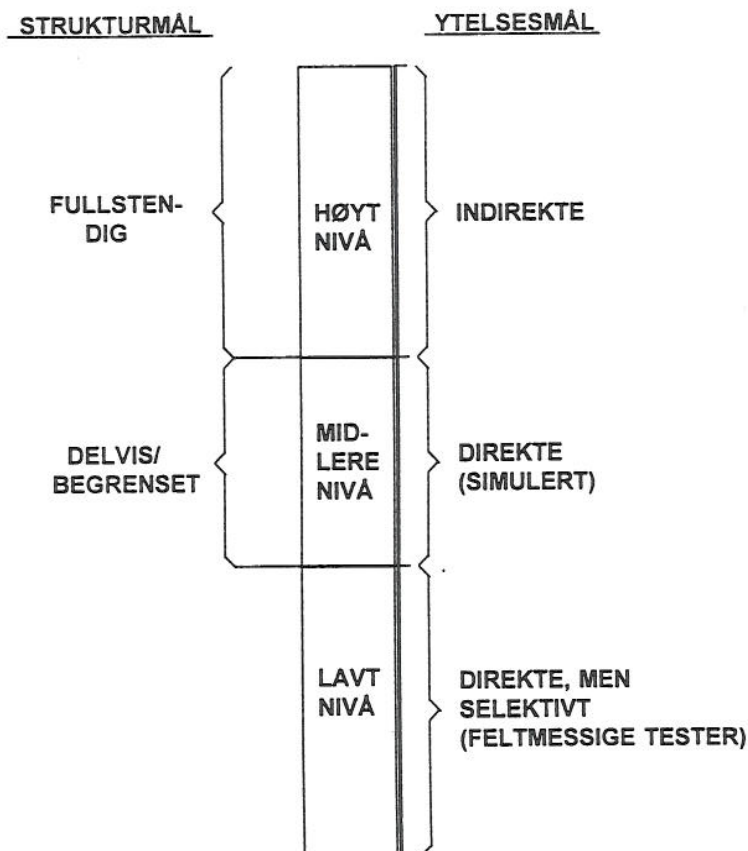
Et fremtidig resultatmålingssystem for Forsvaret må rette opp disse svakheter på en måte som tillater styring ut fra det vedtatte styringskonseptet.

## 2.3 Tilnærming til resultatmåling for Forsvaret

I (5) defineres *resultatmåling* som den prosessen hvor produkter evalueres i forhold til mål for strids-, administrativ- eller stabsarbeid. Produkter er resultatene av ulike typer (strids-, administrativ eller stabs-) virksomhet. Et produkt kan være enten et *fysisk produkt (strukturprodukt)* eller et *ytelsesprodukt*. Strukturelementer som geværsoldat, missil, MTB og brigade er eksempler på fysiske produkter. Ytelsesprodukter utgjør ytelsen til fysiske produkter enten i en spesifikk strids-, krise- eller overvåkingsoppgave eller generelt (oppgavenøytralt/scenario-uavhengig). Et missilbatteris evne til å bekjempe en trussel i en fjord utgjør et ytelsesprodukt.

I (6) beskrives to prinsipielt forskjellige resultatmål. *Struktur mål* tar utgangspunkt i Forsvarets fysiske produkter i form av en forsvarsstruktur med ulike strids- og støtteelementer. Målingen vil bestå i tallfesting av de ulike strukturelementenes materiell- og personellinnhold mht til antall, alder, organisering etc. Disse konkrete elementene er "bærere" av forsvarsevne og er derfor relevante i resultatmålingssammenheng. Struktur mål bør imidlertid, i den grad det er mulig, koples med ytelsesmål. *Ytelsesmål* karakteriserer, gjennom nærmere spesifiserte ytelsesparametre, de ulike elementene i forhold til konkrete oppgaver. Således må også ytelsesmål knyttes til de fysiske produktene og tilhørende struktur mål.

Struktur måling og ytelsesmåling utgjør måleprinsipper som hver for seg har prinsipielle og praktiske begrensninger som gjør dem uegnet som det eneste grunnlag for et målesystem. De rendyrkede måleprinsippene kan imidlertid i en kombinasjon supplere hverandre og bidra til et fornuftig og helhetlig målesystem. Struktur måling er praktisk gjennomførbart på høyere nivåer. Teknisk ytelsesmåling av operative systemer på lavt hierarkisk nivå kan utgjøre grunnlagsdata for *simulering* av operativ ytelse på høyt nivå. Scenario-avhengig ytelsesmåling er relevant og ønskelig på de høyere nivåer i hierarkiet, men av praktiske årsaker kanskje kun gjennomførbart opp til de midlere nivåer, eksempelvis bataljons- og fartøysnivå. På et visst nivå må det utformes et konsolideringsopplegg der struktur målene knyttes sammen med midlere nivåes ytelsesmål; dermed oppveies noe av struktur målingens begrensninger. Figur 2.1 gir en prinsipiell skisse av en resultatmålingstilnærming som kombinerer struktur- og ytelsesmåling.



Figur 2.1 Skisse av et kombinert struktur-/ytelsesmåleprinsipp

En tilnærming til resultatmåling basert på hovedlinjene skissert ovenfor kan i stor grad ta utgangspunkt i eksisterende prosedyrer og verktøy for resultatmåling. For struktur måling kan



man bygge på informasjon i materiell- og personelloversikter som eksempelvis materiellregnskaper, krigsoppsetningsplaner, KIFO etc for å måle i hvilken grad strukturen er realisert. For ytelsesmåling kan det tas utgangspunkt i operative tester å la "TACEVAL" og "Generalmønstringer" (scenario-uavhengig ytelsesmåling) og stridssimuleringer og kartspill (scenario-avhengig ytelsesmåling).

#### 2.4 Etablering av et produkt- og resultathierarki

Produktthierarkiet utgjør strukturen av overordnede samleprodukter og underordnede delprodukter og grensesnittene mellom disse. Hierarkiet vil ha form av en pyramidestruktur, der man ikke nødvendigvis måler de samme forhold på ulike nivåer. Eksempelvis kan man måle ytelse på lavere nivåer og strukturoppnåelse på høyere nivåer eller også bruke en kombinasjon av måleprinsippene på samme nivå (se avsnitt 2.3).

Produktthierarkiet bør utformes på bakgrunn av fire hovedkriterier som er utformet for resultatmålingssystemet: dekomponerbarhet, relevans, målbarhet og tilordning av kostnader. Måling av resultater på alle produksjonsnivåer i organisasjonen må henge sammen på en konsistent og etterprøvable måte (dekomponerbarhet). Resultatmålene må på alle produksjonsnivåer gi uttrykk for bidraget til det overordnede målet: evnen til forsvar (relevans). De egenskapene en ønsker å måle må kunne kvantifiseres, og kvantifiseringen må kunne gjennomføres på en kostnadmessig akseptabel måte (målbarhet). Mål- og resultatstyring forutsetter dessuten at måloppnåelsen på de ulike nivåer kan relateres til tilhørende ressursinnsats (tilordning av kostnader).

Det kan skisseres fire forhold som må avklares i forbindelse med etablering av et omforent produkt- og resultathierarki. For det første må *resultatdimensjoner* for styringsoppgavene på de ulike nivåer klarlegges. Med dette menes å konkretisere langs hvilke dimensjoner resultatene skal måles på de ulike nivåene og avklare sammenhengen mellom resultatene på høyt og lavt nivå. Relevante og målbare resultatdimensjoner vil være førende for definisjonen av produktene Forsvaret skal styre på.

Videre må resultatene relateres til et sett av ønskede produkter for Forsvaret: et *produktthierarki*. Produktthierarkiet vil fremstå som struktur mål på overordnet nivå ned til funksjonsrelaterte ytelser på lavere nivåer. Produktene vil være utgangspunktet for formuleringen av oppdragene, og styringen må ta utgangspunkt i ressursforbruket og resultatene knyttet til produktene på de ulike nivåene.

Styringen av selve produksjonsprosessen må selvsagt ta utgangspunkt i hvilke produkter som skal følges opp på de overordnede styringsnivåer. Styringen av produksjonen krever imidlertid et sett av konkrete og håndterbare *styringsobjekter* langs noen få dimensjoner; aktivitet og system har her vært foreslått brukt. Det tredje forholdet går således ut på å avklare hvilke dimensjoner en skal benytte som styringsobjekter. Dimensjonene må være så enkle og ensartede som mulig for bruk tvers gjennom alle deler av Forsvarets fredsorganisasjon.

En fjerde konseptuell avklaring som gjenstår i tilknytning til konkretiseringen av styringskonseptet, er etablering av et standard *rammeformat for utforming av oppdrag* på ulike nivåer. Oppdragenes konkrete innhold og spesifikke forutsetninger må selvsagt utformes gjennom den løpende styringsdialog. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å overlate avklaringen av det format oppdragene skal utformes etter til denne dialogprosessen. Oppdragsformatene må utformes

etter retningslinjer som gjelder for hele styringssystemet, slik at enkelhet og intern konsistens sikres.

FFI deltar ved rapportens utgivelse med én representant i Luftforsvarets arbeidsgruppe for "Resultatmåling og resultatanalyse i Luftforsvaret" (7). Gruppen består av representanter fra inspektoratene, avdelingene i LST, Rygge og Ørland hovedflystasjon, LFK og PULSAR-prosjektet og ledes av sjef for Økonomistyringskontoret i LST/Plan. Gruppen har i oppdrag:

– å lage GILs analyserutine som skal være LSTs verktøy for måling, analyse og vurdering av stasjonenes og skolenes oppnådde resultater ift de oppdrag med resultatkrav GIL har gitt i DOK 3

– å lage en håndbok som kan være til hjelp for stasjoner og skoler for måling og analyse av prosessen fram mot løsning av oppdragene gitt i DOK 3 og av andre forhold enn de GIL vil drive sin oppfølging på.

Gruppens arbeid startet september 1994 og skal slutføres ultimo august 1995.

### **3 KOSTNADSMÅLING – BRUK AV BEDRIFTSØKONOMISKE PRINSIPPER I ET INTERNREGNSKAP FOR FORSVARET**

#### **3.1 Status**

På bakgrunn av det nye styringskonseptets styringsprinsipper har prosjektet tatt stilling til hvilket ressursforbruk som er relevant for den interne styringen, hvilke bedriftsøkonomiske mekanismer som er nødvendig for å implementere disse prinsippene og hvordan mekanismene grovt kan tilpasses Forsvaret. Prosjektet har, utover målsetningen i prosjektforslaget (4), funnet det nødvendig for konkretiseringen av mekanismene å beskrive hvilke styringsoppgaver og beslutningsprosesser det interne regnskapet skal understøtte. Det har midlertid ikke vært mulig i detalj å beskrive hva ressursforbruket skal knyttes til og hvordan dette skal gjøres ved hjelp av bedriftsøkonomiske mekanismer i internregnskapet, hovedsaklig grunnet et manglende produkt- og resulathierarki. Dette har satt grenser for hvor langt det har vært mulig å konkretisere hvilken informasjon som skal rapporteres og spesielt hvordan mekanismene for fordeling av ressursforbruket i rom bør utformes. Prosjektet har derfor ikke hatt grunnlag for å utforme konkrete forskrifter for bruk av bedriftsøkonomiske mekanismer i et fremtidig internregnskap for Forsvaret og dermed heller ikke kunnet bidra med implementering av slike forskrifter.

Rapportene (9), (10), (11), (12), (13), (14), (15), (16), (17), (18), (19), (20) og (22) er utgitt i tilknytning til delområdet. Prosjektet har videre arrangert to seminarer, "Bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret" (26 mars 1993) og "Organisering av internregnskap og bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret" (8 mars 1994), for å presentere og forankre foreløpige resultater.

#### **3.2 Arbeidsprosess**

Vurderingen av hensiktsmessigheten av de bedriftsøkonomiske prinsippene for Forsvaret tok utgangspunkt i bedriftsøkonomisk litteratur. Det ble foretatt en første vurdering av hvorvidt og



eventuelt hvordan disse prinsippene kunne anvendes i Forsvaret, med utgangspunkt i styringskonseptet og særtrekk ved Forsvaret som organisasjon.

Det ble videre foretatt en spørreundersøkelse blant en rekke offentlige og private foretak, hvor praktisering av bedriftsøkonomiske prinsipper i et internregnskap ble kartlagt. Hensikten med dette var å trekke lærdom av andre organisasjoners erfaringer med hensyn til utforming og praktisering av et regnskap bygget på bedriftsøkonomiske prinsipper for den interne styringen av virksomheten. I denne fasen ble det også samarbeidet med "Pilotprosjekt virksomhetsregnskap (PIVI)" (21), et prosjekt i regi av FO/O&PI for å skape et regnskapssystem som gir lokal sjef bedre oversikt over ressursforbruket. Erfaringer fra pilotavdelingene er dokumentert i (22) og inngår som en del av grunnlaget for anbefalingene mht bruken av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret.

Den siste delen av arbeidet bestod i å konkretisere hvilken styringsinformasjon som er nødvendig for å løse styringsoppgavene i Forsvaret, og på dette grunnlaget konkludere med, så langt det var mulig på tidspunktet ved arbeidets avslutning, hvordan internregnskapet for Forsvaret bør utformes og hvilke bedriftsøkonomiske prinsipper og mekanismer som bør legges til grunn. I denne arbeidsfasen var det lagt opp til et tettere samarbeid med FD-III og FO/O, for i enda større grad å forbedre og forankre resultatet av arbeidet. I denne sammenhengen har det bl a vært et tett samarbeid ifm utformingen av "Forslag til rammekontoplan for Forsvaret" (8), slik at rammekontoplanen i store trekk er forenlig med våre anbefalinger om bruk av bedriftsøkonomiske mekanismer.

### 3.3 Styringskonseptet og innføringen av bedriftsøkonomiske prinsipper

Regnskapsrapporteringen i Forsvaret i dag skjer i hovedsak ut fra kontantprinsippet; statsregnskapets format har til nå vært styrende for regnskapsføring og -rapportering i hele Forsvaret. Statsregnskapet er imidlertid i første rekke bygd opp for å tilfredsstille Stortingets og politikerne informasjonsbehov. Som en konsekvens av dette er det lagt stor vekt på makroøkonomiske aspekter og i mindre grad på de rent bedriftsøkonomiske. Den interne styringen av Forsvaret fordrer imidlertid økonomisk informasjon som er bygget opp langs andre linjer enn den eksterne regnskapsrapporteringen.

En konsekvens av styringskonseptet og overgangen til målstyring er at ressursforbruket skal vurderes opp mot oppnådde resultater og mot ressursforbruket i tidligere perioder eller andre steder. Det er her viktig så langt som mulig å få med forbruket av *alle* ressurser, både det som medfører en utbetaling i inneværende periode og det som ikke gjør det. For at dette skal kunne gjøres er det nødvendig å avgrense ressursforbruket i tid, slik at det er ressursforbruket for den samme periode som sammenlignes. Dette krever en fordeling av utbetalingene i tid (periodisering).

En annen konsekvens av å innføre målstyring er at man må ha mulighet til å knytte informasjon om ressursforbruket til produkter og ulike styringsobjekter i Forsvarets produksjonsprosess. I styringskonseptet (1) slås det fast at man skal følge opp ressursene langs flere oppfølgingsdimensjoner; som aktuelle oppfølgingsdimensjoner er art, ansvar, aktivitet, prosjekt, produkt og oppdrag nevnt. For økonomisystemet betyr dette at det må være mulig å allokere ressursforbruket til flere oppfølgingsdimensjoner parallelt. Dette har som konsekvens at man må innføre mekanismer for å fordele ressursforbruket fra der ressursforbruket oppstår til det man ønsker å knytte ressursforbruket til, dvs mekanismer for fordeling av kostnader i rom.



Det er prosjektets klare oppfatning at styringskonseptets (1) bærende idé ikke lar seg realisere dersom ikke beslutningstakere tar beslutninger på grunnlag av kostnadsinformasjon som er riktig avgrenset i tid og rom. Dersom ikke *totalt* ressursforbruk rapporteres *i tilknytning til* styringsobjektene, vil en videreføre en mangelfull og lite målrettet økonomistyring. Praktisering av bedriftsøkonomiske prinsipper, gjennom implementering av bedriftsøkonomiske mekanismer for fordeling av kostnader i tid og rom i et internregnskap, er derfor en forutsetning for helhetlig og resultatorientert økonomistyring.

### 3.4 Utforming av internregnskap og bruken av bedriftsøkonomiske prinsipper

#### 3.4.1 Overordnede retningslinjer for utforming av internregnskapet

For å sikre det helhetlige styringsperspektivet som den interne styringen fordrer som følge av innføringen av styringskonseptet, er det nødvendig at det interne regnskapet reflekterer alt ressursforbruk, uavhengig om ressursforbruket medfører en utbetaling i inneværende periode eller ikke. Et helhetlig omfang innebærer også at det interne regnskapet skal understøtte styringen til beslutningstakere på alle nivåer i organisasjonshierarkiet, både innen primær- og støttevirksomheten.

Enkelhet må etterstrebnes ved utforming av internregnskapet, men dette er underordnet kravet om en helhetlig løsning. Enkelhet må derfor oppnås ved at det åpnes for grovkornede mekanismer og *ikke* ved å representere kun deler av helheten nøyaktig. Prosjektets anbefalinger om hvordan bedriftsøkonomiske mekanismer bør tas i bruk bygger på en slik enkelhetslinje.

Målsettingen om et helhetlig og konsistent styringsgrunnlag kan best sikres ved at det utformes et standard rammeverk for utforming og føring av det interne regnskapet. Standarden bør utformes sentralt og må benyttes av alle enheter innen Forsvarets organisasjon. Rammeverket må være detaljert og inneholde stringente rutiner for all behandling og presentasjon av internregnskapsinformasjon.

Regler og rutiner for etablering av det interne regnskapet må gjøres kjent og tilgjengelig for regnskapsansvarlige og –brukere gjennom sentralt utformede håndbøker. Implementeringen av et internt regnskap må ses i sammenheng med innføringen av databaserte informasjons- og rapporteringssystemer; regler og rutiner for føring av det interne regnskapet bør i stor grad automatiseres i disse.

Tilrettelegging av kompetanse og tilstrekkelig kontinuitet i bemanningen av viktige funksjoner vil videre være en kritisk suksessfaktor ved innføringen av det interne regnskapet.

#### 3.4.2 Fordeling av kostnader i tid

En overgang til regnskapsprinsippet innebærer at det fokuseres på bruken av ressursene snarere enn anskaffelsen av eller utbetalingene i tilknytning til disse. Dette gjøres i praksis ved at investeringer i varige driftsmidler ikke utgiftsføres samtidig som betaling finner sted, men at eiendelen føres opp med en verdi i balanseregnskapet og at den *avskrives* over tid i takt med verdifallet. Likeledes utgiftsføres ikke eiendeler som skal lagres; disse kostnadsføres når de tas *ut av lageret* for å bli brukt i produksjonen. For å reflektere at kapital har alternativ anvendelse, og dermed en alternativkostnad, beregnes det kalkulatorisk rente på samtlige eiendeler i balanseregnskapet.

En konsekvens av å skille bruken av ressursene (kostnaden) fra anskaffelsen (utbetalingen), er at det oppstår et behov for oversikt over verdiene av ressursene som er anskaffet, men ikke brukt. Et *balanseregnskap* gir en slik oversikt ved å vise verdien av eiendeler, gjeld og egenkapital målt i kroner på et bestemt tidspunkt.

Verdiforringelse av stridsviktige eiendeler<sup>1</sup> er i all hovedsak ikke relevant for styring av fredstidsproduksjonen. Stridsviktige eiendeler er anskaffet av hensyn til krigsorganisasjonen og bruken av disse eiendelene må ses på som en gratisressurs i fredstid. Alternativkostnaden for bruk av stridsviktige eiendeler i fredstidsproduksjonen er null, fordi man ville hatt disse eiendelene uavhengig av om de brukes i fredstidsproduksjonen eller ikke. Det eneste unntaket hvor alternativkostnaden for bruk av stridsviktige eiendeler er større enn null er i de tilfellene hvor levetiden reduseres betydelig som følge av fredstidsproduksjonen. Vi presiserer at dette kun gjelder kapitalkostnadene. Driftskostnader, så som kostnader for drivstoff og reservedeler, som skyldes bruken i fredstid, må naturligvis belastes fredstidsproduksjonen.

Periodisering av kostnader for stridsviktige eiendeler vil heller ikke gi informasjon som er relevant for beslutninger knyttet til krigsorganisasjonen. En gjennomgående lang levetid og den raske teknologiske utviklingen gjør at enkle mekanismer basert på historiske kostnader gir liten, endog misvisende, styringsinformasjon for disse eiendelene. Et relevant styringsbidrag fordrer en atskillig mer sofistikert og ressurskrevende metodebruk (for eksempel bruk av gjenanskaffelseskostnad ved avskrivning). For stridsviktige eiendeler finnes det dessuten allerede systemer og rutiner som kan sørge for en helhetlig og sentral koordinering gjennom den langsiktige strukturplanlegging.

Balanseregnskapet vil kun inneholde verdiene for eiendeler som defineres som forvaltningsmessige eiendeler<sup>1</sup>. Kriterier for å skille mellom forvaltningsmessige og stridsviktige eiendeler blir dermed viktig. Prosjektet har vurdert ulike tilnæringsmåter for å operasjonalisere dette skillet, og konkluderer med at det er mulig å gjøre et skille med utgangspunkt i eksisterende klassifiseringssystemer for materiell.

For å realisere et internregnskap basert på periodiserte kostnader, har prosjektet vurdert og gitt anbefalinger for hvordan mekanismer som *avskrivninger*, *kalkulatoriske renter* og *lagervurderinger* bør implementeres i Forsvaret. Eiendeler avskrives jevnt over levetiden på grunnlag av historisk kost. For beregning av kalkulatorisk rente benyttes det én rentesats; denne relateres til markedsrenten. Eiendeler som lagres belastes når de tas ut fra lageret med innkjøpsprisen for den første eller siste anskaffede varen, avhengig av hvilken innkjøpspris som er høyest. De konkrete anbefalingene mht hvordan mekanismene bør utformes samt en nærmere begrunnelse av hvorfor de anbefales innført, er dokumentert i (12), (13), (14), (15) og (19).

### 3.4.3 Fordeling av kostnader i rom

En overgang til målstyring innebærer at ressursforbruk skal rapporteres i tilknytning til ulike rapporteringsobjekter (produkter, aktiviteter o l). Dette fordrer mekanismer for kostnadsallokering.

Internprising og kostnadsfordeling utgjør mekanismer for fordeling av kostnader i rom. Internprising innebærer at det knyttes en pris til varer og tjenester som overføres mellom enheter

1. *Stridsviktige eiendeler* er eiendeler som i første rekke er anskaffet av hensyn til krigsorganisasjonens behov, i motsetning til *forvaltningsmessige eiendeler* som først og fremst er anskaffet av hensyn til den produksjonsprosessen som finner sted i fredstid.



innen Forsvaret; denne prisen (dvs kostnaden) belastes brukerens budsjett. Kostnadsfordeling innebærer i likhet med internprising at kostnader for varer og tjenester rapporteres i tilknytning til den brukeren som har initiert ressursforbruket; fordelte kostnader gjøres imidlertid ikke gjenstand for belastning av brukers budsjett.

Ytelser og gjenytelser mellom foresatte og undergitte enheter vil være regulert i detalj i styringsdialogen gjennom resultatkrav og ressurstildelinger. Bedriftsøkonomiske "kjøreregler" blir derfor overflødige.

Styringskonseptets (1) inndeling av Forsvarets virksomhet i primær- og støttevirksomhet og en styringsmodell med horisontal samhandel mellom disse, vil medføre at kostnader gjennom samhandlingen og den løpende registreringen "kommer nærmere" Forsvarets sluttprodukter. Samhandlingen bør gjelde *alle* overføringer mellom likeverdige, selvstendige enheter, enten overføringene skjer mellom enheter innen primærvirksomheten, innen støttevirksomheten eller mellom disse. Forutsetningen er at de samhandelnde enhetene ikke står i noe direkte vertikalt styringsforhold til hverandre.

Også innenfor de fleste enheter er det et *internt* skille mellom primær- og støtteaktiviteter, uavhengig av om enheten organisatorisk er plassert i primær- eller støttevirksomheten. Internprising bør i en viss utstrekning praktiseres innenfor en enhet. Dette gjelder særlig der etterspørere av varer og tjenester har vesentlig innflytelse på leveransenes omfang og den gjennomsnittlige leveranse er av relativt stor verdi. Det er en forutsetning at overføringene skjer mellom underenheter med eget budsjettansvar. Dersom den lokale støttevirksomheten er så omfangsmessig liten at de administrative kostnadene forbundet med stykkregistrering av tjenestene blir uhensiktsmessig store i forhold til verdien av de leverte tjenestene, bør støttefunksjonene oppfattes som fellesfunksjoner og kostnadene fordeles ved bruk av fordelingsnøkler (kostnadsfordeling).

Tabell 3.1 sammenstiller overordnede retningslinjer mht praktisering av internprising og kostnadsfordeling.

Mekanisme	Internprising	Kostnadsfordeling
<b>I. Mellom selvstendige enheter</b>		
Ved vertikale vare- og tjenesteoverføringer	-	-
Ved horisontale vare- og tjenesteoverføringer	+	-
<b>II. Innenfor en selvstendig enhet</b>		
ledelsesfunksjoner	-	+
servicefunksjoner:		
arbeidsordrens gjennomsnittsverdi < xx kr	-	+
arbeidsordrens gjennomsnittsverdi ≥ xx kr	+	-

+ : Anbefales praktisert. - : Anbefales ikke praktisert.

Tabell 3.1 Overordnede råd mht bruk av internprising og kostnadsfordeling

Kostnadsfordelinger vil dessuten måtte foretas ved produkt-/priskalkulasjoner og for ulike analyseformål. Årsakssammenhengen mellom realisert ressursforbruk og den/det som har ini-

tiert ressursforbruket vil være vanskelig å spore i etterhånd; det anbefales derfor få og enkle fordelingsnøkler.

Prosjektet har vurdert hvilke prissettingsprinsipper som bør legges til grunn ved den interne samhandelen. For varer/tjenester hvor det finnes et *eksternt marked* og enhetene har tilgang til dette, benyttes markedsprisene ved interne vare- og tjenesteoverføringer. Dersom et eksternt *marked mangler eller markedet ikke er tilgjengelig* for interne enheter, prissettes internoverføringene til totalkostnad med fradrag for kaptalkostnader for stridsviktige eiendeler. Kostnadsbaserte internpriser formuleres mest mulig som standardkostnader.

I (16), (17), (19) og (20) gis det en utdyping av anbefalingene og bakenforliggende argumentasjon mht bruk av internprising og kostnadsfordeling i Forsvaret.

Ved intern samhandel overføres kjøpekraft ved at kjøpers regnskap belastes og selgers regnskap godskrives. Dette krever nye rutiner for styringen av likviditeten. Prosjektet har gjort en grov tilnærming til denne problematikken i (18).

### 3.5 Begrensninger og videre arbeid

Mangler på et omforent produkt- og resultathierarki har satt klare grenser for hvor langt det har vært mulig å føre arbeidet med konkretiseringen av bedriftsøkonomiske prinsipper i denne omgang. En del grunnleggende retningslinjer kan fastlegges uten spesifikk referanse til resultatens struktur. Med hensyn til hvilket ressursforbruk som er relevant for fredstidsproduksjonen, hvilke bedriftsøkonomiske mekanismer som er nødvendig for å implementere disse prinsippene og hvordan disse grovt kan utformes, har prosjektet gitt konkrete anbefalinger. Behovet for internprising og kostnadsfordeling er i stor grad bestemt av hvilke styringsobjekter en ønsker å rapportere kostnader for og i hvilken grad disse styringsobjektene er sammenfallende med (avviker fra) registreringsdimensjonene som kostnadene er registrert for. Siden verken registrerings- eller rapporterings(styrings-)dimensjonene for Forsvaret er klarlagt, har det ikke vært mulig å gi konkrete anbefalinger for kostnadsfordeling og internprising på nåværende tidspunkt.

Når produkthierarkiet og det konkrete innholdet av styringsobjektene er fastlagt, kan man spesifisere hva ressursforbruket skal knyttes til på ulike nivåer i Forsvaret. Først da kan man foreta en endelig konkretisering av hvordan kostnadsfordeling og internprising skal praktiseres i Forsvaret. Også likviditetsaspektene ved praktisering av internprising må vurderes nærmere. Det gjenstår dessuten arbeid med å operasjonalisere skillet mellom stridsviktige og forvaltningsmessige eiendeler.

Videre må forskrifter for internregnskapsrapportering utarbeides. Dette innebærer å beskrive informasjonen som skal rapporteres, hvilke produkter og styringsobjekter informasjonen skal rapporteres for, hvem som skal rapportere til hvem samt hvor ofte og ved hvilke tidspunkter rapporteringen skal skje.

For å sikre et helhetlig og konsistent styringsgrunnlag må forskrifter for internregnskapsrapportering og bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper dokumenteres i håndbøker, jf avsnitt 3.4.1. Dette kan imidlertid ikke gjøres før et produkt- og resultathierarki har begynt å ta en endelig form. Dette arbeidet må derfor videreføres så snart som mulig med den nødvendige tyngde.



## 4 UTFORMING OG UTVIKLING AV LEDELSESINFORMASJONSSYSTEMER

### 4.1 Status

Innenfor området utforming og utvikling av ledelsesinformasjonssystemer (LIS) har prosjektet gitt bidrag i forbindelse med RØFF-prosjektets forstudie om LIS i Forsvaret, jf målsettingen i avsnitt 1.2.

Den videre målsettingen om å bidra til konkret utvikling av LIS er ikke nådd. Dette skyldes først og fremst at det ikke har vært mulig å avklare hvilken informasjon LIS skal fremskaffe, noe som springer ut fra mangelen på et omforent produkthierarki. På bakgrunn av dette har utvikling av LIS ikke vært prioritert på RØFF-prosjektets fremdriftsplan. I tillegg har det vært nødvendig å samle prosjektets egne ressurser på andre områder.

Rapport (23) er utgitt i tilknytning til delområdet. I tillegg har prosjektet, i regi av RØFF-prosjektet, gitt innspill til arbeidet med utforming av et "plattformdokument" for resultatorientert styring for Forsvarets toppledelse (24) og med arrangementet av et LIS-seminar.

### 4.2 Forstudie om ledelsesinformasjonssystemer i Forsvaret

Innenfor RØFF var det behov for å etablere en begrepsmessig plattform for prioritering og utforming av konkrete løsninger for ledelsesinformasjon. Samtidig skulle det i prosjekt "Prosjektstyring i Forsvaret" (PRINSIX) gjennomføres en analyse av sammenstilling, aggregering og presentasjon av prosjektrelatert informasjon for ledere på alle nivåer i Forsvaret. Siden RØFF og PRINSIX hadde sammenfallende behov for avklaring og konkretisering av styringskonseptet når det gjaldt ledelsesinformasjon, ble det igangsatt et samarbeid mellom de to prosjektene med sikte på å lage en felles plattform for utvikling av LIS i Forsvaret. Andersen Consulting ANS, som allerede var engasjert gjennom PRINSIX, fikk i oppdrag å utarbeide en rapport som skulle utgjøre en slik felles plattform. FFI var med på diskusjoner i dette arbeidet. I den forbindelse ble det blant annet arrangert et seminar ved FFI om LIS i Forsvaret (11 august 1992), med bred deltakelse fra FD og FO. Arbeidet resulterte i rapporten "Felles plattform for resultatorientert styring for Forsvarets toppledelse" (24), som ble utgitt av RØFF-prosjektet.

Utgangspunktet i (24) er en beskrivelse av, med utgangspunkt i RØFFs hovedtese og styringsmodell, hvordan styringsprosessen og styringsinformasjonen *kan komme til å se ut* når styringskonseptet er implementert. Det tas derfor ikke utgangspunkt i dagens fundamentale beslutningsproblemer og hvordan man skal løse disse. FFI har i arbeidet med LIS lagt vekt på at det må foretas en systematisk gjennomgang av nødvendig styringsinformasjon for ledelsen med utgangspunkt i hvilke styringsoppgaver som skal utføres og hvordan disse løses i dag. Utviklingen og innføringen av LIS må styres i forhold til hvilke beslutninger som kan forbedres som følge av et LIS og hva Forsvaret tjener på at disse beslutningene forbedres. I (23) har prosjektet gjort en første tilnærming til en overordnet og helhetlig gjennomgang av nødvendig styringsinformasjon for Forsvarets toppledelse. Rapporten tar utgangspunkt i hvilke styringsoppgaver som skal løses på de ulike nivåene i Forsvaret og diskuterer beslutningsprosessene i forhold til styringsoppgavene.

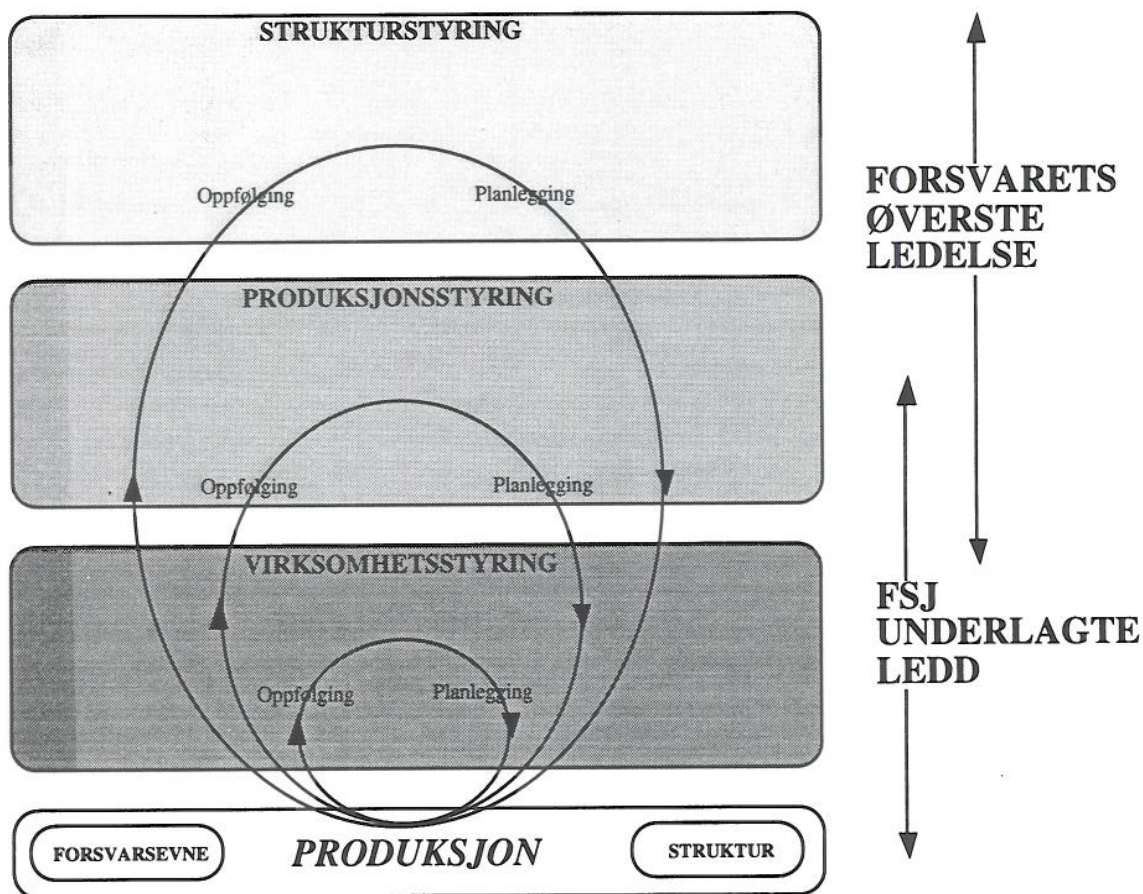


### 4.3 Styringsoppgaver, beslutningsprosesser og ledelsesinformasjon

Som for de fleste organisasjoner, kan styring i Forsvaret beskrives på en overordnet måte som tre styringshorisonter med tilhørende styringsoppgaver. De tre styringsoppgavene er<sup>2</sup>:

- strukturstyring
- produksjonsstyring
- virksomhetsstyring (inkludert budsjettering).

Alle styringsoppgavene består av “styringssløyfer”, som beskriver styringen som en syklus: Planer er grunnlag for beslutninger, som i sin tur fører til aktiviteter. For aktivitetene rapporteres ytelse og ressursbruk tilbake til beslutningsfatteren. Figur 4.1 illustrerer dette.



Figur 4.1 Styringsoppgaver i Forsvaret, med spesiell vekt på Forsvarets øverste ledelse

Med *strukturstyring* menes planlegging og oppfølging av den strukturen, dvs sammensetningen av materiell og personell, som Forsvaret på lang sikt skal styre mot. Strukturstyring er FDs og FOs oppgave. FD gir hovedretningslinjer for strukturutviklingen, mens FO foretar den rulle-ende planlegging, oppfølging og tilbakemelding til FD.

2. Begrepene som er benyttet er knyttet til Forsvaret spesielt. Mer generelt benyttes gjerne henholdsvis begrepene strategisk-, administrativ- og operativ styring.

*Produksjonsstyring* innebærer å styre hvordan forsvarsstrukturen oppnås i form av anskaffelser og avhending av materiell og utdanning av personell. Ansvaret for produksjonsstyringen tilligger grenstabene i FO, og til en viss grad forsyningskommandoene og fellesinstitusjonene.

*Virksomhetsstyring* innebærer å planlegge de løpende aktiviteter som utgjør den daglige produksjonen og følge opp disse aktivitetene for å sikre at de bidrar til de overordnede målene. For å gjennomføre produksjonen tildeler Stortinget årlig et budsjett både til fremskaffelse av materiell og personell samt til dekning av driftsutgifter. Den årlige budsjettprosessen knyttet til utarbeidelsen av Forsvarsbudsjettet inngår derfor i virksomhetsstyringen slik den er definert her. Virksomhetsstyring foregår i hele Forsvarets organisasjon, også i FD og FO, men særlig på regionalt og lokalt nivå.

Produksjonen må evalueres for å gi oppfølgingsinformasjon til planleggingsprosessene, både til struktur-, produksjons- og virksomhetsplanleggingen. Fordi styringsprosessene har forskjellige formål og tidshorisonter, er det viktig å skille mellom informasjonen i de ulike styringsløyene, selv om den underliggende produksjonen er den samme.

De ulike styringsoppgavene har forskjellige formål, forskjellige informasjonsbehov og stiller dermed ulike krav til analyse- og administrative verktøy. Når det skal utformes LIS må man i tillegg for hver av styringsoppgavene skille mellom planleggings- og oppfølgingsformål. Systemet må videre kunne håndtere både ressursforbruk og resultater. Figur 4.2 viser en matrise langs dimensjonene beskrevet ovenfor, og beskriver dermed hvordan man kan dele opp behovet for ledelsesinformasjon i Forsvaret i tolv kategorier (dvs ruter i matrisen).

	Ressursforbruk		Resultater	
	Planlegging	Oppfølging	Planlegging	Oppfølging
Strukturstyring				
Produksjonstyring				
Virksomhetsstyring				

Figur 4.2 Oversikt over informasjonsbehov som LIS bør dekke

LIS-behovene og informasjonsanvendelsen i de ulike kategoriene er til dels meget forskjellige. Mens det for å fremskaffe kostnadsestimater til strukturplanleggingen vil kreve et LIS som håndterer relativt omfattende, men grovmaskede kostnadsdata og beregningsrutiner, vil informasjon til produksjonsstyring kreve et langt mer begrenset system på et dypere detaljningsnivå. For virksomhetsstyring vil enkle budsjetteringsmodeller i regneark eller tilsvarende være tilstrekkelige. Hva angår resultatinformasjon til LIS, har denne begrenset verdi i FD og FO hvis den ikke samtidig kan anvendes i simuleringsmodeller der ytelse evalueres for videre scenarier og et bredere spektrum av utfordringer enn hva de operative målinger direkte gjelder for. Slike behov eksisterer såvel i planleggings- som i oppfølgingsøyemed, og for såvel virksomhetsstyring som produksjons- og strukturstyring.

#### 4.4 Svakheter ved tidligere LIS-satsninger og fremtidig innretning

Fokuset for LIS-aktivitetene i Forsvaret til nå har vært å støtte virksomhetsstyring og i noen grad produksjonsstyring. Dette gjelder for eksempel arbeidet med å spesifisere kravene til et EDB-basert ressursstyringssystem (RØFF-Arbeidsgruppe 2), utformingen av en ledelsesinfor-



masjonsmodul i PRINSIX og ulike LIS-utviklingsprosjekter i FD og FO. De ulike enkeltprosjekter har hittil behandlet "sin del" av ledelsesinformasjonsproblematikken. Summen av disse aktivitetene utgjør ikke nødvendigvis et godt fundament for helhetlig styring. I det videre arbeidet må man derfor først systematisk og helhetlig gjennomgå behovene for styringsinformasjon, og deretter finne løsninger, i prioritert rekkefølge, som dekker disse behovene.

## 5 PLANLEGGING UNDER USIKKERHET

### 5.1 Status

Som nevnt i kapittel 1 var det meningen at prosjektet skulle gi bidrag til utvikling av bedre metoder for langsiktig planlegging under usikkerhet. Personellplanlegging ble i prosjektforslaget nevnt som et mulig fordypningsområde for FFIs arbeid med langtidsplanlegging. Hovedgrunnen til dette var at en forutså store endringer i Forsvarets personellstruktur og at planleggingsmetodene på dette feltet var mangelfulle.

Planleggingsmetodikk for å håndtere usikkerhet er først og fremst relevant i forbindelse med den langsiktige strukturplanleggingen. Etter hvert som arbeidet under RØFF-prosjektet tok form, ble det klart at en ville prioritere utviklingen av prinsipper og styringsverktøy for den mer kortsiktige styringen av Forsvarets produksjon. FFI fremholdt ved flere anledninger at prosjektet også burde legge noe innsats inn i utviklingen av bedre langtidsplanrutiner, men fikk ikke gjennomslag for dette i RØFF-sammenheng.

FDs ledelse tok imidlertid høsten 1992 initiativ til en samarbeidsprosess med FO hvor målsetningen var å øke forståelsen for viktigheten av å kunne planlegge og styre under betydelig usikkerhet. Bakgrunnen for dette var en noe problematisk mangel på avklaring av hvor stor usikkerhet om bl a fremtidig ressurstilgang som kan aksepteres uten at dette på en avgjørende måte skaper problemer for vår forsvarsplanlegging. Fra FOs side var det et forståelig ønske om å etablere mest mulig sikre langtidsrammer for planleggingen. Dette kunne i noen sammenhenger oppfattes å stå i motsetningsforhold til å utvikle bedre metoder for planlegging under stor usikkerhet.

FD ønsket FFIs bistand til å utføre et opplegg for en relativt omfattende seminarvirksomhet om planlegging under usikkerhet for FDs og FOs medarbeidere. Dette ble gjort med en begrenset arbeidsinnsats innen rammen av FFI-prosjekt 630, men ikke som en direkte del av støtten til RØFF-prosjektet. Arbeidet ble utført i løpet av noen få måneder vinteren 1992-93 og resulterte i en skisse av et seminaropplegg i tre hoveddeler, nemlig en grunnleggende innføring i ulike kategorier av usikkerhet og deres underliggende årsaker, en prinsipiell tilnærming til hvordan usikkerheten eksplisitt kan tas inn i en utvidet langtidsplanprosess og til slutt en konkretisering av hvordan dette kan løses i praksis gjennom endrede og nye planleggingsfunksjoner og rutiner.

Arbeidet ved FFI ble ikke ført så langt at det falt naturlig å behandle dette i en egen rapport. Opplegget for et eventuelt seminar ble presentert muntlig for FD. På dette grunnlag ble det også utarbeidet 2-4 timers forelesningsmateriale til bruk bl a ved Hærens forvaltningsskole og stabsskolene. Noen hovedpunkter i denne fremstillingen vil kort bli gjengitt i det følgende.

### 5.2 Tilnærming til bedre planlegging under usikkerhet

For å utvikle en ordnet tilnærming til planlegging under usikkerhet, er det nødvendig å skille mellom ekstern og intern usikkerhet. Den eksterne usikkerhet skyldes forhold som ikke kan

påvirkes eller kontrolleres innen den organisasjon som skal styres, mens intern usikkerhet angår indre forhold i organisasjonen som organisasjonen selv i større eller mindre grad kan påvirke.

Selv om den eksterne usikkerheten ikke kan påvirkes, kan den konkretiseres og delvis tallfestes. Dette er et viktig grunnlag for å kunne planlegge under usikkerhet. Konkretisering av usikkerhet må derfor inngå som en viktig funksjon i planleggingsarbeidet. Dette krever egne rutiner, kapasitet og ansvar.

Intern usikkerhet knytter seg til rammeforutsetninger og andre forhold av betydning for den styrte organisasjonen som det av en eller annen grunn under planleggingsfasen ikke er mulig å få sikker informasjon om, selv om det dreier seg om forhold som helt eller delvis er under organisasjonens egen kontroll. Ofte skyldes slik langsiktig usikkerhet en indre dynamikk i politiske og strategiske beslutningsprosesser. Et typisk eksempel på slik usikkerhet knytter seg til Forsvarets langsiktige ressursrammer.

Den interne usikkerhet må også følges opp i planleggingsprosessen, men på en annen måte enn den eksterne. I tillegg til å skaffe seg et best mulig grunnlag for å estimere størrelsen av de usikre parametrene, blir det avgjørende å klarlegge hvorvidt den interne usikkerheten vil kunne skape uakseptable problemer for den løpende planlegging og styring. I så fall er det en viktig del av styringsprosessen å kartlegge de uakseptable konsekvensene og bringe forståelse av dette tilbake til de styringsinstanser som har et overordnet ansvar for de aktuelle planleggingsforutsetninger, slik at en på politisk plan kan få igang en prosess for å redusere de kritiske interne usikkerheter.

Det ble gjort et poeng av at det ikke formes noen naturgitte og faste grenser for hvor stor usikkerhet som kan aksepteres uten at forestillingen om en ordnet planlegging må fravikes. Generelt kan det sies at jo større usikkerheten er, jo større vil behovet være for en ryddig planleggingsprosess som konkretiserer usikkerheten og belyser dens konsekvenser. Grensene for akseptabel usikkerhet må drøftes ut fra hensynet til hvor langt fra de optimale beslutninger vi kan akseptere å komme. Stor usikkerhet vil medføre stor risiko for å treffe beslutninger som viser seg å gi dårlige løsninger.

På det metodemessige plan krever planlegging under usikkerhet at det arbeides med et sett av alternative planer. Grunnlaget for disse planene må være analyser som er rettet inn mot å søke etter robuste løsninger som gir et godt resultat innen hele det aktuelle spektrum av usikre forutsetninger. Ofte er slike robuste løsninger ikke mulige å finne. Alternative planer må da utvikles for å klarlegge hvordan organisasjonen bør utvikles på lengre sikt under ulike kombinasjoner av forutsetninger om viktige faktorer og rammebetingelser.

Beslutning og styring må fortløpende skje ut fra en utvalgt hovedplan. Hensikten med de alternative planene er å ha en planberedskap som muliggjør rask endring av hovedplan dersom oppfølging av usikre faktorer indikerer at dette er nødvendig. Videre gir de alternative planene et grunnlag for å identifisere viktige enkeltbeslutninger som er kritisk avhengig av hvilke planforutsetninger en legger til grunn.

Det er klart at planlegging under stor usikkerhet er langt mer krevende enn om usikkerheten er liten og konkretiserbar. Dette gjelder både behovet for arbeidskapasitet, grunnleggende innsikt og planleggingsverktøy. En nøkkelfaktor som i dag sterkt begrenser Forsvarets evne til å holde



en god planleggingsprosess gående under stor usikkerhet, er kontinuitet og kompetanse for personell i viktige posisjoner i planleggingssystemet. Dette bør få konsekvenser både for utdanning og beordring i denne sammenheng.

I samråd med FO fant FD ikke å ville realisere ideén om en omfattende seminarvirksomhet om planlegging under usikkerhet. En hovedårsak til dette var stor arbeidsbelastning og kapasitetsbegrensninger i de aktuelle deler av planorganisasjonen i FO. FFIs arbeid med opplegget ble derfor terminert, og det har siden ikke vært mulig å finne en hensiktsmessig kontekst for å videreføre arbeid på dette feltet. Selv om det nok er ulike syn på hva som i praksis kan gjøres, er det neppe grunnleggende uenighet om at dette er et meget viktig problemområde. Sett i forhold til de statiske planbetingelser under den kalde krigens tid, må vi nå forvente en lang periode med vesentlig større usikkerhet og turbulente forhold for forsvarsplanleggingen.

## 6 STØTTE TIL ANDRE OMRÅDER INNEN RØFF

Foruten arbeid innenfor de skisserte hovedområdene og tilstøtende aktiviteter (se kapitlene 2, 3, 4 og 5), har prosjektet bidratt aktivt i tilknytning til RØFF–Arbeidsgruppe 2 (25) og ifm utarbeidelsen av Veiledning i virksomhetsplanlegging (26).

### 6.1 RØFF–Arbeidsgruppe 2: Krav til et EDB–basert ressursstyringssystem

For å realisere styringskonseptet er det en forutsetning at det tas i bruk EDB–systemer for å fremskaffe og distribuere styringsinformasjon. Det ble derfor i 1992 opprettet en arbeidsgruppe, RØFF–Arbeidsgruppe 2, med følgende mandat:

“Utarbeid felles krav til et EDB–basert ressursstyringssystem som skal være tilpasset styringskonseptet og støtte styringsdialogen på relevante organisatoriske nivåer”.

Prosjektet har vært representert med ett fast medlem i RØFF–Arbeidsgruppe 2 og innsatsen kan grovt anslås til et halvt årsverk. RØFF–Arbeidsgruppe 2 la frem sin sluttrapport i februar 1994 (25).

Til tross for stor ressursinnsats resulterte gruppens arbeid kun i liten grad i krav til et EDB–basert ressursstyringssystem. Dette skyldes at rammefaktorene for gruppens mandat ikke var tilstede: Det var ikke mulig å beskrive hvordan et EDB–system skulle støtte styringen i Forsvaret før innholdet av styringen var nærmere konkretisert. Dette ble forøvrig påpekt av FFI ved utformingen av mandatet.

Som en følge av gapet mellom gruppens mandat og forutsetninger for å løse det, ble en stor del av gruppens arbeidsinnsats etterhvert rettet mot å konkretisere styringskonseptet gjennom å beskrive en logisk modell for ressurstyringen. Det synes klart at dette ikke var den mest kostnadseffektive måten å konkretisere styringskonseptet på, i tillegg til at prosessen var unødvendig tung og lite motiverende for gruppens medlemmer. Det at arbeidsgruppen gav betydelige bidrag til forankringen av ideéne i styringskonseptet i store deler av Forsvaret, er positivt, men kan ikke forsvare det betydelige ressursforbruket. Det er meget viktig at man i det videre arbeid med utforming av et resultatorientert styringssystem for Forsvaret tar lærdom av arbeidsgruppens erfaring og prioriterer aktiviteter i riktig rekkefølge.



## 6.2 Veiledning i virksomhetsplanlegging

Dokumentet "Veiledning i virksomhetsplanlegging" skal beskrive de felles rutiner og prosedyrer som skal legges til grunn for virksomhetsplanlegging både i FD og Forsvaret for øvrig. Ved innføringen av styringskonseptet var det behov for å erstatte veiledningen fra 1991 med en veiledning som var tilpasset prinsippene og retningslinjene i styringskonseptet. Den nye veiledningen (26) er utarbeidet av en arbeidsgruppe under RØFF-prosjektet, sammensatt av representanter fra FD, FO, forvaltningene, forsvarsgrenene og HV. FFI var representert med ett medlem i gruppen.

Til tross for at FFI var representert i gruppen, var det ikke mulig å få gjennomslag for vårt syn på alle punkter. Prosjektet mener den nye veiledningen i virksomhetsplanlegging er for generell til å være en veiledning i ordets rette betydning, slik at navnet er lite beskrivende for innholdet. Den kan imidlertid fungere som en lettfattelig innføring i Forsvarets styringssystem. FFI har i arbeidsgruppen understreket behovet for en konkret og bruksorientert veiledning.

Det må videre skilles mellom den årlige styringen som skjer i overordnede staber og den styringen som skjer på virksomhetsnivå. På overordnet nivå fordeles størsteparten av ressursene nedover i organisasjonshierarkiet, og det må styres mer på produkter og resultater enn direkte på undergittes produksjonsprosess. På lavere nivåer innebærer styringen at det skal allokeres ressurser mellom aktiviteter i produksjonsprosessen. Det vil videre være et skille mellom å styre driftsaktiviteter og investeringsaktiviteter.

Prosjektet har derfor foreslått at det utarbeides separate veiledninger for styring av henholdsvis staber, produksjonsvirksomhet og investeringsvirksomhet. Veiledning i styring av investeringsvirksomhet er allerede ivaretatt i de tre PRINSIX-håndbøkene (27). Veiledningen for styring av staber må inneholde noe om aktivitetsstyring innen en stab, men den må først og fremst gi retningslinjer for styring av produkter fra undergitte. I veiledningen for styring av produksjonsvirksomhet må det legges vekt på å beskrive den enkelte virksomhet i større grad av detalj enn i dagens veiledning. Videre må en slik veiledning beskrive hvordan standard styringsverktøy (budsjettformater, øvingsplaner, regnskapssystemer osv) kan brukes og i hvilke tilfeller standardformatene ikke er tilstrekkelige.

## 7 NOEN HOVEDSYNSPUNKTER PÅ RØFF-PROSESSEN

Mye godt grunnlagsarbeid er nedlagt under RØFF-prosjektet så langt. Overordnede forutsetninger er fastlagt og det er skapt et bredt motivasjonsgrunnlag i organisasjonen. RØFF-prosessen har imidlertid kun i begrenset grad lyktes med å omsette styringskonseptet (1) i konkrete styringsrutiner og -verktøy. Mye arbeid gjenstår før styringskonseptets intensjoner om resultatorientert økonomistyring av Forsvaret er realisert.

Den overordnede og helhetlige styringsfilosofien som styringskonseptet representerer, er ikke gjenspeilet i prioriteringen og tidsfasingen av ulike delaktiviteter i RØFF-prosjektets arbeidsplan. Mangelen på fundamentale avklaringer har medført at prioriterte aktiviteter, som har vært kritisk avhengig av slike avklaringer, har fått begrenset fremdrift eller stanset helt opp. RØFF-Arbeidsgruppe 2s arbeid med å spesifisere krav til et EDB-basert ressursstyringssystem uten en forutgående avklaring av hvilken styringsinformasjon og hvilke beslutninger de datatekniske

systemene skal understøtte, er et eksempel på dette. Også FFI-prosjekt 630 har i arbeidet med utformingen av et internregnskap og bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper ved kostnadsmåling i Forsvaret erfart at manglende spesifisering av behov for styringsinformasjon, derigjennom et omforent produkt- og resultatmålhierarki, har gjort arbeidet vanskelig og satt klare grenser for hvor langt det er mulig å komme.

Manglende avklaring av konseptet for resultatmåling og et tilhørende produkt- og resultat-hierarki har særlig bidratt til en fragmentarisk utviklingsprosess. Styringen ved hjelp av oppdrag uten at disse på en konsistent måte er relatert til et sett av produkter og mål for Forsvaret, vil i verste fall medføre at styringen blir desintegreert. Det er ikke mulig å realisere styrings-konseptets bærende idé uten at det utformes et produkt- og resultat-hierarki. Dersom det videre arbeid fortsetter med for stor vekt på ressursregistrering og -rapportering, og uten at nødvendige avklaringer mht resultatmålingen foretas, er det stor grunn til å frykte at det egentlige resultat vil bli en mer eller mindre detaljert pengestyring, som før, om enn langs noe endrede ressursdimensjoner. Mye arbeid vil da være lagt ned til liten nytte.

Prosjekt 630 har kun i begrenset grad tatt for seg resultatmåling grunnet forhold beskrevet i avsnitt 2.1. FFI har imidlertid ved flere anledninger påpekt viktigheten av at det initieres et arbeid for å få etablert et produkt- og resultatmålhierarki. Det refereres til (28), (29) og (30). Også andre fora har understreket viktigheten av dette, se bl a (31).

Med bakgrunn i ovenstående, mener vi det er særdeles viktig med en fornyet, helhetlig tilnærming for den videre RØFF-satsningen. Prinsippet om at mest mulig av arbeidet med konkretisering av styringskonseptet skal skje "i linjen", bør fortsatt følges. Dette forhindrer ikke at det også i fortsettelsen vil være et sterkt behov for en overordnet styring av arbeidet som gjenstår. Den viktigste forutsetningen for å sikre en overordnet, helhetlig og balansert fremdriftsstrategi er at forståelsen for disse problemene og ansvaret for å løse dem plasseres i Forsvarets øverste ledelse. Videre er det nødvendig å ta hensyn til den kommende kapasitet og kompetanse som finnes for dette formål i linjeorganisasjonen.

RØFF-satsningen hittil utgjør et godt, om enn ikke balansert grunnlag for det videre arbeid. Mye godt og konkret arbeid er utført innenfor ulike delområder. Ikke minst har RØFF-prosessen lyktes med å bygge opp kompetanse og mobilisere motivasjon og vilje til endringer hos enkeltindivider. For å ta vare på og bygge videre på dette grunnlaget, må det så snart som mulig legges betydelig innsats inn i å få reell fremgang i arbeidet med de helt sentrale problemstillinger omkring resultatmåling. Med for liten tyngde i den videre satsning er det fare for at hele prosessen mister fremdrift og avgjørende resultater aldri nås.



## LITTERATUR

- (1) FD, VI avd (1993); "Forsvarets styringskonsept"
- (2) Prosjektgruppen RØFF (1994); "Sluttrapport fra RØFF-prosjektet"
- (3) NOU (1989:5); "En bedre organisert stat"
- (4) FFI (1992); "Prosjektforslag for FFI-prosjekt 630 – Støtte til utvikling av økonomistyring i Forsvaret"
- (5) Bakken, B E et al (1994); "Resultatorientert økonomisk styring i Forsvaret. Resultatmåling; behov, erfaringer og utfordringer", FFI/RAPPORT-93/5024
- (6) Bakken, B E et al (1994); "Resultatorientert økonomisk styring i Forsvaret. Resultatformulering og -måling. Sammenhengen mellom strukturmåling, teknisk ytelse og ytelse relatert til oppgaver", FFI/RAPPORT-93/5025
- (7) FO/LST (1994); "Resultatmåling og resultatanalyse i Luftforsvaret", 35763/94/FO/LST/Plan/SMØ/-/205.3
- (8) Marstad, J E (1994); "Forslag til rammekontoplan for Forsvaret – Konkretisering av Forsvarets styringskonsept i felles styringsobjekt for planlegging, oppdragsgivning og oppfølging", stabsstudie FO
- (9) Bakken, B E (1994); "Erfaringer med intern- og virksomhetsregnskap i ulike organisasjoner med konsekvenser for Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/02056
- (10) Bakken, B E et al (1993); "Bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret – en problematisering", FFI/RAPPORT-93/5009
- (11) Mølmann, Ø et al (1993); "Resultatorientert økonomistyring i Forsvaret. Kostnadsmåling; formål og prinsipper", FFI/RAPPORT-93/5023
- (12) Mølmann, Ø (1994); "Erfaringer med avskrivninger i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/00503
- (13) Mølmann, Ø (1994); "Lagervurderingspraksis i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/00643
- (14) Hybbestad, H-P (1994); "Erfaringer med bruk av kalkulatoriske renter i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/00253
- (15) Hybbestad, H-P (1994); "Klassifisering av eiendeler og etablering av et balanseregnskap for Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/05276

- (16) Hagerupsen, B et al (1993); "Internprisingspraksis i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret", FFI/RAPPORT-93/5029
- (17) Hagerupsen, B (1994); "Erfaringer med kostnadsfordeling i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/00440
- (18) Hybbestad, H-P (1994); "Overordnet likviditetsstyring i et forsvar med intern samhandel", FFI/RAPPORT-94/00433
- (19) Hagerupsen, B et al (1994); "Hovedkonklusjoner for organisering av internregnskap og bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/00592
- (20) Nettet, A et al (1994); "Internregnskap og bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper ved kostnadsmåling i Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/05903
- (21) FO/O (1994); "Pilotprosjekt utvikling av virksomhetsregnskap"
- (22) Jakobsen, E C S (1994); "Spørreundersøkelse PIVI- Pilotprosjekt virksomhetsregnskap", FFI/RAPPORT-94/00150
- (23) Bakken, B E et al (1994); "Beslutningsprosesser og behovet for ledelsesinformasjon. En problematisering for Forsvaret", FFI/RAPPORT-94/03272 (Ikke offentlig)
- (24) Prosjektgruppen RØFF (1993); "Felles plattform for resultatorientert styring for Forsvarets toppledelse"
- (25) RØFF-Arbeidsgruppe 2 (1994); "Sluttrapport fra RØFF-Arbeidsgruppe 2"
- (26) FD, VI avd (1993); "Veiledning i virksomhetsplanlegging"
- (27) PRINSIX sekretariatet, FTD (1993); "Prosjekthåndbøker for Forsvaret"
- (28) Solstrand, R H (1994); "Innspill til rapport fra RØFF styringsgruppe", 94/01529/FFISYS/RHS/LH/161.1
- (29) Bakken, B E (1994); "Kvalitetssikring av ny rammekontoplan, veiledning i virksomhetsplanlegging og krav til ressursstyringssystem", 94/01700-001/FFISYS/BeB/161.1
- (30) 50562/93/FFISYS/JoD/161.1 (1993); "FFI-prosjekt 630-SYS/161.1 - Referat fra prosjektrådsmøte for støtte til økonomistyring i Forsvaret - 22 juni 1993"
- (31) Styringsgruppen/RØFF (1994); "Sluttrapport fra styringsgruppen/RØFF"



## APPENDIKS A

### RAPPORTOVERSIKT PROSJEKT 630/161.1

#### RAPPORTNAVN

#### REFERANSE

#### RESULTATMÅLING

Resultatorientert økonomisk styring i Forsvaret.	
Resultatmåling; behov, erfaringer og utfordringer.....	FFI/RAPPORT-93/5024
Resultatorientert økonomisk styring i Forsvaret.	
Resultatformulering og –måling. Sammenhengen mellom strukturmåling, teknisk ytelse og ytelse relatert til oppgaver.....	FFI/RAPPORT-93/5025

#### KOSTNADSMÅLING

##### *Fase 1 – Teori og problematisering*

Bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret – en problematisering.....	FFI/RAPPORT-93/5009
Resultatorientert økonomistyring i Forsvaret.	
Kostnadsmåling; formål og prinsipper.....	FFI/RAPPORT-93/5023
Overordnet likviditetsstyring i et forsvar med intern samhandel.....	FFI/RAPPORT-94/00433

##### *Fase 2 – Erfaringer*

Internpriserpraksis i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-93/5029
Erfaringer med kalkulatoriske renter i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-94/00253
Erfaringer med avskrivninger i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-94/00503
Lagervurderingspraksis i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret...	FFI/RAPPORT-94/00643
Erfaringer med kostnadsfordeling i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-94/00440
Erfaringer med intern- og virksomhetsregnskap i ulike organisasjoner og videreføring for Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-94/02056
Hovedkonklusjoner for organisering av internregnskap og bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper i Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-94/00592
Spørreundersøkelse PIVI – pilotprosjekt virksomhetsregnskap.....	FFI/RAPPORT-94/00150

##### *Fase 3 – Retninglinjer*

Klassifisering av eiendeler og etablering av et balanseregnskap for Forsvaret	FFI/RAPPORT-94/05276
Internregnskap og bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper ved kostnadsmåling i Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-94/05903

#### LEDELSESINFORMASJONSSYSTEMER

Beslutningsprosesser og behovet for ledelsesinformasjon – en problematisering for Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-94/03272
---	----------------------


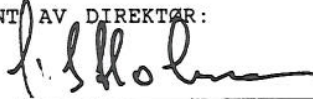
Sluttrapport for FFI-prosjekt 630 – Støtte til utvikling av økonomistyring i Forsvaret.....	FFI/RAPPORT-94/06123
--	----------------------

VÅR REFERANSE:

TIL INSTITUTTSTABEN

GJENPART: FFI-BIBL (MED VEDLEGG)

DATO: 20 desember 1994

RAPPORTTYPE (KRYSS AV):				RAPPORT NR:	REFERANSE:	RAPPORTENS DATO:		
<input checked="" type="checkbox"/>	RAPP	<input type="checkbox"/>	NOTAT	<input type="checkbox"/>	RR	94/06123	FFISYS/630/161.1	20 desember 1994
FYLLES BARE UT NÅR RAPPORTEN ER BESKYTTELSSESGRADERT				BESKYTTELSSESGRAD:	ANTALL EKS UTSTEDT: 65	SIDER: 31		
RAPPORTENS TITTEL:					FORFATTER(E):			
SLUTTRAPPORT FOR PROSJEKT 630 - STØTTE TIL UTVIKLING AV ØKONOMISTYRING I FOR- SVARET					NESSET Arne, HAGERUPSEN Bente			
GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF:					GODKJENT AV DIREKTØR:			
								

## FORSLAG TIL EKSTERN FORDELING

## FORDELT INTERNT

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		FD-III	11		FFI-BIBL (VEDLAGT)
1		FD-III-1 v/PLEDER S LILLEBY	1		ADM DIR/STABSSJEF
1		FD-III-1 v/RÅDGIVER A TJABERG	1		RHS, FFISYS
1		FD-III-2 v/AVD DIR F LANDSVERK	1		ARN, FFISYS
1		FD/FRIFOR	1		BEH, FFISYS
1		FO/O	1		ECS, FFISYS
1		FO/O v/KOM P A ASK	16		AVD KTR, FFISYS
1		FO/O v/MAJ K STRØMSHOLM			
1		FO/P			
1		FO/P v/KOM T MEYER NILSSEN			
1		FO/F			
1		FO/HST			
1		FO/HST v/OBLT R SMEDSRØD			
1		FO/LST			
1		FO/LST v/OBLT T KARLSEN			
1		FO/SST			
1		FO/SST v/OK H HELGESEN			
1		FO/HVST			
1		FO/HVST v/LT G MOREITE			
1		VSHVK v/OBLT B WENTZEL			
1		FBT			
1		FTD			
1		HFK			
1		LFK			
1		SFK			
1		HFS			
TIL FORDELING VEDLEGGES:					
ANTALL:			NR:		



ANTALL	EKS NR	TIL
1		SFS
1		LFVS
1		ANDERSEN CONSULTING ANS v/J E NÆSS POSTBOKS 228 SKØYEN 0212 OSLO
1		TASKON AS v/E NÆSS-ULSETH GAUSTADALLÉEN 21 FORSKNINGSPARKEN 0371 OSLO
1		TERRAMAR PROSJEKTLEDELSE A/S v/B E BAKKEN SANDVIKSV. 25 1322 BÆRUM
1		SELMER AS v/Ø MØLMANN POSTBOKS 1175 SENTRUM 0107 OSLO
1		JENSEN N A & Co. AS v/H-P HYBBESTAD RÅDHUSG. 23 0158 OSLO