

FFI RAPPORT

KOSTNADSUTVIKLINGEN I FORSVARET (1994–2003)

STEDER Frank Brundtland, BERG-KNUTSEN Espen,
PLØEN Sven Erik

FFI/RAPPORT-2004/03657

**KOSTNADSUTVIKLINGEN I FORSVARET
(1994–2003)**

STEDER Frank Brundtland, BERG-KNUTSEN Espen,
PLØEN Sven Erik

FFI/RAPPORT-2004/03657

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2004/03657	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 57
1a) PROJECT REFERENCE FFI I/897/911	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE KOSTNADSUTVIKLINGEN I FORSVARET (1994–2003) COST DEVELOPMENT IN THE NORWEGIAN ARMED FORCES (1994–2003)		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) STEDER Frank Brundtland, BERG-KNUTSEN Espen, PLØEN Sven Erik		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
2004) INDEXING TERMS		
IN ENGLISH:		IN NORWEGIAN:
a) <u>Cost analysis</u>		a) <u>Kostnadsanalyse</u>
b) <u>Operating cost escalation</u>		b) <u>Driftskostnadsvekst</u>
c) <u>Economics</u>		c) <u>Økonomi</u>
d) <u>Defence planning</u>		d) <u>Forsvarsplanlegging</u>
e) _____		e) _____
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT <p>In real terms, Norwegian defence expenditures have been relatively stable from 1994 to 2003. However, despite significant reductions in military structure and personnel, operating costs have steadily increased during the same period, reducing the portion left for investments from 35% in 1994 to 31% in 2003. This increase in operating costs is due to escalation of both personnel costs and costs related to goods and services.</p> <p>Total personnel costs have increased by 16% during this period and, coupled with a personnel reduction of 18%, this means that the cost of the average employee in Norwegian Defence has increased by more than 40%. Further analysis confirms that wages in Norwegian Defence have increased more than the average for the Norwegian society. Additional compensation in connection with exercises, overtime work etc, partly due to a higher activity level, represents the strongest growth factor for personnel costs.</p> <p>Total costs related to goods and services have had a marginal increase of 4% during the period, but this is high considering the reduction in personnel and defence structure. A "Top 10" list of cost categories prepared in the report represents the bulk of the increase.</p>		
9) DATE 2004-12-07	AUTHORIZED BY This page only Espen Skjelland	POSITION Director of Research

ISBN 82-464-0889-5

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHold

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	METODE OG DATAGRUNNLAG	8
2.1	Forsvarets regnskap og kontoplan	9
2.2	Databasestruktur	11
3	FORSVARETS TOTALKOSTNADER	12
3.1	Forsvarets totale utgifter	12
3.2	Forsvarets totale inntekter	13
4	UTGIFTER FORDELT PÅ ARTER	15
4.1	Investeringer	15
4.2	Driftsutgifter	17
4.2.1	Personell	18
4.2.2	Materiell	26
4.2.3	EBA	31
5	UTGIFTSARTER MED STERKEST VEKST	32
5.1	Driftsutgifter personell	33
5.2	Driftsutgifter materiell	35
6	UTGIFTER FORDELT PÅ OBJEKT OG VIRKSOMHET	41
6.1	Investeringer	41
6.2	Driftsutgifter	43
6.2.1	Felles	45
6.2.2	Land	50
6.2.3	Sjø	51
6.2.4	Luft	52
7	OPPSUMMERING – VIDERE ARBEID	53
	Litteratur	57

KOSTNADSUTVIKLINGEN I FORSVARET (1994–2003)

1 INNLEDNING

Etter den kalde krigens slutt er Forsvarets styrkestruktur endret radikalt. Fra en situasjon der store deler av Forsvarets infrastruktur samt logistikk- og støttevirksomhet var dimensjonert i forhold til et kvantitativt stort mobiliseringsforsvar, er fokus i dag på modernisering og drift av en betydelig mindre struktur, bestående hovedsakelig av gripbare enheter med kort reaksjonstid og høy kvalitet. Til tross for store reduksjoner både i struktur og antall ansatte, er det gjennom det siste tiåret observert en årlig økning i Forsvarets driftskostnader.

For å gi rom for nødvendig transformasjon og modernisering, og utligne en gradvis svekkelse av Forsvarets kjøpekraft, arbeides det kontinuerlig med å finne kosteffektive løsninger for driften av Forsvaret. Dette er hovedmålet til FFI-prosjektet ”Kosteffektiv drift av Forsvaret” (KOSTER). For å oppnå dette kartlegger prosjektet sentrale kostnadsdrivere på driftssiden og utarbeider forslag til kostnadsreducerende tiltak som kan være til støtte for arbeidet med den neste langtidspanen for Forsvaret. Prosjektet har også som oppgave å drive rådgiving i pågående omstillingsprosesser, og bidra til å øke bevisstheten om Forsvarets ressursbruk.

FFI har i en årrekke vært en sentral bidragsyter til Forsvaret innen økonomi og kostnadsberegninger. Bidragene har omfattet alt fra beregninger av kostnader i utvalgte deler av Forsvarets virksomhet, som for eksempel styrkeproduksjon (1) (2) og materiellanskaffelser (3), til omfattende strukturkostnadsberegninger i forbindelse med Forsvarets langtidspanlegging, som for eksempel Forsvarsstudien 1991 (4), Forsvarsstudien 1996 (5), Forsvarsstudien 2000 (6) (7) og Militærfaglig utredning 2003 (8). I tråd med økende vektlegging av omstilling og effektivisering i Forsvaret har FFI økt sin kapasitet og støtte til dette området, bl a gjennom å etablere prosjekt KOSTER. Prosjektet bygger på kompetanse som er opparbeidet ved FFI gjennom tidligere studier av historisk kostnadsutvikling i Forsvaret, bl a innenfor fenomenet driftskostnadsvekst (DKV) (9).

For å kunne etablere kosteffektive løsninger for den fremtidige driften av Forsvaret er det viktig å forstå hva som til nå har vært de viktigste kostnadsdriverne i Forsvarets driftsutgifter. Dette kan bidra til en effektiv iverksetting av de endringene som gjennomføres som et resultat av Stortingets beslutninger basert på St prp nr 42 (2003–2004), og til fremtidsrettede løsninger også i et mer langsiktig tidsperspektiv. Et naturlig utgangspunkt for KOSTERs arbeid er således å studere den historiske kostnadsutviklingen, gjennom en detaljert regnskapsanalyse, for å identifisere de nåværende kostnadsdriverne i Forsvaret. Det er ikke mulig å utarbeide fornuftige tiltak kun ved å se på de historiske kostnadsdriverne. Vår hypotese er likevel at uten kjennskap til den historiske ressursbruken i Forsvaret vil en gå glipp av viktig informasjon som kan være relevant for den fremtidige utviklingen. Innsikt opparbeidet gjennom analysen vil dermed være en sentral del av grunnlaget for KOSTERs videre arbeid med forslag til kostnadsreducerende tiltak.

De siste 10 årene har Forsvaret mer eller mindre kontinuerlig vært inne i omstillingsprosesser, som omfatter nedskalering, kvalitetsheving og effektivisering av virksomheten. Forsvaret må være forberedt på å kunne gjennomføre denne type prosesser også i fremtiden. En analyse av kostnadsutviklingen i denne perioden vil også gi kunnskap om i hvilken grad en har lyktes i omstillingene, og på hvilke områder de største utfordringene har oppstått. Dette vil igjen kunne gi indikasjoner på hvor innsatsen bør intensiveres for å forberede Forsvaret på denne type prosesser i fremtiden.

På midten av 90-tallet gjennomførte FFI en analyse av Forsvarets kostnader for perioden 1980–1994 (10), som hovedsakelig var en deskriptiv sammenstilling av forsvarsbudsjettene i perioden. Denne rapporten som ser på kostnadene i perioden 1994–2003, er i større grad en analyse av hovedgrunnene bak utviklingen, omsatt til mulige tiltak mot sentrale kostnadsdrivere.

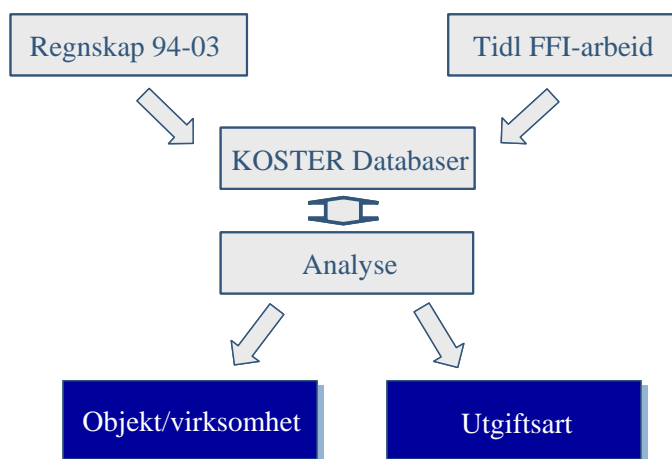
De ti årene 1994–2003 er en periode med relativt sammenlignbare (og stabile) forsvarsbudsjetter og regnskapssystemer, og slik sett et godt utgangspunkt for å identifisere de historiske kostnadsdriverne. Kapittel 2 gjør rede for metodikk og datagrunnlag for studien, mens kapitlene 3–6 presenterer analysen av Forsvarets kostnader i 10-årsperioden. Analysen starter på toppnivå med en oversikt over Forsvarets totalkostnader (kapittel 3), og bryter deretter ned regnskapet på utgiftsarter (kapittel 4 og 5), samt objekt- og virksomhetsdimensjonen (kapittel 6). Oppsummering og videre arbeid med mulige tiltak mot sentrale kostnadsdrivere er presentert i kapittel 7.

Målgruppe for rapporten er personell i Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarsstaben (FST) og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) som jobber med økonomisk styring og analyse, samt omstilling og langtidsplanlegging i Forsvaret.

2 METODE OG DATAGRUNNLAG

Det er helt avgjørende med et godt datagrunnlag for å fremskaffe korrekte og troverdige analyser. Et slikt datagrunnlag vil være en basis både for analysene i denne rapporten og for de øvrige aktivitetene i prosjekt KOSTER.

Utgangspunktet for vår analyse av kostnadsutviklingen i Forsvaret de siste 10 årene er Forsvarets regnskap for det enkelte år i perioden 1994–2003. Regnskaps- og årsverksdata for perioden 1994–2003 er dessverre ikke lett tilgjengelige for en regnskapsanalyse slik de foreligger i Forsvaret i dag. Vi har derfor med hjelp fra Forsvarets forvaltnings- og servicesenter (Prosess Forsvarets regnskap) samlet regnskapsdata i en egen Microsoft Access database. Med utgangspunkt i denne databasen, og på bakgrunn av innsikt opparbeidet gjennom nylige studier (11) (12), er regnskapene analysert. Analysen er utført både på objekt-/virksomhetsnivå og per utgiftsart. Figur 2.1 gir en skjematisk fremstilling av metoden.

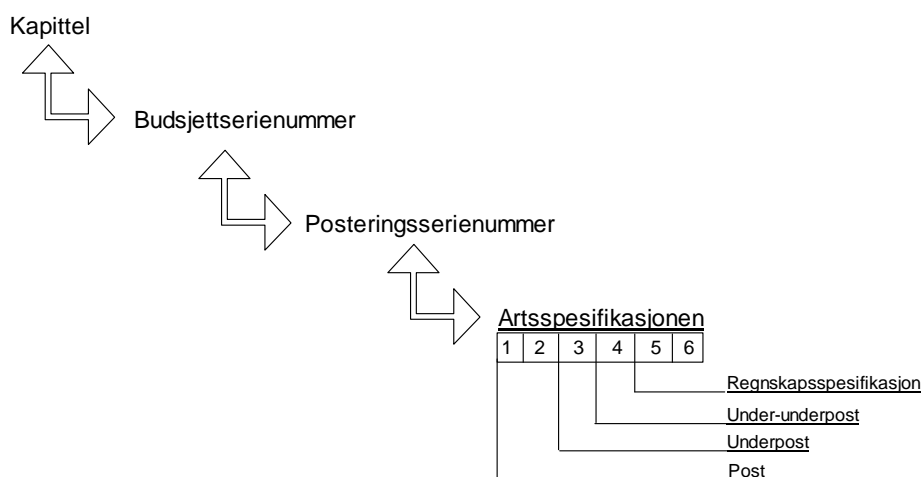


Figur 2.1 Metode (forenklet) for analyse av kostnadsutviklingen i Forsvaret 1994–2003

2.1 Forsvarets regnskap og kontoplan

Forsvaret har alltid ført regnskap, som alle andre statlige og private institusjoner. Siden 1976, da Finansdepartementet fastsatte ny kontoplan for Statsbudsjettet, har kontoplanen og regnskapet vært bygget på ulike kontonivåer. Med denne kontoplanen ble det innført en standardisering av kontonumrene og en ensartet bruk av de forskjellige konti.

Kapittel, budsjettserie- og posteringsserienummer angir formål og ansvar, f eks drift av en institusjon, mens post, underpost og under-underpost angir utgifts-/inntektsart innen formålet og blir benevnt artsspesifikasjon. Sammenhengen mellom de ulike nivåene i kontostrengen er illustrert i Figur 2.2, og er nærmere beskrevet i den årlige kontoplanen utgitt av Forsvarets forvaltnings- og servicesenter (Prosess Forsvarets regnskap) (13).



Figur 2.2 Hierarkiet i Forsvarets kontoplan

Noen av artsspesifikasjonene omtales som nedtrekksarter (årsverk). Disse artene er de eneste som kun inneholder personell til regulær avlønning (ikke personell på timebasis), og brukes for å beregne Forsvarets offisielle årsverksforbruk. Når det i analysen benyttes begrepet årsverk, omfattes dermed ikke ressursbruk utover normalarbeidstid, eller personell som avlønnes på timebasis. Nedtrekksartene er listet i tabell 2.1.

Militære		Sivile	
011101	Yrkesbefal	011301	Faste sivile
011102	Engasjert befal	011302	Engasjerte sivile
011103	Åremålsbefal	011303	Vikarer
011104	Vpl/Utsk befal pltj	011312	Oppdragsforskning
012102	Særhjemler befal	011701	OVK utenom verkstedene
014307	Elever KS II	011702	Verkstedsoverens lønnet (OVK)
014308	Elever KS I	012301	Særhjemler sivile
014309	Elever grl befalsutdanning	014302	Lærlinger
011501	Vervede	014909	Lønn Lærlinger OVK
		015101	Renholdsbetjenter
		015102	Renholdsbetjenter særhjemler

Tabell 2.1 Nedtrekksarter – registreringsgrunnlaget for personellutviklingen i Forsvaret

Nedtrekksarter fratrukket midlertidige forhold og utgifter som blir refundert (FN, prosjektstillinger, refusjonsstillinger og Forsvarets relokalisering Gardermoen (FRG)) tilsvarer nedtrekksgrunnlaget fra Forsvarsstudien 1991 (4) (14). Dette dannet basisen og sammenligningsgrunnlaget for de personellreduksjoner som Forsvaret skulle (blant annet) gjennomføre i tidsrommet fra januar 1994 til januar 2004¹. I denne historiske kostnadsanalysen er ikke nedtrekksgrunnlaget studert i detalj².

Innholdet på de ulike kapitler i kontoplanen har i 10-årsperioden blitt endret. Det store paradigmeskiftet kom i 1994, og tabell 2.2 viser hvordan den fullstendige kapittelstrukturen ble endret fra 1993 til 1994. I tillegg vises kapittelstrukturen i 2003 for å illustrere at det har foregått en kontinuerlig vurdering av hvordan Forsvarets utgifter og inntekter blir spesifisert, selv om endringene fra 1994 til 2003 ikke er like signifikante. Det kan også nevnes at det er tilsvarende endringer innad i hvert kapittel (budsjettserie- og posteringsserienummer), noe som gjør en tidsserieanalyse vanskeligere.

1993			1994			2003		
Kapittel	Utgifter	Inntekter	Kapittel	Utgifter	Inntekter	Kapittel	Utgifter	Inntekter
Formål			Formål			Formål		
1700			1700	4700		1700	4700	
Forsvarsdepartementet (FD)			Forsvarsdepartementet (FD)			Forsvarsdepartementet og tilskudd til foretak		
1710	4710		1710	4710		1710	4710	
Forsvarets tele- og datatjeneste			Forsvarets tele- og datatjeneste			Forsvarsbygg og nybygg/nyanlegg		
1711	4711		1711	4711				
Forsvarets forskningsinstitutt			Forsvarets forskningsinstitutt					
1712	4712		1712	4712				
Forsvarets uniformsalg			Forsvarets bygningsjeneste					
1713			1713					
Tilskudd til organisasjonene			Tilskudd til organisasjonene					
1719	4719		1719	4719		1719	4719	
Fellesutgifter			Fellesutgifter			Fellesutgifter og inntekter under FD		
			1720	4720		1720	4720	
			Felles ledelse og kommandoapparat			Felles ledelse og kommandoapparat		
						1723	4723	
						Nasjonal sikkerhetsmyndighet		
1725	4725		1725	4725		1725	4725	
Forsvarets rekr- og mediasenter			Fellesinst og -utgifter under FO			Fellesinst og -utgifter under Forsvarsstaben		
1726	4726							
Forsvarets fellesskoler								
1730	4730							
Forsvarets overkommando med underlagte ledd								
1731	4731		1731	4731		1731	4731	
Militære misjoner			Hæren			Hæren		
1732	4732		1732	4732		1732	4732	
Forsvarets sanitet			Sjøforsvaret			Sjøforsvaret		
1733	4733		1733	4733		1733	4733	
Vernepliktverket			Luftforsvaret			Luftforsvaret		
1734	4734		1734	4734		1734	4734	
Voksenopplæringen			Heimevernet			Heimevernet		
			1735			1735		
			Forsvarets etterretningstjeneste			Forsvarets etterretningstjeneste		
1739	4739							
Diverse fellesutgifter								
1740	4740		1740	4740				
Forvaltningsorganer			Allierte lagre m.m.					
1745	4745							
Forsvarets bygningsjeneste								
1760	4760		1760	4760		1760	4760	
Nyansk av materiell og nybygg/nyanlegg			Nyansk av materiell og nybygg/nyanlegg			Nyansk av materiell og nybygg/nyanlegg		
			1761	4761				
			Forsvarets relokalisering Gardermoen					
1790	4790		1790	4790		1790	4790	
Kystvakten			Kystvakten			Kystvakten		
1791	4791		1791	4791		1791	4791	
Redningstjenesten			Redningstjenesten			Redningstjenesten		
1792	4792		1792	4792		1792	4792	
FN-tjeneste			FN-tjeneste			Norske styrker i utlandet		
1793	4793		1793	4793				
Forsvarets karttjeneste			Voksenopplæringen					
1794	4794							
Forsvarsmuseet								
1795			1795	4795		1795	4795	
Forsvarets musikk			Kulturelle og almennnyttige formål			Kulturelle og almennnyttige formål		
			4799			4799		
			Andre inntekter utenfra			Militære bøter		

Tabell 2.2 Endringer i Forsvarets kontoplan og kapittelstruktur(formål)

I 1992 innførte Forsvaret en sentral regnskapsregistrering av alle posteringer og konti i etaten, som ble lagret og gjort tilgjengelig i elektronisk form. Artsspesifikasjonene som angir

¹ Forsvarets overkommando (FO) var gitt i oppdrag (fra 1994) å utarbeide månedlige rapporter til FD som angav nedtrekksarter og nedtrekksgrunnlaget i Forsvaret. Grunnlaget for personellnedtrekkene er årsverk per 1 januar 1992 for 10-årsperioden 1994–2003, ref St meld nr 16 (93–94), definert som nedtrekksgrunnlaget.

² Det er imidlertid tilgjengelig i KOSTER-databasen som et "flagg", dvs uthevet for filterfunksjoner.

årsverkforbruket, ble imidlertid først innført i januar 1994. En regnskapsanalyse med sammenlignbare data over flere år, for alle kapitler, budsjettserier, posteringsserier, poster og artsspesifikasjoner, kan derfor tidligst starte med regnskapstall fra 1994.

Kvaliteten på regnskapsdataene er variabel, spesielt for 2003. Høsten 2003 tok Forsvaret i bruk et nytt lønns- og regnskapssystem som skulle tilfredsstille det nye økonomireglementet i staten. Samtidig med nye regnskapsrutiner generelt og horisontal samhandel spesielt, medførte overgangen til det nye systemet store utfordringer. Riksrevisjonen har rettet sterk kritikk mot Forsvarets regnskap i 2003 og underkjente det i oktober 2004 (15). Dårlig kvalitet på 2003-regnskapet vil også innebære en dårligere kvalitet på tidsserieanalyser som inkluderer dette året. Vi har allikevel valgt å inkludere 2003 der det er mulig, men presiserer at det er stor usikkerhet ved å bruke 2003-tallene som en indikasjon på utviklingen fremover.

Regnskapstallene for 2003 illustrerer at det vil være en rekke feilkilder i en omfattende datainnsamlings- og analyseprosess. Derfor vil det alltid være en viss usikkerhet med hensyn til gyldigheten av konklusjoner basert på denne type data. Vi har imidlertid lagt ned et betydelig arbeid i å kvalitetssikre resultatene.

2.2 Databasestruktur

Vi har mottatt ca 3 millioner rader med data som vi har strukturert i 2 ulike databaser (DB);

DB1 – kombinerer årsverk (nedtrekksart) og kostnader

DB2 – årsverk, lønnstrinn og alder (brutt ned på stillingskoder).

I DB1 som er grunnlaget for denne historiske analysen³, har vi samlet data fra hvert kapittel, budsjettserie- og posteringsserienummer nedbrutt på 6-sifret artsspesifikasjon. For analysen av de enkelte utgiftsarter, er dermed kontoplanen allerede i et hensiktsmessig format.

For å analysere kostnadsutviklingen for dagens organisasjon og virksomhet, er det imidlertid nødvendig med en videre kategorisering av de innsamlede dataene. Det har vært endringer både i selve kontoplanen og i innholdet i de enkelte organisatoriske enhetene i kontoplanen fra ett år til et annet. For å kunne sammenligne kostnadene over tid har vi derfor definert en objekt- og virksomhetsdimensjon i datagrunnlaget. Objektdimensjonen følger kjente organisatoriske linjer (land, sjø, luft og felles), mens virksomhetsdimensjonen i hovedsak er kategorisert iht Forsvarets nye kontoplan fra 2004. På denne måten kan vi fremstille dagens nye elementer, som f eks FLO, som summen av ulike posteringsserienummer (tilknyttet bl a de grenvise forsyningskommandoene) på tvers av kontoplanens kapitteinndeling. Vi benytter dermed formåls- og ansvarsinndelingen for ”fremtidens” forsvar i vår analyse.

Den årlige kategoriseringen iht objekt- og virksomhetsdimensjonen omfatter ca 13 000 rader i databasen, og er kort oppsummert i tabell 2.3.

³ DB2 omtales ikke nærmere i den historiske analysen. Den primære hensikten med databasen er å kunne foreta detaljerte historiske studier av sammensetningen av Forsvarets personell (grad, stilling, arbeidsoppgaver og alder). DB1 har begrensede muligheter for dette, men den er tilstrekkelig for å utvikle gjennomsnittskostnader per årsverk og lignende personellkostnadsvurderinger. DB1 omtales i denne rapporten som KOSTER-databasen.

Virksomhet		Ledelse	Operativ	Styrkeproduksjon	Støtte/Logistikk
Objekt					
Land	Hær		GSV, TMbn, HMKG, Artbn og tilsv	Regimenter, FDI, KS, HST og tilsv	Garnisoner, sykehus, skytefelt og tilsv
	Heimevernet			Distrikter, HVST og tilsv	EBA-drift og tilsv
Sjø	Sjøforsvaret		Skvadroner, fartøyer og tilsv	Sjøforsvarsdistrikt, SST, øvingsfort og tilsv	Orlogsstasjoner, marinebaser og tilsv
	Kystvakten		Skvadroner, fartøyer og tilsv		
Luft	Luftforsvaret		Hovedflystasjoner, LKK stasjoner og tilsv	Skoler, inspektører, LST og tilsv	LFM, mob flystasjoner og tilsv
	Redningstjenesten		Skvadroner og tilsv		
Felles	Felles	FD, FST, FOHK, mil misjoner og tilsv	Int operasjoner, spesialstyrker og tilsv	Skoler, vernepliktsforv, voksenoppl og tilsv	FLO, FB, lærlingeordning og tilsv

Tabell 2.3 Objekt- og virksomhetsdimensjonen i KOSTER-databasen

Fordelingen av samtlige posteringsserienummer i databasen følger inndelingen i tabellen og danner utgangspunktet for analysen i kapittel 6. Virksomhetsdimensjonen brytes der ned på ledelse, operativ virksomhet, styrkeproduksjon og støtte/logistikk, mens objektdimensjonen brytes ned på land (Hæren og HV), sjø (Sjøforsvaret, inkl Kystvakten), luft (Luftforsvaret og Redningstjenesten) og felles.

For å representere Forsvarets kostnader justert for prisutviklingen har vi valgt å oppgi alle tall i 2003-kroner. Dette er gjort ved hjelp av den årlige konsumprisindeksen (KPI), utregnet av Statistisk sentralbyrå (SSB). For å kunne reflektere hele Forsvaret både i kostnader og årsverk har det vært nødvendig å komplettere DB1 med årsverk fra de avdelingene som er utenfor Forsvarets militære organisasjon (FMO). Dette gjelder avdelinger som Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), FFI, FD, Forsvarets bygningstjeneste (FBT) og senere Forsvarsbygg (FB) der årsverk er hentet fra egne årsrapporter. Utgifter og inntekter tilknyttet FBT/FB har for øvrig inntil 2003 vært representert i et eget kapittel (2463) utenfor Forsvarets lønns- og regnskaps-system⁴. Fra 2003 føres imidlertid disse på kapittel 1710/4710.

3 FORSVARETS TOTALKOSTNADER

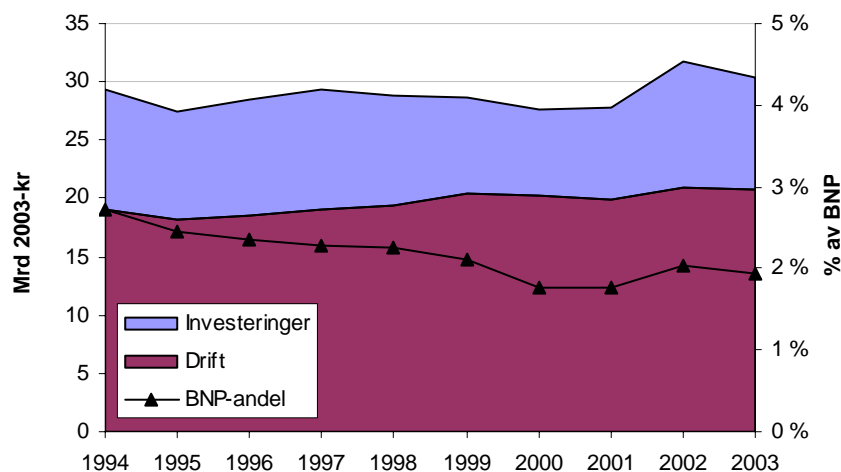
Samfunnets totale forsvarskostnader kan defineres som totale forsvarsutgifter minus totale forsvarsinntekter. I budsjetteringssammenheng fokuseres det imidlertid hovedsakelig på utgiftssiden, som også omtales som "forsvarsbudsjettet". Budsjetterte inntekter er, iht etablert praksis, inkludert på utgiftssiden. Vår analyse av den historiske kostnadsutviklingen vil i tråd med dette hovedsakelig fokusere på utgiftssiden av regnskapene. En kort oppsummering av historisk inntektsutvikling presenteres imidlertid i kapittel 3.2.

3.1 Forsvarets totale utgifter

Forsvarets totale utgifter er vist i figur 3.1. Utgiftene kan deles inn i hovedkategoriene

⁴ Utgifter minus inntekter på kapittel 2463 er 0 hvert år fra 1994 til 2002, og kapittelet påvirker dermed ikke totalkostnadsbildet.

investering og drift. I analysen som ligger til grunn for figuren defineres investeringsbeløpet som summen av investeringskapitlene⁵ 1760 og 1761, resterende kapitler defineres som drift. Unntaket er 2003 der nettoutgiftene på FB-kapittelet (1710) kommer i tillegg. I kapitlene 1760 og 1761 er det riktignok ca 0,4 mrd kr⁶ som går med til drift (lønn m m), men vi har allikevel valgt å holde oss til kapittelstrukturen som vist i tabell 2.2.



Figur 3.1 Forsvarets utgifter (venstre akse) og utgiftenes andel av bruttonasjonalproduktet (høyre akse), 1994–2003

Det overordnede bildet viser relativt stabile totalutgifter frem til 2002 der ekstraordinære anti-terroriltak og store investeringer bl a i forbindelse med de nye fregattene trekker opp. Utgiftene opprettholdes på et historisk høyt nivå i 2003. Som vist i figuren, faller forsvarsutgiftenes andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) fra 2,7 % i 1994 til 1,8 % i 2000, for deretter å flate ut på i underkant av 2 %. Samfunnets relative satsing på Forsvaret i forhold til andre sektorer er m a o redusert i perioden, noe som både i teori og praksis bidrar til å forklare hvorfor Forsvaret er mindre i dag enn for 10 år siden. Dette underbygges av tidligere analyser (16) som antyder at Forsvarets kjøpekraft ble redusert med mer enn 25 % i løpet av 90-tallet.

Vi legger videre merke til at driftsandelen øker gjennom perioden, fra 65 % i 1994 til 69 % i 2003. Dette skjer til tross for kraftige personellreduksjoner, spesielt fra 2001, og en reduksjon av styrkestrukturen gjennom hele perioden. En høyere driftsutgiftsandel medfører press på investeringsmidlene, som igjen reduserer tempoet i moderniseringen av Forsvaret. Denne problemstillingen er helt grunnleggende for det sterke fokuset på omstilling i organisasjonen. Figuren viser også at de grep som er tatt overfor driftsutgiftene gjennom omstillingen de senere årene, sammen med en økning i investeringsmidlene spesielt fra 2002, har bedret denne situasjonen. Videre kartlegging av veksten i driftsutgiftene er vårt hovedfokus i kapittel 4, 5 og 6.

3.2 Forsvarets totale inntekter

Inntektene er også av vesentlig betydning for Forsvaret, spesielt innen det enkelte regnskapsår. Praksisen med å inkludere budsjetterte inntekter på utgiftssiden, innebærer at dersom inntektene blir lavere enn budsjettert, vil Forsvarets disponible midler bli tilsvarende redusert for dette året.

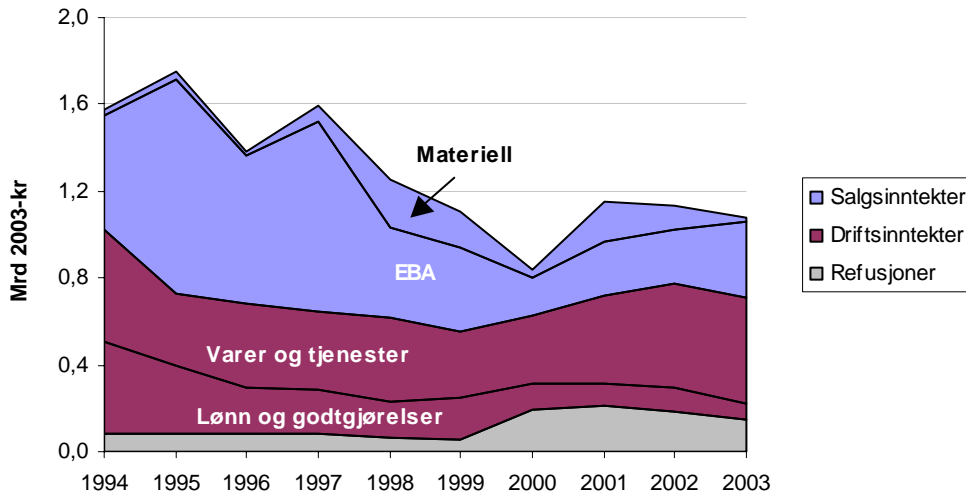
⁵ Se tabell 3.2 for definisjon av kapitlene.

⁶ Gjennomsnittlig årlige driftskostnader ført på kapittel 1760 og 1761 i 10-årsperioden.

Forsvaret mottar inntekter i forbindelse med;

- salg av eiendom, bygg og anlegg (EBA), og materiell (salgsinntekter),
- arbeidsinnsats, samt leveranse av varer og tjenester (driftsinntekter), og
- refusjoner.

Utviklingen for disse inntektskildene er vist i figur 3.2.



Figur 3.2 Forsvarets totale inntekter, fordelt på hovedtyper⁷

Av salgsinntektene har EBA totalt stått for 85 %, og materiell 15 % i 10-årsperioden. Av driftsinntektene er i perioden 67 % ført på post 11 (varer og tjenester), mens 33 % er ført på post 01 (lønn og godtgjørelser). Andelen inntekter ført på post 11 har steget i perioden, på bekostning av post 01, noe som sannsynligvis delvis kan forklares med endret bokføringspraksis for (personell-) tjenester. I tillegg representerer økningen en økt bevissthet i Forsvaret når det gjelder betaling for varer og tjenester som leveres/utføres for andre organisasjoner/institusjoner. Inntektene fra refusjoner, som er relatert til bl a foreldrepermisjoner, arbeidsmarkedstiltak, lærlinger etc, har økt betydelig i perioden.

Totalt sett har inntektene hatt en nedadgående trend i 10-årsperioden. En kan legge merke til at Forsvarets mye omtale inntektskilde, EBA, har falt til et lavere nivå de siste 5 årene sammenlignet med de foregående 5 år, til tross for at Forsvaret i denne perioden har avhendet betydelig EBA-masse. Dette skyldes blant annet store reduksjoner i NATO-finansiert EBA som føres som inntekt i regnskapet.

Det forventes at inntekter fra EBA på sikt reduseres⁸. Inntektene har i de senere årene økt, men det er verdt å merke seg at Forsvaret i hovedsak har solgt lett omsettelig eiendom. Gjenværende EBA under avhending er i større grad preget av areal som ikke nødvendigvis er like omsettelig og hvor det også er større kostnader relatert til et salg. Eksempelvis dreier dette seg om avhending av skytefelt og festningsanlegg hvor forhold som miljø og sikring er avgjørende for gjennomføring.

⁷ Se kontoplanen for detaljer (13).

⁸ Kilde: FD.

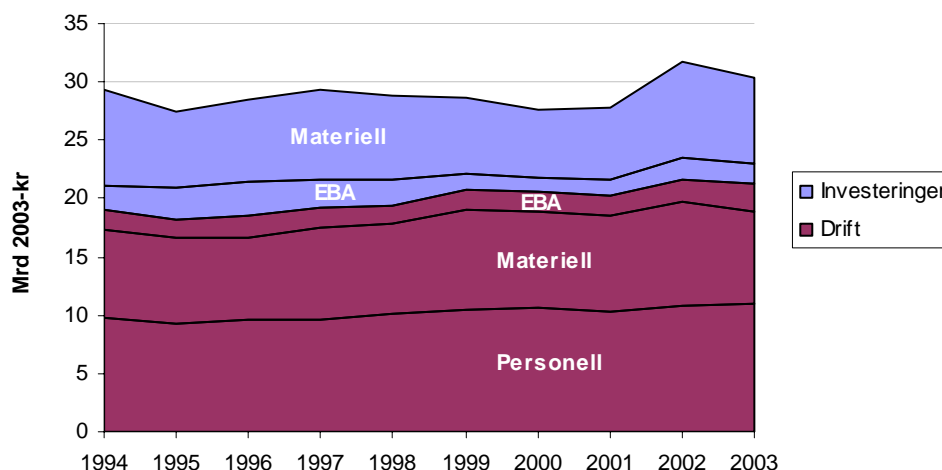
4 UTGIFTER FORDELT PÅ ARTER

Forsvarets totale utgifter, slik de er beskrevet i kapittel 3.1, kan fordeles etter utgiftsarter. Det er totalt ca 650 ulike arter i kontoplanen⁹. Begrepene som representerer disse artene i kontoplanen er:

- post (f eks 01 – Lønn og godtgjørelser),
- underpost (f eks 012 – Ekstrahjelp),
- under-underpost (f eks 0123 – Sivile), og
- regnskapsspesifikasjonen (f eks 012301 – Særhjemler sivile)

Disse utgjør til sammen artsspesifikasjonen, jf figur 2.2. Dette hierarkiske systemet muliggjør en detaljert analyse av de ulike utgiftsartene.

I vår analyse fordeles investeringsutgiftsartene på kategoriene materiell og EBA, mens driftsutgiftsartene fordeles på kategoriene personell, materiell og EBA. Figur 4.1 viser utviklingen 1994–2003 for disse hovedkategoriene.



Figur 4.1 Forsvarets totale utgifter i perioden 1994–2003, fordelt etter hovedkategorier

Totalt utgifter har som vi har sett tidligere, vært relativt stabile i perioden, mens totale driftsutgifter har økt med ca 12 % fra 1994 til 2003. Personellutgiftene utgjør den største utgiftsposten og har vokst fra å utgjøre 33 % av totalutgiftene i 1994 til 36 % i 2003.

Driftskostnadene (kapittel 4.2) er hovedfokus i denne delen av analysen, hvor utviklingen kartlegges i mer detalj for de enkelte utgiftsartene. Det gis imidlertid først en kort oversikt over investeringene (kapittel 4.1).

4.1 Investeringer

Forsvarets totale investeringer kan representeres som enten;

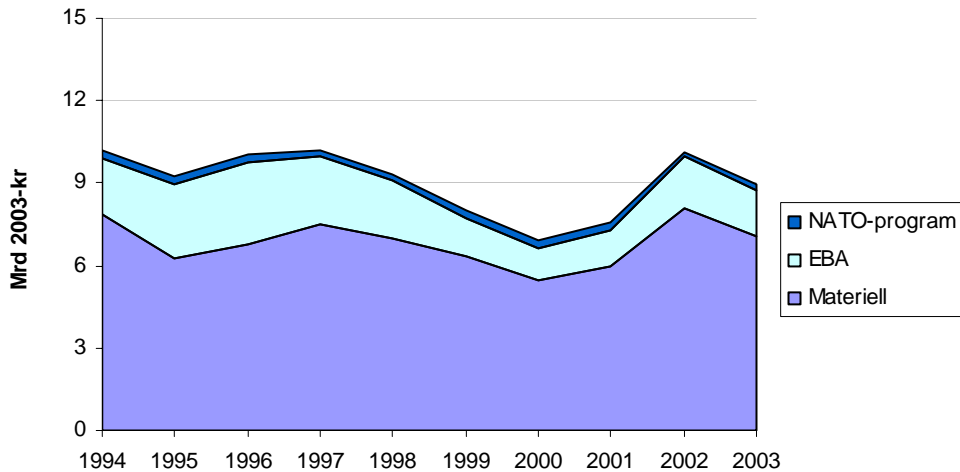
- summen av utgiftene fordelt på investeringskapitlene (1760 og 1761), eller
- kun de konkrete utgiftsartene som representerer investeringene.

Forskjellen er at i (B) er driftsutgiftene på investeringskapitlene trukket ut, mens investeringer

⁹ Sum av unike arter de siste 10 årene. Noen er ikke lengre i bruk, og andre er introdusert etter 1994.

og større vedlikehold ført på andre kapitler er lagt til. Forskjellen på (A) og (B) har økt jevnt i perioden og utgjorde i 1993 ca 0,6 mrd kr. (B) presenteres nedenfor, mens (A) gjennomgås nærmere i kapittel 6.1.

Forsvarets investeringer defineres i dette kapitlet som større nyanskaffelser, fornyelser og vedlikehold av materiell, bygg og anlegg. I hovedsak (98 %) er utgiftene i forbindelse med dette ført på investeringskapitlene 1760 og 1761 i kontoplanen, samt kapittel 1710 i 2003. Utgiftene kan deles inn i materiellinvesteringer (hovedsakelig post 45), EBA-investeringer (post 47), og bidrag til NATOs bygg- og anleggsarbeider (post 44 og 48), som vist i figur 4.2.



Figur 4.2 Forsvarets investeringer i perioden 1994–2003, fordelt etter hovedkategorier

Totale utgifter til investeringer utgjorde ca 9 mrd kroner i 2003. Vi ser at det frem til 2000 var en underliggende nedadgående trend i investeringsutgiftene. Fra 2001 er denne trenden snudd, med en spesielt sterk vekst i 2002, da bl a starten på fregattanskaffelsene trakk opp utgiftene. Det har vært en uttalt målsetting både fra politisk og fagmilitært hold gjennom store deler av perioden om å få til en vridning av ressurser fra drift til investering, men en har tilsynelatende ikke lyktes med dette før i slutten av perioden. Man kan også i andre deler av perioden ha lyktes med å vri ressursbruken fra drift til investering sammenlignet med hva utviklingen ellers ville ha vært. Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at investeringsandelen øker, men at den ikke synker så raskt som den ellers ville ha gjort.

EBA forklarer en stor del av reduksjonen i investeringsnivået i midten av 10-årsperioden, mens den prosentmessige variasjonen i materiellinvesteringene i 10-årsperioden er relativt liten. Relokaliseringen på Gardermoen og etableringen av Rena Leir 1995–1998 er delvise forklaringer på de forbigående høye EBA-investeringene i denne perioden. En annen og mer generell forklaring er at store deler av Forsvarets leirer og garnisoner som ble bygget på 50- og 60-tallet, var blitt modne for fornyelse og standardheving på 90-tallet. EBA-investeringer i 2003 må for øvrig ses i sammenheng med et høyere nivå på EBA-driftsutgiftene det samme året i forbindelse med innføringen av fulldekkende husleie. EBA drøftes nærmere i kapittel 4.2.3.

Investeringsandelens størrelse har vært en gjenganger i den forsvarspolitiske debatten. Hvor stor andelen faktisk bør være avhenger av flere forhold:

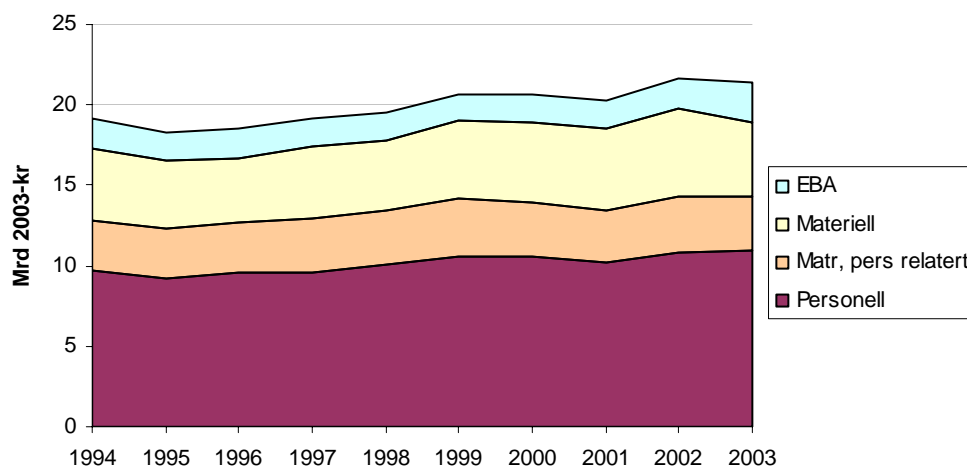
- Størrelsen på den operative strukturen og materiellparken.

- Materiellparkens aldersstruktur som bestemmer når hovedmateriell må skiftes ut.
- Kvalitetsnivå på strukturen, både fordi det mest avanserte utstyret er dyrere og fordi materiellet må skiftes ut hyppigere dersom en alltid skal være i ”front” av utviklingen.
- Aktivitetsnivået for strukturen, fordi mer intensiv bruk av materiell innebærer behov for hyppigere utskifting.

I 10-årsperioden har Forsvaret stått overfor store utfordringer mht de siste tre punktene. Sjøforsvaret har f.eks hatt behov for utskifting av store deler av flåten som i stor utstrekning var delfinansiert gjennom våpenhjelpprogrammene ca 30 år tidligere. Kvalitetskravet til materiellet har økt, bl.a. som følge av mer fokus på internasjonale operasjoner og interoperabilitet. Samtidig har aktivitetsnivået for den gjenværende delen av materiellet i Forsvaret økt betydelig. Dette er delvis kompensert gjennom omfattende reduksjoner av den operative strukturen. At dette likevel ikke har vært tilstrekkelig gjenspeiles i målet om økt investeringsandel. Også feilinvesteringer, som nye kystfort, delvis innkjøp av materiell til en for stor hærstruktur og nybygg ved garnisoner som i ettertid er blitt nedlagt, har forsterket ubalansen i materiellparken i løpet av perioden. I denne rapporten ser vi imidlertid hovedsakelig på driftssiden i Forsvaret og vil ikke gå inn på disse forholdene.

4.2 Driftsutgifter

Forsvarets driftsutgifter kan deles inn i personellutgifter, materielldriftsutgifter og EBA-driftsutgifter. En del av materielldriftsutgiftene antas å ha nær sammenheng med antall årsverk, og omtales derfor ofte som personellrelaterte materielldriftsutgifter. Figur 4.3 viser utviklingen av driftsutgiftene i 10-årsperioden.



Figur 4.3 Forsvarets driftsutgifter i perioden 1994-2003, fordelt etter hovedkategorier

Personellutgiftene omfatter alle utgifter på post 01 (Lønn og godtgjørelser) i regnskapet. Dette er den største utgiftskategorien i Forsvaret og utgjør i overkant av 50 % av driftsutgiftene gjennom hele perioden. Personellutgiftene har hatt en betydelig vekst fra 1994 til 2003, til tross for at antallet ansatte i Forsvaret er redusert i perioden. Personellutgiftene analyseres i mer detalj i kapittel 4.2.1.

Materielldriftsutgiftene omfatter alle utgifter (unntatt underpostene 118 og 119) på post 11 (Varer og tjenester), samt øvrige driftsutgiftsposter i regnskapet. Personellrelaterte materielldriftsutgifter utgjør ca 40 % av denne kategorien utgifter, som har vokst marginalt i 10-

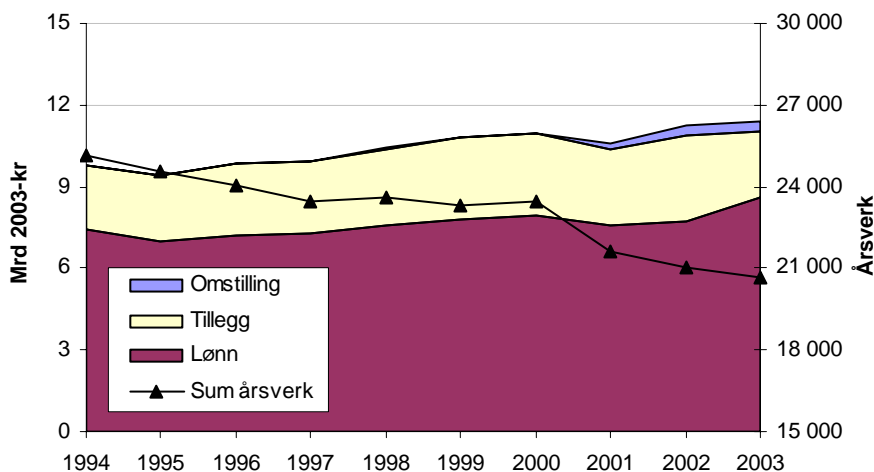
årsperioden. Materiell driftsutgiftene analyseres i mer detalj i kapittel 4.2.2.

EBA-driftsutgiftene omfatter resten av post 11 (underpostene 118 og 119). Denne kategorien utgifter har hatt en sterk vekst fra 1994 til 2003. For EBA må imidlertid driftsutgifter og investering fra 2003 sees i sammenheng, og totale EBA-utgifter til drift og investering er redusert i perioden. EBA-driftsutgiftene analyseres i mer detalj i kapittel 4.2.3.

4.2.1 Personell

Driftsutgifter for personell defineres som alle utgifter i forbindelse med lønn og godtgjørelser (post 01) i regnskapet, og inkluderer alle ansatte i Forsvaret¹⁰. For å skape minst mulig ”støy” i vår analyse er også lønnsutgifter og årsverk tilknyttet EBA-personell som ble overført fra FMO¹¹ til FB i 2002¹², inkludert i tallene for 2002 og 2003.

Personellutgiftene kan fordeles på tre hovedarter; lønn, tillegg og omstilling. Som nevnt har disse utgiftene samlet sett hatt en relativt sterk vekst, til tross for at antallet årsverk i Forsvaret er redusert i perioden. Figur 4.4 viser utviklingen i driftsutgiftene fordelt på de tre artene, samt totale årsverk i Forsvaret.



Figur 4.4 Forsvarets personellutgifter (venstre akse) og antall årsverk (høyre akse), 1994-2003

Sum driftsutgifter til personell øker fra ca 9,8 mrd kr i 1994 til ca 11,3 mrd kr i 2003. Dette tilsvarer en samlet vekst på 16 % (12 % uten omstilling), en betydelig vekstrate sett i sammenheng med nedgangen i antall årsverk i samme periode på 18 % (4500 årsverk).

Sum utgifter til lønn utgjorde i 2003 ca 8,6 mrd kr, noe som er ca 1,2 mrd kr, eller 16 %, høyere enn i 1994. Totale utgifter til tillegg har også vokst betydelig i perioden og utgjorde i 2002 ca 3,1 mrd kr. Utgifter til tillegg var gjennomsnittlig 0,5 mrd kr høyere per år i perioden 1999–2002 sammenlignet med perioden 1994–1997. Regnskapet for 2003 viser en vesentlig nedgang i utgifter til tillegg sammenlignet med de foregående 4 årene (1999–2002). Overgangen til nytt regnskapssystem i 4. kvartal 2003, jf kapittel 2.1, medførte imidlertid usikkerhet knyttet til personellkostnadene i dette året. Inntil videre bør det derfor utvises stor varsomhet ved å tolke

¹⁰ Eksklusive årsverk i forvaltningsorganer med spesielle fullmakter (FFI og FB).

¹¹ Forsvarets militære organisasjon, definert som personell ført på kontoplanens kapitler 1720–1798.

¹² Ca 1500 årsverk i 2002, redusert til ca 1300 årsverk i 2003.

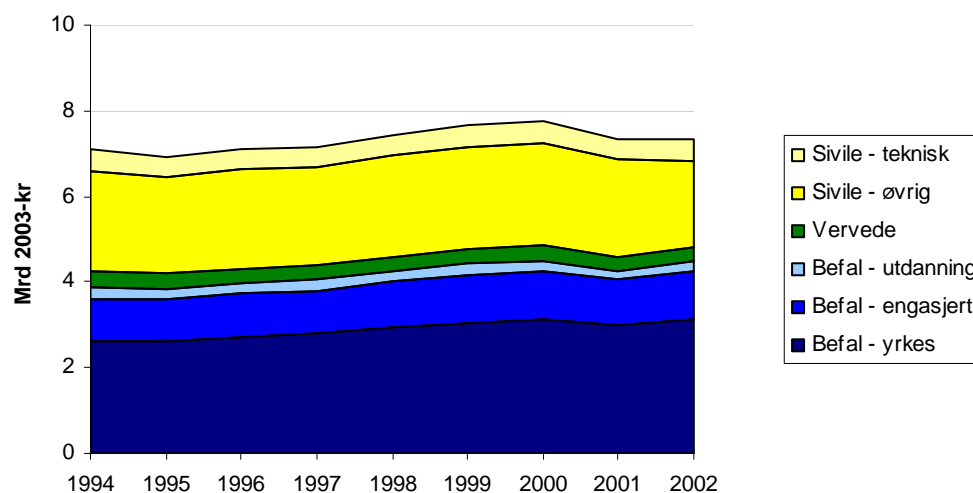
dette som et knekkpunkt for utgifter til tillegg.

Omstilling inkluderer alle personellutgifter (post 01) som anses å ha nær tilknytning til omstillingstiltak. De største postene er ulike former for sluttvederlag, studiestønad og begrenset arbeidsplikt. Utgiftene til dette utgjorde i overkant av 1 mrd kr totalt i perioden 2001–2003.

I tillegg til problemet med upålitelige data, gir regnskapsføringen for 2003 et svekket grunnlag for analyse og forståelse av underliggende drivere fordi enkelte utgifter er mindre spesifisert enn tidligere. I den videre oppsplittingen av personellutgiftene vil vi derfor ikke inkludere tall for 2003. Totale utgifter slik de er vist ovenfor, underbygger imidlertid antagelsen om at det ikke har skjedd radikale endringer i 2003, og at konklusjonene basert på perioden 1994–2002 fortsatt vil være gyldige. Lønn og tillegg, som er de helt dominerende delene av personellutgiftene, vil bli nærmere analysert nedenfor.

Lønnsutgifter

Lønnsutgifter er definert som grunnlønn, inkl arbeidsgiveravgift. Den altoverveiende delen av lønnsutgiftene skriver seg fra FMO, og figur 4.5 viser sum lønnsutgifter til FMO-personell fordelt på ulike personellkategorier. Omstillingskostnader inngår ikke. Arbeidsgiveravgift og feriepenger er fordelt på personellkategorier basert på grunnlønn.



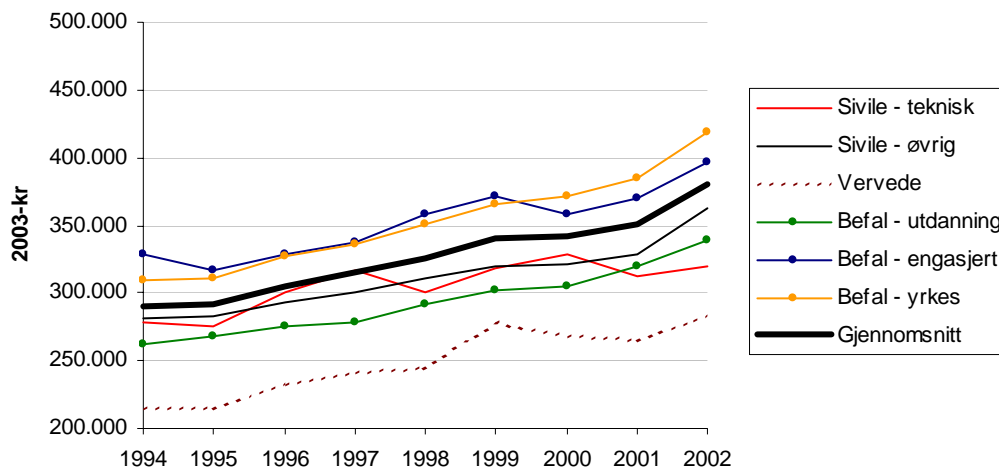
Figur 4.5 Sum lønnsutgifter (grunnlønn og arbeidsgiveravgift) i FMO

Totale utgifter til lønn har en stigende trend fra 7,1 mrd kr i 1994 til 7,8 mrd kr i til 2000. Imidlertid faller utgiftene i slutten av perioden til ca 7,4 mrd kr i 2002, hovedsakelig grunnet overføring av EBA-personell fra FMO til FB (ca 0,5 mrd kr). Samlede lønnsutgifter til engasjert befall og yrkesbefall øker ca 18 % i 10-årsperioden, mens utgifter til vervede og sivile reduseres med henholdsvis 19 %¹³ og 9 %.

Til tross for en sterk nedgang i antall årsverk er altså de totale lønnsutgiftene relativt stabile for perioden sett under ett. For å bedre belyse dette forholdet må lønnsutgiftene sees i sammenheng med nettopp utviklingen i antall årsverk. Figur 4.6 viser gjennomsnittlig lønnsutgift (grunnlønn og arbeidsgiveravgift) for de ulike personellkategoriene i FMO. Antall årsverk er definert som

¹³ Den sterke reduksjonen i utgiftene til vervede skyldes en reduksjon i antall vervede i løpet av perioden, bl a som følge av færre soldater i internasjonale operasjoner.

summen av alle hel- og deltidsstillinger i FMO, omgjort til hele årsverk. Personellkategoriene er i samsvar med det som betegnes som nedtrekksarter i årsverksregnskapet.



Figur 4.6 Gjennomsnittlig lønnsutgift (grunnlønn og arbeidsgiveravgift) i FMO per årsverk

Gjennomsnittlige lønnsutgifter per årsverk har fra 1994 til 2002 hatt en reell økning på 31 %, tilsvarende 3,4 % p a, og det er en betydelig utgiftsøkning for alle personellkategoriene. Gjennomsnittlig lønnsutgift per årsverk i FMO var i 2002 kommet opp i 381 000 kr (inkl arbeidsgiveravgift). Utgiftsøkningen for de ulike personellkategoriene er på mellom 43 000 kr og 110 000 kr per årsverk, noe som tilsvarer en økning på mellom 15 % og 36 %.

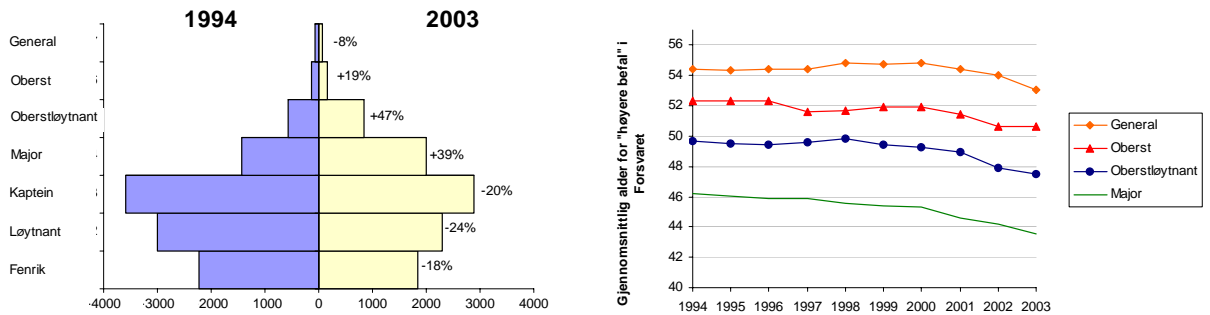
Yrkesbefal har sterkest vekst med 36 %, mens vervede og engasjert befal øker med henholdsvis 31 % og 20 %. Teknisk sivile øker minst, med 15 %. Øvrige sivile øker med 29 % i perioden. Den høye utgiftsveksten for ”øvrige sivile” skyldes trolig til dels overføring av renholdsbetjenter og øvrige faste sivile til FB i 2002, da disse antas å ha et lavere lønnsnivå enn gjennomsnittet for sivile i FMO. Dersom man kun ser på veksten frem til 2001, og fremskriver årlig gjennomsnittlig vekst til 2002, gir dette en samlet vekst lik 20 % (ned fra 29 %) som trolig er et mer representativt tall for denne kategorien.

Totalt sett har det vært størst lønnsutgiftsvekst i perioden 1996–1999, samt i 2002 hvor gjennomsnittet økte 9 % i forhold til 2001. Den ujevne veksten kan ha flere forklaringer, men de mest åpenbare er lønnsforhandlinger og mulig endring i personellsammensetning og/eller grad innenfor en kategori.

For befal som er den personellkategorien med den sterkeste lønnsutgiftsveksten, har ”gradsinflasjon” vært en kostnadsdriver¹⁴. Figur 4.7 viser henholdsvis en stadig større andel høyere offiserer (figuren til venstre), og synkende gjennomsnittsalder på major-generalsnivået (figuren til høyre)¹⁵. Dette indikerer at den gjennomsnittlige offiser klatrer raskere oppover gradsstigen. Spesielt øker antallet på major- og oberstløytnantsnivået sterkt. Antallet oberstløytnanter har f eks økt med 47 %, fra ca 570 i 1994 til mer enn 840 i 2003.

¹⁴ Det har også vært ”gradsinflasjon” hos sivilt ansatte i Forsvaret i perioden.

¹⁵ Figur 4.7 inkluderer midlertidige grader.



Figur 4.7 "Gradsinflasjon" i Forsvaret i perioden 1994-2003

Kanskje i strid med den jevne oppfatning har gjennomsnittsalderen i offiserskorpset falt fra 36,8 år til 36,4 år i løpet av 10-årsperioden. Imidlertid har andelen offiserer over 35 år økt fra 47 % i 1994 til 52 % i 2003. Disse tilsynelatende motstridende fakta henger sammen med lavere rekruttering og utstrakt førtidspensjonering, som til sammen har redusert antallet "unge" og "gamle" offiserer, og gitt en økning i andelen "middelaldrende" offiserer (30- og 40-åringer). Sagt annerledes er en stor andel eldre kapteiner blitt førtidspensjonert, mens de store befalskullene fra 1980-årene nå er kommet rekordraskt til major-/oberstløytnantsnivået.

Det har foregått en mer eller mindre kontinuerlig "gradsinflasjon" i hele 10-årsperioden. "Gradsinflasjonen" kan ha en rekke årsaker:

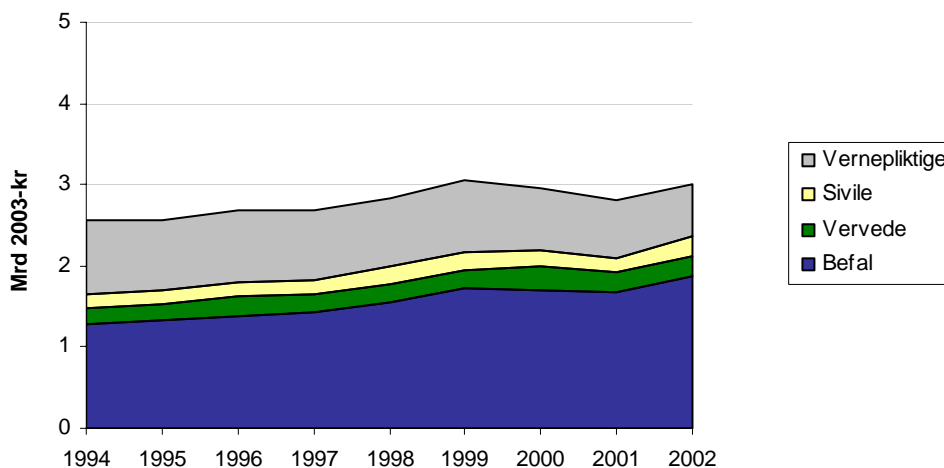
- Økt kompetansebehov i ulike stillinger bl a som følge av teknologisk utvikling.
- Delegering av stillingsfullmaktene fra 1997.
- Bruk av midlertidige grader i omstillingsprosjekter.
- Tilpasning til grads nivået hos våre allierte på sammenlignbare stillinger.

Flere av punktene ovenfor representerer en ønsket utvikling. I den utstrekning det imidlertid er snakk om bruk av høyere grader kun for å oppnå en skjult lønnsøkning for personellet, er utviklingen uheldig og bør stoppes.

Utgifter til tillegg

Utgifter til tillegg omfatter et stort antall godtgjørelser som utbetales utover grunnlønn, herunder bl a tjenestetillegg, øvingstillegg og overtid. Samlede utgifter til slike tillegg utgjorde i 2002 ca 3,0 mrd kr. Et relativt høyt aktivitetsnivå i 2002, gjør at utgiftene dette året kan sies å være i overkant av hva som er representativt for perioden. De foregående årene 2000–2001 utgjorde årlige utgifter til tillegg ca 2,9 mrd kr, en økning på om lag 0,3 mrd kr fra gjennomsnittlig årlige utgifter i 1994–1996.

Figur 4.8 viser samlede utgifter til tillegg utbetalt til personell i FMO. Rapporteringen i regnskapet tillater ikke en ytterligere oppsplitting av personellkategoriene. Eksempelvis føres om lag 90 % av alle tillegg til befal kun som "tillegg til befal" fremfor "tillegg til engasjert befal" eller "tillegg til yrkesbefal".

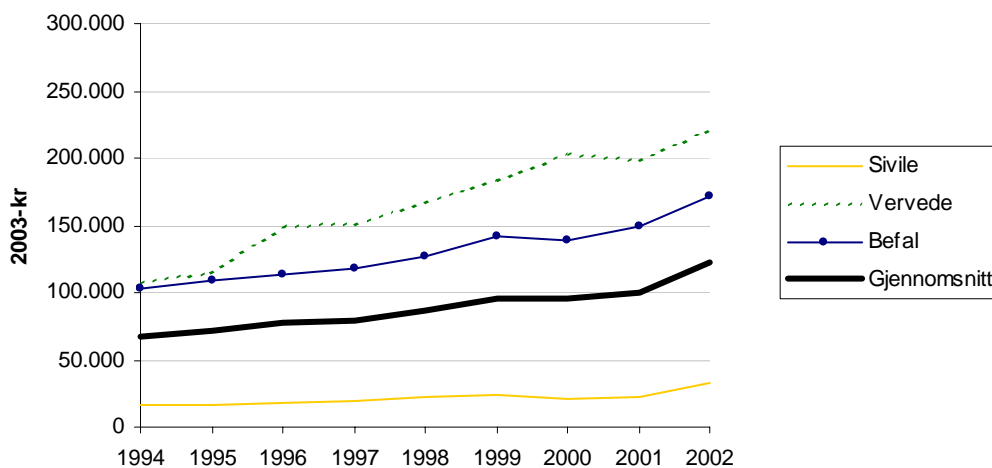


Figur 4.8 Sum utgifter til tillegg i FMO

Totale utgifter til tillegg øker med ca 18 % i perioden. Dersom vernepliktige holdes utenfor er imidlertid veksten hele 43 %. Veksten er relativt jevn i perioden, men sterkest i 1999 og 2002. Både for befall, vervede og sivile vokser utgiftene til tillegg kraftig i perioden. Befallstilleggene utgjør den dominerende delen av utgiftene, men manglende grunnlag for videre oppsplitting, gjør det vanskeligere å finne underliggende kostnadsdrivere. Som nevnt innledningsvis viser regnskapet for 2003 et vesentlig knekkpunkt i utgiftene til tillegg, men dette kan skyldes ny bruk av posteringsnummer og/eller periodiseringsfeil.

Utgifter til vernepliktiges tillegg faller med 28 % i perioden, som følge av en kombinasjon av færre rekrutter innkalt til førstegangstjeneste, og gjennomsnittlig kortere gjennomført tjeneste. Antall årsverk utført av vernepliktige inne til førstegangstjeneste er redusert med 42 % i perioden, fra 17 900 i 1994 til 10 400 i 2002. Mer usikre tall for 2003 indikerer for øvrig at antall årsverk utført av vernepliktige dette året ble redusert ytterligere, til 8 200.

Utviklingen for utgifter til tillegg blir mer oppsiktsvekkende når vi ser den i sammenheng med personellreduksjonen i Forsvaret i perioden. Figur 4.9 viser den underliggende veksten i utgifter til tillegg per årsverk. Figuren omfatter også her FMO-personell og -årsverk som er definert som nedtrekksart i årsverksregnskapet.

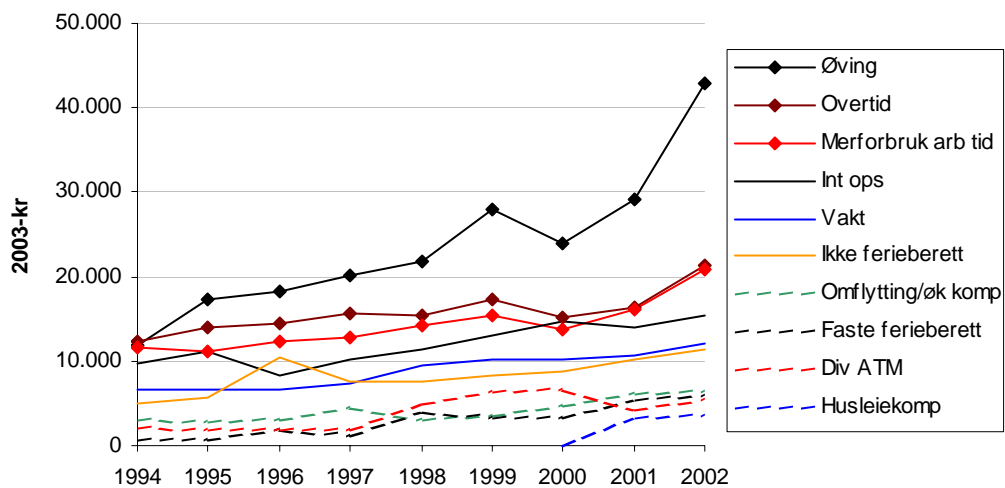


Figur 4.9 Gjennomsnittlig utgift til tillegg per årsverk i FMO

I gjennomsnitt har utgifter til tillegg per årsverk hatt en kraftig vekst på 81 % fra 1994 til 2002. Tilleggene til befal har i perioden økt med 66 % per årsverk, sivile med 99 % per årsverk og vervede med 105 % per årsverk. Tilleggsutgiftene er delvis en funksjon av aktivitetsnivået. Det er således sannsynlig at en del av denne økningen er et resultat av ønsket aktivitetsheving i løpet av perioden. En annen viktig forklaring er at tilleggssatsene (per døgn/time/tilsv) har økt i perioden, og muligens har det også utviklet seg en generelt mer liberal anvendelse av tillegg.

Tillegg til befal utgjør mer enn 80 % av totale utgifter til tillegg (ekskl vernepliktige), og vokser mest i antall kroner. Spesifisering av hvilke befalskategorier som har mottatt tilleggene er som nevnt mangelfull. For å få en bedre forståelse av utviklingen og de underliggende kostnadsdriverne må en derfor analysere typen av tillegg.

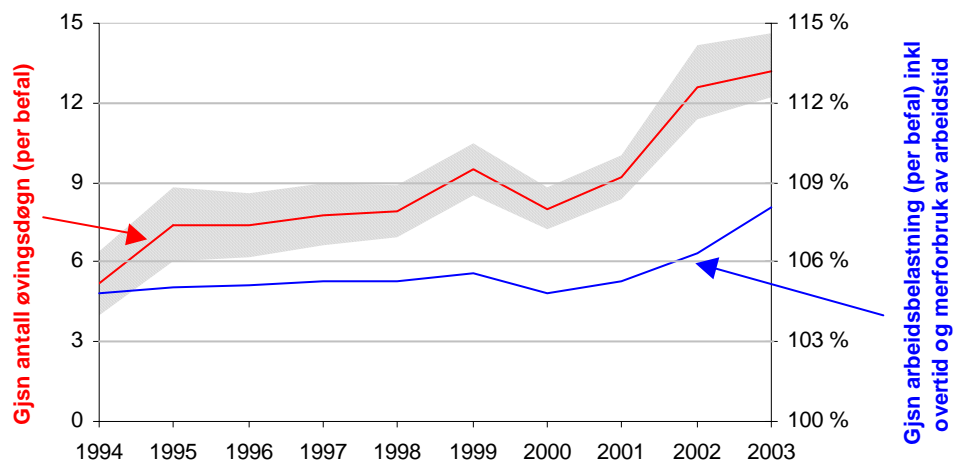
I sum utgjør tillegg til befal ca 1,9 mrd kr av totalt 2,4 mrd kr til tillegg i 2002. Totalt har tillegg til befal økt med ca 0,5 mrd kr fra 1994 til 2002. Figur 4.10 viser de tillegg som i snitt har økt mest i antall kroner per befal i perioden.



Figur 4.10 Gjennomsnittlige utgifter til ulike tillegg per årsverk befal

Øvingstillegg har størst betydning og har hatt klart størst kronemessig vekst av tilleggene. Gjennomsnittlig årlig utgift til øvingstillegg per befal har i 10-årsperioden økt med 31 000 kr, tilsvarende en vekst på hele 259 %. Veksten forsterkes av et høyt aktivitetsnivå i 2002, men er kraftig (144 %) selv uten økningen dette året. Overtid og merforbruk av arbeidstid utgjør også begge en betydelig andel av økningen i utbetalte tillegg per befal. Gjennomsnittlig utbetaling per befal var samlet 42 000 kr i 2002 for disse to tilleggstypene, noe som er 77 % høyere enn i 1994.

Utgiftsveksten for øving, overtid, og merforbruk av arbeidstid skyldes både en økning i de gjennomsnittlige tilleggssatsene (både som følge av “gradsinflasjon” og generell satsøkning), og et høyere aktivitetsnivå. Som figur 4.11 viser, har både antall øvingsdøgn og reell arbeidstid per befal økt i perioden.



Figur 4.11 Aktivitetsnivå i Forsvaret. Gjennomsnittlig antall øvingsdøgn¹⁶ og reell arbeidstid¹⁷ for befall. Skravert felt indikerer 95 % konfidensintervall for antall øvingsdøgn

Ikke overraskende følger aktivitetsnivået (figur 4.11) utgiftsnivået (figur 4.10) for tilleggene. Antall øvingsdøgn per befall stiger med 154 % fra 1994 til 2003, mens overtid og merforbruk av arbeidstid øker totalt 66 % fra 1994 til 2003. Veksten i arbeidsbelastning per årsverk er spesielt stor fra 2000 til 2003. Reell arbeidstid per befall, inkludert overtid og merarbeid (men ekskl. øving og vakt), utgjorde i 2003 1,08 årsverk. For både øving, overtid, og merforbruk av arbeidstid forklarer dermed aktivitetsøkningen mer enn halvparten av den totale utgiftsøkningen.

Ved et (valgt) høyere aktivitetsnivå, vil naturlig nok øving, overtid og merforbruk av arbeidstid øke. Videre vil en reduksjon i antall årsverk kunne påvirke aktiviteten per årsverk i den grad oppgaver ikke reduseres i samme takt. Sum årsverk¹⁸ befall reduseres med om lag 1500 fra 1994 til 2003. Effektivisering og produktivitetsøkning hos det gjenværende personellet har sannsynligvis kompensert for en del av personellreduksjonen, men den sterke økningen i aktivitetsnivået kan også være en indikasjon på at oppgavene i organisasjonen ikke er redusert i tilstrekkelig grad. Dessuten krever omstilling ekstra innsats av personellet, utover den daglige driften.

Utviklingen i utgifter til overtid og merforbruk av arbeidstid henger nært sammen med utviklingen i utgifter til øvingstillegg. I perioden 1996–1999, da antall befall var tilnærmet uforandret, økte utgiftene til overtid og merforbruk av arbeidstid i gjennomsnitt 7 % per år. Utgifter til øvingstillegg økte i samme periode med gjennomsnittlig 15 % per år. Selv om det i utgangspunktet ikke skal være en direkte sammenheng mellom øving og overtid, er dette imidlertid ikke så unaturlig; økt øvingsaktivitet, gitt samme arbeidsmengde utenfor øvingstid, vil kunne medføre at oppgaver må hentes inn gjennom økt bruk av overtid, eller mindre avspasering.

¹⁶ Antall øvingsdøgn fremgår ikke av regnskapet, og usikkerhet eksisterer mht gjennomsnittlige øvingssetter per befall (bl a pga "gradsinflasjon" i perioden). En Monte Carlo-simulering basert på totale utgifter til øvingstillegg, antall befall, grunnlønnsutvikling og dagens øvingstilleggssatser er derfor utført for å anslå antall øvingsdøgn. Regnskapet for 2003 inneholder ikke pålitelige tall vedrørende øvingstillegg, og anslag for utgiftsnivået i 2003 er hentet fra (17).

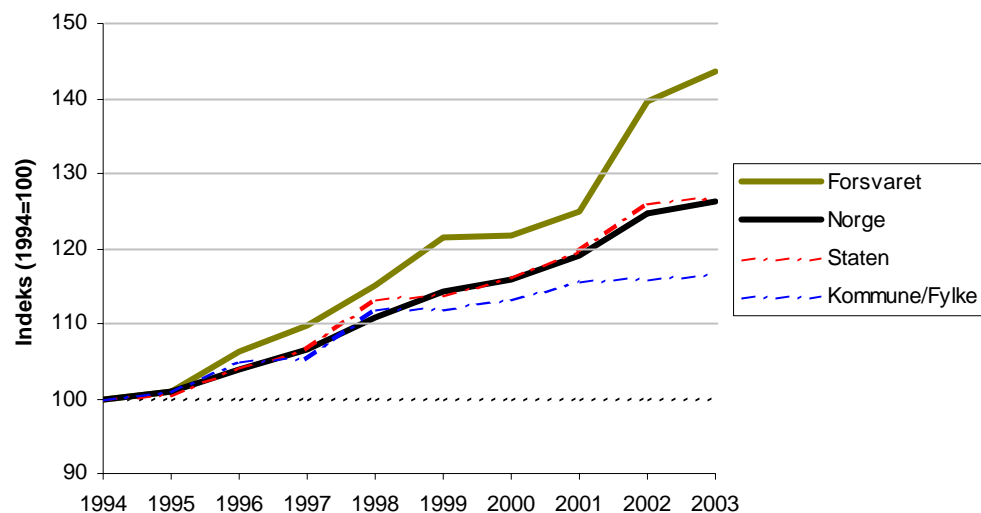
¹⁷ Det er forutsatt 80/20-fordeling av 150 %- og 200 %-kompenserte overtidstimer.

¹⁸ Årsverk definert som nedtrekksart i årsverksregnskapet.

En god forståelse av driverne bak disse tilleggene er essensielt i arbeidet med å påvirke dem i ønsket retning. Satsene for de enkelte tilleggene er i mange tilfeller resultatet av tariff-forhandlinger, og lite påvirkbare på kort sikt. Bruken av tilleggene er imidlertid i stor utstrekning påvirkelig. Med hensyn til øvingstillegg er for eksempel besluttet aktivitetsnivå og øvingstidspunkt (helg/natt) av stor betydning. I hvilken grad et eventuelt økt aktivitetsnivå, målt i antall øvingsdøgn, styrker Forsvarets operative evne, må også vurderes opp mot den ekstra kostnaden dette medfører. På andre områder, som f.eks. flytting og husleiekompensasjon, kan det videre være behov for en nærmere gjennomgang for å se om det i fremtiden skal være samme adgang for bruk av slike tillegg.

Lønnsutgifter i Forsvaret og Norge totalt

Det vil kunne hevdes at den sterke veksten i lønn og tillegg per årsverk i Forsvaret kan forklares ved at det i 10-årsperioden har vært en betydelig velstandsutvikling i Norge, som har kommet den enkelte lønnsuttaker, både i Forsvaret og samfunnet for øvrig, til gode gjennom reallønnsvekst. Til en viss grad er dette korrekt. Figur 4.12 viser den indekserte utviklingen i personellutgifter per årsverk i FMO sammenlignet med lønnsutviklingen i Norge generelt, samt offentlig sektor spesielt.



Figur 4.12 *Indeksert vekst i personellutgifter per årsverk i FMO, samt gjennomsnittlig reallønnsvekst i Norge, staten, og kommune/fylkeskommuner*

Arbeidsgiveravgift, utgifter til omstilling og personellrelatert materielldrift er trukket ut, og figur 4.12 gir dermed et representativt bilde for utviklingen i utbetalt lønn til den enkelte arbeidstaker¹⁹. I likhet med FMO er veksten for Norge og offentlig sektor inklusiv ulike former for tillegg. Figuren sier imidlertid ikke noe om aktivitetsnivået i FMO i forhold til øvrige sektorer, og heller ikke noe om forskjeller i de absolutte lønnsnivåene.

Samlet vekst i personellutgifter per årsverk i FMO i perioden fra 1994 til 2003 var 44 %, og gjennomsnittlig utgift til lønn og tillegg til personell i FMO var i 2003 kommet opp i 454 000 kr per årsverk. Til sammenligning utgjorde reallønnsveksten i Norge 26 % i perioden²⁰, og for stat og kommune/fylkeskommune var veksten henholdsvis 27 %²¹ og 16 %²². Veksten i FMO har i

¹⁹ Skattefrie ytelser og utgiftskompensasjoner er imidlertid ikke inkludert.

²⁰ Statistisk sentralbyrå, "Lønn per normalårsverk 1962–2003 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for alle næringer".

²¹ Statistisk sentralbyrå, "Gjennomsnittlig månedsførtjeneste i staten".

perioden vært jevnt høyere enn den som er observert både for Norge totalt, og offentlig sektor, men forskjellen tiltok mot slutten av 1990-tallet og fra 2001 til 2002.

Realveksten i personellutgiftene per årsverk i Forsvaret i perioden er en konsekvens av gunstige lønnsoppgjør, “gradsinflasjon” og aktivitetsøkning. I perioden 1994–2002²³ utgjorde veksten i kun grunnlønsutgifter per årsverk i FMO 28 %, hvorav ca 1/7 skyldtes “gradsinflasjon” mens resten var effekter av lønnsoppgjør. Denne veksten var allikevel høyere enn gjennomsnittlig reallønnsvekst i Norge på 25 % i samme periode. Utgifter til tillegg hadde en sterkere vekst enn grunnlønnen og bidro således til å trekke gjennomsnittlig totalvekst opp til 39% i denne perioden. Den ekstraordinært sterke veksten i 2002 skyldes hovedsakelig en kombinasjon av høyere aktivitetsnivå (jf figur 4.11) som følge av terrorangrepene 11. september 2001, og gunstig lønnsoppgjør. Til en viss grad bidro også overføringen av EBA-relatert personell fra FMO til FB i 2002 til å trekke gjennomsnittsutgiftene for det gjenværende personellet i FMO opp, jf side 20.

Den sterke lønnsveksten i perioden har ført til at gjennomsnittslønnen i Forsvaret nå er høyere enn gjennomsnittet i staten. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste slik den defineres av Statistisk sentralbyrå, var per 1. oktober 2003 28 300 kr i Forsvaret, mot 27 900 kr for staten totalt²⁴. Dette er for øvrig en måned med tradisjonelt lite tilleggsutbetalinger i Forsvaret, slik at forskjellen sannsynligvis er betydelig større for 2003 sett under ett. I hvilken grad Forsvarets personell bør være høyere lønnet enn andre statsansatte er et komplisert spørsmål. Beordringsplikt, risikofyllt og til dels ubekvem tjeneste er forhold som ofte trekkes frem som argumenter for høyere lønn. Lønn under (gratis) utdanning, yrkestilsetning og andre goder kan være argumenter som trekker i motsatt retning. Vi lar imidlertid dette spørsmålet ligge i denne rapporten.

4.2.2 Materiell

Driftsutgifter materiell omfatter alle utgifter til varer og tjenester (post 11) i Forsvaret, unntatt EBA-underpostene 118 og 119. Ca 40 % av disse utgiftene er vurdert å være personellrelatert²⁵. Materielldriftsutgiftene er inndelt i følgende hovedkategorier:

- *Kjøp av kontortjenester*: Konsulenttjenester, EDB-tjeneste, teletjenester
- *Øving*: Luftfartsavgifter, spesialavfall m m
- *Bortsatt arbeid*: Vedlikehold av diverse materiell (fly, kjøretøyer og fartøy)
- *Reservedeler og forbruk*: Teknisk materiell, samband, deler til diverse materiell
- *Reiseutgifter*: Innlands- og utlandsreiser
- *Fornyelse av materiell*: Drivstoff, EDB-utstyr, intendanturmateriell, bekledning, intendanturmateriell kvarter, kontormaskiner/inventar
- *Forpleining*: Hovedsakelig proviant
- *Kursutgifter*: Sivil og militær utdanning i inn- og utland, inkl flygerutdanning
- *Diverse materielldrift*: Flytting, sanitet, sosiale utgifter, spesielle driftsutgifter, samt diverse mindre post 11-arter.

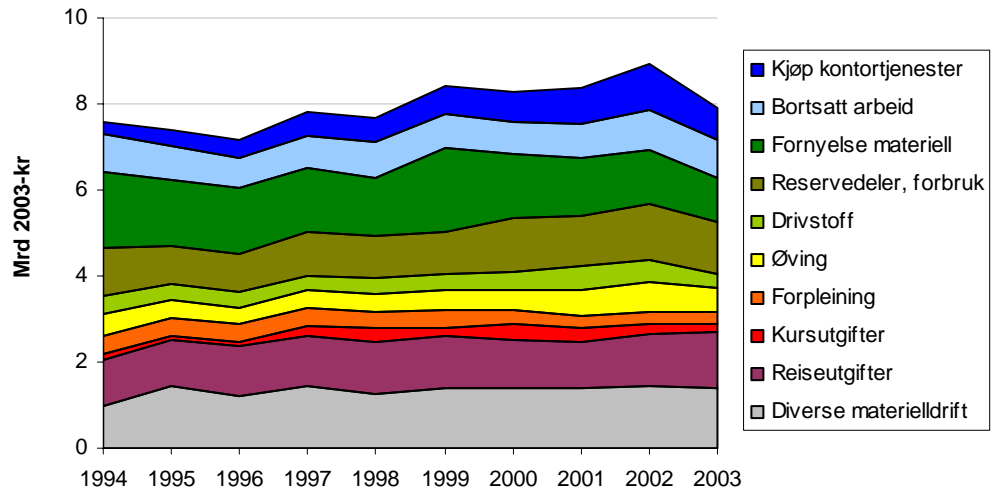
²² Statistisk sentralbyrå, ”Gjennomsnittlig månedsfortjeneste kommune og fylke”.

²³ Pålitelige data for grunnlønsutgifter eksisterer ikke i regnskapet for 2003.

²⁴ Gjennomsnittlig månedsfortjeneste inklusiv faste og variable tillegg, men eksklusiv overtidsgodtgjøring (www.ssb.no/emner/06/05/lonnstat/).

²⁵ En vurdering av hvilke utgifter som er personellrelatert er foretatt av FFI i samarbeid med FD høsten 2004.

Figur 4.13 viser utvikling i materielldriftsutgiftene i FMO, fordelt på disse hovedkategoriene.



Figur 4.13 Utviklingen i totale post 11-utgifter i FMO, fordelt på hovedkategoriene

Materielldriftsutgiftene har samlet hatt en stigning på 4 % i 10-årsperioden fra ca 7,6 mrd kr i 1994 til 7,9 mrd kr i 2003. Denne beskjedne vekstraten gir imidlertid et noe fortegnert bilde av utviklingen i perioden, da 1994 var et år med noe høyere kostnader enn årene etter, mens 2003 var lavere enn årene umiddelbart før. Det er også stor forskjell mellom utviklingen i de ulike hovedgruppene.

Dersom man sammenligner gjennomsnittlige materielldriftsutgifter i 1994–1995 med 2002–2003, er det spesielt fem hovedkategorier som har sterk prosentvis vekst:

- Kjøp av kontortjenester (178 %)
- Kursutgifter (56 %)
- Øving (28 %)
- Reservedeler og forbruk (25 %)
- Reise (19 %)

Av disse utgjør kjøp av kontortjenester, reiseutgifter, samt reservedeler og forbruk, desidert størst vekst i kronebeløp, og vil bli analysert nærmere nedenfor. Materielldriftsutgifter i forbindelse med øving og kurs har også hatt stor prosentvis vekst, men utgjør mindre beløp og holdes utenfor i denne delen av analysen. Kursutgifter bør sees i sammenheng med kurs- og videreutdanningsvirksomheten i Forsvaret, som analyseres nærmere i kapittel 6.2.1.

Hovedkategoriene bortsatt arbeid, drivstoff, forpleining og diverse materielldrift, har en relativt stabil utvikling i perioden. Av disse er det imidlertid kun utgiftene til forpleining som faller. Med en vesentlig reduksjon i antallet ansatte og vernepliktige i løpet av perioden er ikke dette siste overraskende. Med hensyn til utviklingen i de øvrige kategoriene forbruker et færre antall personer like mye som før, noe som delvis kan forklares ved aktivitetsøkningen per årsverk i perioden.

Kategorien fornyelse av materiell reduseres med nærmere 0,8 mrd kr i perioden. Denne kategorien omfatter i hovedsak anskaffelse og drift av EDB-utstyr, intendanturmateriell, bekledning og kontormaskiner/inventar. Dette er i større grad enn for de øvrige kategoriene,

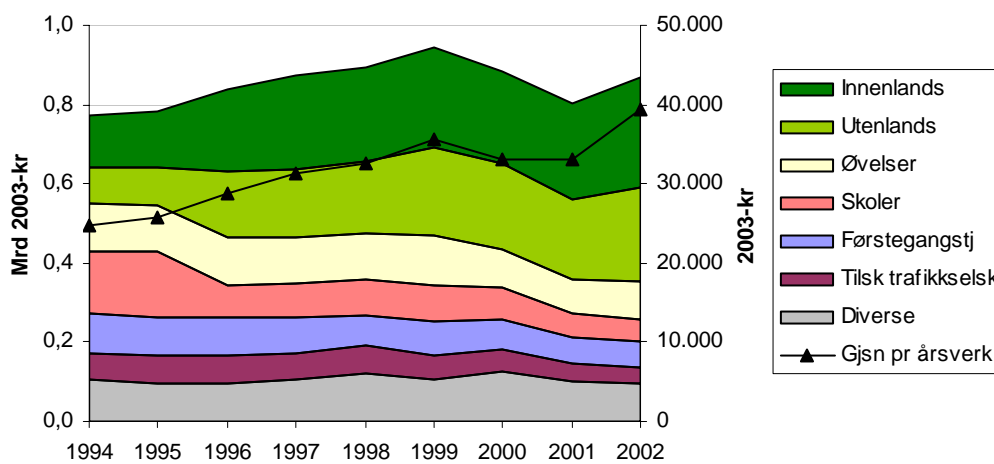
preget av varer som kjøpes til lager og/eller har lenger levetid enn ett år, slik at variasjoner fra et år til et annet vil forekomme, uavhengig av aktivitet eller effektivitet i organisasjonen.

Tilsvarende gjelder til en viss grad også for utgifter til drivstoff. Dette skyldes at Forsvarets regnskap følger kontantprinsippet og dermed er utgiftsbasert, ikke kostnadsbasert.

Samlet materielldrift som er vurdert å være personellrelatert, jf figur 4.3, utgjør om lag 3,2 mrd kr av totalt 7,9 mrd kr i materielldrift i 2003. Utgiftene til personellrelatert materielldrift har økt med 37 % per årsverk fra 1994 til 2003. Herunder står reisekostnader for over halvparten av veksten i kronebeløp, mens øvrig vekst er fordelt på en rekke utgiftsposter. Dette underbygger hypotesen om et høyere aktivitetsnivå for det gjenværende personellet i Forsvaret utover i perioden, men kan også indikere en ineffektiv bruk av ressurser.

Reiseutgifter

Reiseutgifter omfatter 27 ulike utgiftsarter i regnskapet. Disse er samlet i 8 hovedarter av reiseutgifter, der utviklingen er som vist i figur 4.14.



Figur 4.14 Utviklingen i totale reiseutgifter i FMO fordelt på hovedarter (venstre akse), samt gjennomsnittlige reiseutgifter per årsverk (høyre akse)

Samlede reiseutgifter øker med mer enn 200 mill kr fra 1994 til 2003, hvorav i overkant av 100 mill kr skyldes økte flychartringsutgifter som er holdt utenfor figuren.

Flychartringsutgiftene ligger mellom 200 og 400 mill kr årlig i perioden. Disse utgiftene må sees i sammenheng med antall eide fly som brukes til samme formål i samme periode. F eks vil ulik tilgjengelighet på C-130 Hercules transportflykapasitet i perioden, som følge av vedlikehold eller annet, påvirke utviklingen for disse utgiftene. Det samme kan til en viss grad sies å være gjeldende for øvrige reiseutgifter, spesielt innlandsreiser, siden en av årsakene til veksten kan være at man i større grad har gått over til å kjøpe eksterne transporttjenester fremfor å eie og drifte egne kjøretøyer. Denne effekten er det imidlertid vanskeligere å isolere og eventuelt holde utenfor oversikten i figuren.

Både innlandsreiser og utenlandsreiser vokser betydelig i perioden. Såkalte andre utenlandsreiser øker med nesten 150 %, fra i overkant av 90 mill kr i 1994 til over 230 mill kr i 2002. Dersom man ser bort i fra 1994–95, grunnet mulig feilpostering av utgifter til skolereiser (se under), øker andre innlandsreiser fra ca 210 mill til 280 mill kr i perioden 1996–2002.

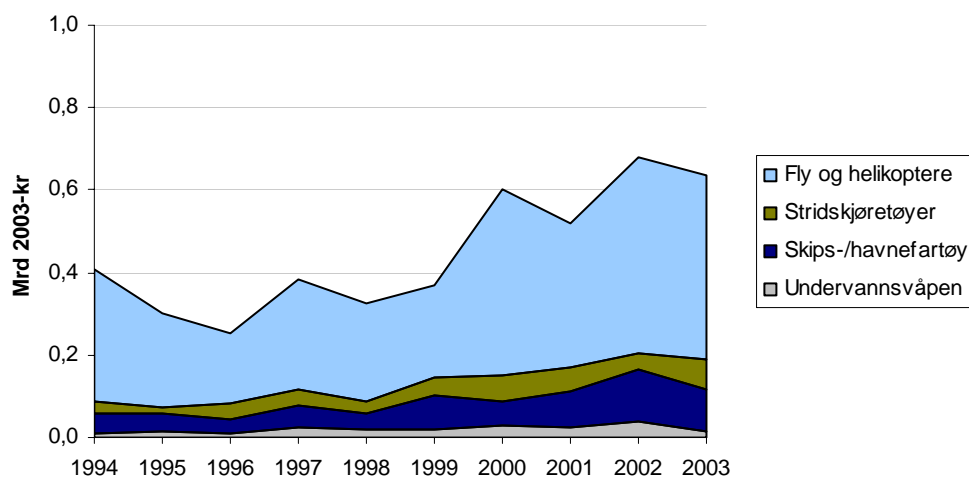
Øvrige reiseutgiftskategorier faller i perioden. Reiseutgifter ført i tilknytning til skole reduseres betydelig fra 1995 til 1996. Antall befal under utdanning er her tilnærmet likt, og det er ikke funnet noen åpenbar forklaring på dette skiftet. Det antas derfor at dette kun er en endring i hvordan utgiftene er rapportert, og at en del av reduksjonen kan motregnes den sterke veksten i innlandsreiser samme år.

En tross alt relativt moderat utgiftsøkning, på i underkant av 100 mill kr (ekskl flycharter) i perioden, blir imidlertid mer bekymringsfull når den sees i sammenheng med personellreduksjonen i samme periode. Sum årlige (personellrelaterte) reiseutgifter per årsverk har steget fra ca 25 000 kr i 1994 til 40 000 kr i 2002 (ekskl flycharter, førstegangstjeneste og tilskudd trafikkselskaper), tilsvarende en økning på hele 60 %. Dette kan henge sammen med økt aktivitetsnivå (flere reiser), lengre reiseavstander (muligens som følge av færre baser/garnisoner), større internasjonalt engasjement og/eller dyrere reisemåter. En del av dette er sannsynligvis en ønsket utvikling (f eks større internasjonalt engasjement), men en såpass sterk vekst bør uansett føre til en nærmere gjennomgang for å sikre kontroll over den videre utviklingen for denne utgiftskategorien.

Regnskapet for 2003 tillater ikke en tilsvarende oppsplitting som vist i figur 4.14, men det viser allikevel at totale reiseutgifter øker marginalt fra 2002. Med ytterligere personellreduksjon i 2003, kan derfor konklusjonene sies å være gyldige også for 2003.

Reservedeler og forbruk

Sum utgifter til reservedeler og forbruk utgjorde ca 1,4 mrd kr i 2003. Utgiftene var relativt stabile frem til 1999, men årlige utgifter økte deretter med ca 200 mill kr frem til 2003. Dette skyldes primært økte utgifter i forbindelse med fly og helikoptre, men også utgifter til andre hovedplattformformer har økt betydelig. Figuren nedenfor viser artene som utgjør sterkest kronemessig vekst i perioden.



Figur 4.15 Sum utgifter til arter innen reservedeler og forbruk, som har størst vekst i kroner

Tallene for 2003 er ikke fullt ut pålitelige siden man her har tatt i bruk en ny art, reservedeler og forbruk, fremfor å spesifisere utgiftene. Videre er det verdt å merke seg at det finnes en rekke andre arter enn de som er vist i figuren.

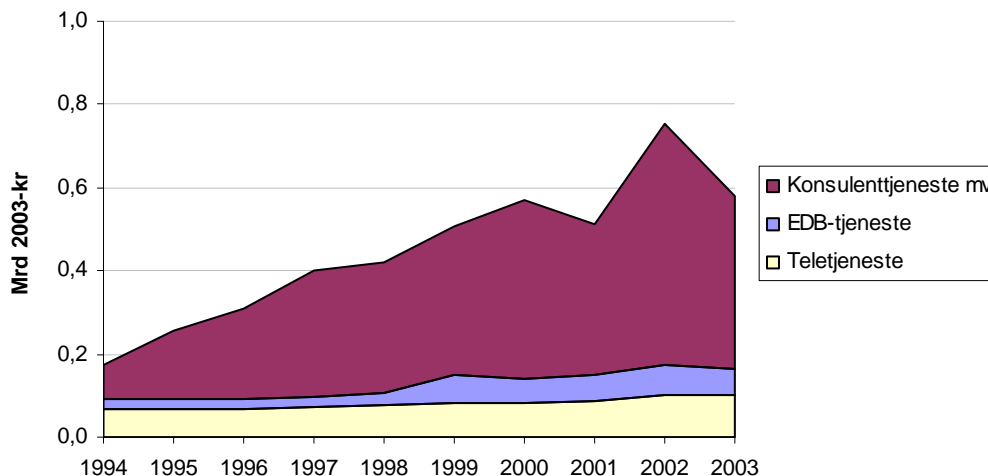
Antall produserte flytimer gir en god indikasjon på aktivitetsnivået i Luftforsvaret, og utviklingen i utgifter til reservedeler og forbruk er i samsvar med utviklingen i antall flytimer for F-16. Dette innebærer at en stor del av utgiftsveksten innen reservedeler og forbruk kan antas å være en konsekvens av høyere aktivitetsnivå på sentrale hovedplattformer i Forsvaret.

De tidligere store mobiliseringslagrene med materiell, spesielt i Hæren, ”tiltø” forsømmelse av vedlikehold ved at brukt/nedslitt materiell kunne byttes ut med nytt fra lageret. De senere årenes vekst i utgifter til reservedeler og forbruksmateriell gjenspeiler således trolig at en mindre materiellpark nå benyttes mer intensivt enn før.

Med basis i den sterke utgiftsveksten for reservedeler og forbruksmateriell er det nærliggende å anta at det vil kunne være et effektiviseringspotensial i bl a anskaffelsesprosessen for reservedeler og forbruksmateriell. Det er imidlertid vanskelig ut i fra regnskapet å kvantifisere et slikt potensial.

Kjøp av kontortjenester

Samlede utgifter til kjøp av kontortjenester utgjorde i 2003 ca 750 mill kr, noe som er mer enn en dobling fra gjennomsnittet i årene 1994–1996. Kontortjenester består av en rekke arter, hvorav de største, konsulenttjenester, EDB-tjenester og teletjenester, til sammen utgjør i underkant av 80 % av totale utgifter²⁶. Disse artene, og da spesielt konsulenttjenester, er også de som bidrar sterkest til økningen i kontortjenesteutgiftene. Figur 4.16 viser utviklingen for de tre artene i perioden.



Figur 4.16 Sum utgifter til arter innen kontortjenester som har størst vekst i kroner

Til en viss grad kan endret bokføringspraksis hvor konsulentutgifter i stadig større grad føres som post 11 (slik vist her) og ikke post 45 (investeringsprosjekter), forklare noe av veksten. Imidlertid kan ikke dette alene forklare hele veksten; konsulentbruken i Forsvaret har økt sterkt i løpet av 10-årsperioden. Innføringen av ny teknologi, nye materiellprosjekter og stadige omstillingsprosesser har bidratt til dette, men også innenfor mer løpende oppgaver finner vi bruk av konsulenter i Forsvaret i dag. Konsulentutgiftene analyseres nærmere i kapittel 5.2.

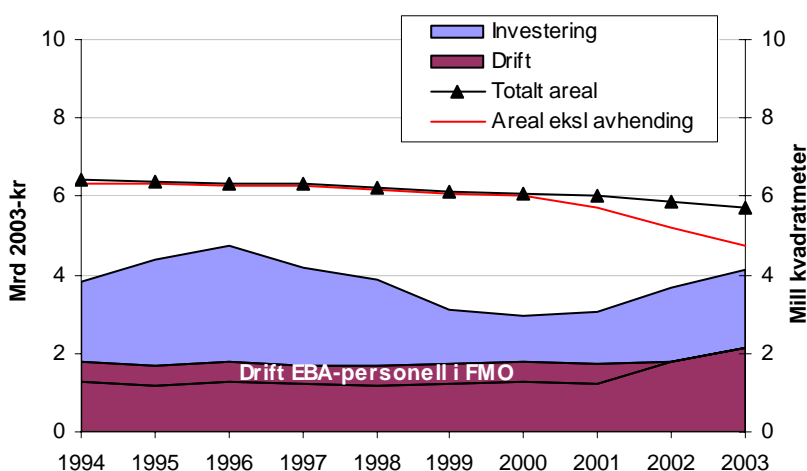
²⁶ I 2000 og 2001 inkluderes også utgifter til kjøp av tjenester fra Forsvarets bygningstjeneste på over 180 mill kr. Betaling for denne typen tjenester er fra 2002 inkludert i husleien.

4.2.3 EBA

Som bemerket innledningsvis i kapitlet, må EBA-driftsutgiftene sees i sammenheng med EBA-investeringene i slutten av 10-årsperioden. Bakgrunnen er innføringen av horisontal samhandel i Forsvaret hvor husleieregulativet fastsetter FBs inntekter på utleid eiendomsmasse. Denne inntekten er fremover ment å være fulldekkende, inkludert nyinvesteringer.

Som et ledd i denne prosessen, ble personell som jobbet innenfor EBA i FMO, overført til FB i 2002. For å gi en helhetlig og uniform behandling av EBA-utgiftene i Forsvaret må derfor også dette personellet medregnes.

Figur 4.17 viser utviklingen i totale EBA-utgifter i perioden, fordelt på drift og investering. For sammenligningsformål er også totalt EBA-areal i Forsvaret²⁷ vist i figuren.



Figur 4.17 Sum utgifter til EBA (venstre akse), samt utvikling i antall kvadratmeter (høyre akse). Figuren omfatter både investering og drift

EBA-investeringer omfatter fellesfinansiert bygg og anlegg (post 44 og 48) og nybygg og anlegg (post 47). Disse postene utgjorde nærmere 2 mrd kr i 2003. For å synliggjøre de totale EBA-investeringene er driftsresultatet (overskuddet) i FB²⁸ i 2003 lagt til investeringsbeløpet i figur 4.17. Dette overskuddet utgjorde ca 0,3 mrd kr og representerer kapitalelementet i husleien, som på sikt er ment å dekke hele det årlige investeringsbeløpet. For 2003 var det imidlertid nødvendig med direkte overføringer til FB på 1,5 mrd kr utover dette kapitalelementet for å fullfinansiere investeringene.²⁹

EBA-investeringene svinger relativt mye i perioden fra et maksimum på nesten 3 mrd kr i 1996, til et minimum på drøye 1 mrd kr i 2000. Hvilket nivå som representerer det årlige investeringsbehovet for å opprettholde en balansert bygningsmasse på lang sikt, er det imidlertid vanskelig å lese ut av regnskapet, og må sees i sammenheng med bl a volum, alder og tilstand på bygningsmassen.

²⁷ Areal tall fra FB oktober 2003.

²⁸ Driftsresultat på post 24, kapittel 1710.

²⁹ For 2004 budsjetteres det for øvrig med et driftsresultat på ca 0,7 mrd kr og en reduksjon i de direkte overføringene på 0,6 mrd kr, som vil være ytterligere skritt i retning av en fulldekkende husleie (Saldert budsjett – St prp nr 1 (2004-2005)).

EBA-driftsutgiftene, inkludert utgifter til EBA-personell som tidligere var ansatt i FMO, er relativt stabile i perioden. Økningen i utgifter ført under EBA-drift fra 2001 til 2002, slik det er vist i figur 4.17, har således direkte sammenheng med overføringen av personell fra FMO til FB i forbindelse med etableringen av det nye husleieregulativet. Personellutgiftene i FMO er redusert tilsvarende fra og med 2002.

Areal under avhending omfatter EBA hvor leieavtalen med FMO er oppsagt, men som FB foreløpig ikke har solgt, leid ut på nytt eller stengt. Det påløper svært begrensede driftsutgifter her. Det mangler data for areal under avhending før 1999. Vi antar imidlertid at avhending har hatt et svært begrenset omfang og har derfor forutsatt en tilsvarende andel av totalarealet som den i 1999.

Totale EBA-utgifter øker til tross for at totalt EBA-areal reduseres, noe som medfører at gjennomsnittlig driftsutgift per kvadratmeter øker. En mulig forklaring på dette kunne være at EBA-massen som er avhendet har en lavere driftskostnad per kvadratmeter enn gjennomsnittet. Dette ville i så fall begrense effekten på totale kostnader slik at gjenværende kvadratmeter i snitt ville bli dyrere å drifte. Det viser seg imidlertid at EBA-massen som er avhendet eller i ferd med å bli avhendet, utgjør en relativt representativ del av total EBA i Forsvaret³⁰. Dersom det ikke påløper driftskostnader av betydning for areal under avhending, kan økte utgifter per kvadratmeter dermed være et uttrykk for økt vedlikeholds- eller bygningsstandard, og/eller etterslep av utgifter fra et forsømt vedlikehold tidligere i perioden.

Det bør avslutningsvis bemerkes at en fulldekkende husleie isolert sett vil kunne gi en underlig incentivstruktur mht fremtidig omstilling i FMO. Konsekvensen av en lokal beslutning om nyetablering/flytting og lignende, vil med denne ordningen gi en generell økning i husleien i hele FMO, og initiativtakeren ”slipper unna” den reelle kostnaden. En fortsatt sentral styring av alle større investeringer vil dermed bli avgjørende for realiseringen av en kosteffektiv EBA-struktur.

5 UTGIFTSARTER MED STERKEST VEKST

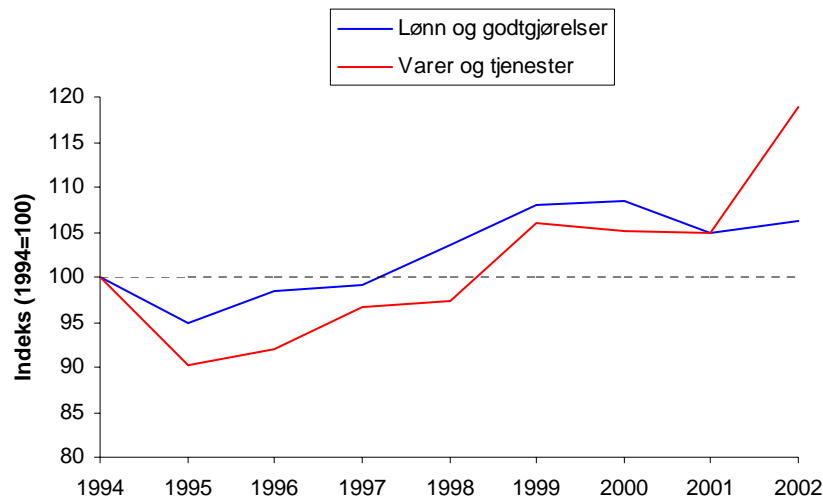
Kapittel 5 viser totalbildet av Forsvarets utgifter fordelt på innsatsfaktorene (arts-spesifikasjonene). I et totalutgiftsbilde kan bekymringsfulle utviklingstrekk i enkeltarter lett kamufleres. Derfor vil vi i dette kapittelet fremheve de artsspesifikasjonene som har hatt den sterkeste veksten fra 1994 til 2002. Vi viser den indekserte utviklingen i veksten fra 1994, justert for inflasjon målt ved konsumprisindeksen. Av tidligere nevnte grunner inkluderes ikke 2003 i denne delen av analysen, jf kapittel 2.1.

Postene med sterkeste vekst er i all hovedsak å finne innenfor *driftsutgiftene*. Hoveddelen av driftsutgiftene er i kontoplanen delt inn i;

- (A) lønn og godtgjørelser (post 01), ofte benevnt driftsutgifter personell, og
- (B) varer og tjenester (post 11), ofte benevnt driftsutgifter materiell.

³⁰ Areal som er avhendet eller er under avhending består av forlegninger og messer (42 %), lager og vedlikeholdsanlegg (26 %), velferds- og fritidsanlegg (14 %) og administrasjons- og stabsanlegg (11%).

Post 01 og 11 utgjør 94 % av den totale driften i Forsvaret³¹. Resten (spesielle driftsutgifter, renter, overføringer til andre, tilskudd til private etc³²) utgjør ca 1,2 mrd kr i året³³. Figur 5.1 viser den indekserte utviklingen av post 01 og 11 i perioden 1994–2002.



Figur 5.1 Indeksert utvikling for Forsvarets driftsutgifter

Figur 5.1 viser at det fra 1995 har vært en sterk vekst i driftsutgiftene. Det kan se ut som om veksten er størst for driftsutgiftene innenfor post 11 på grunn av en kraftig økning i 2002. Denne økningen skyldes i all hovedsak introduksjonen av husleien i Forsvarets avdelinger, på bekostning av personellutgifter (post 01), slik at det for dette året er mer relevant å se på den samlede veksten i post 01 og post 11.

Kapittel 5.1 og 5.2 tar for seg de artsspesifikasjonene som står for den største veksten innenfor de to driftsutgiftskategoriene, post 01 og post 11.

5.1 Driftsutgifter personell

Forsvarets personellutgifter kan som vist i kapittel 4.2.1, deles inn i to hovedarter, grunnlønn og tillegg (godtgjørelser). Begge artene har i løpet av perioden 1994–2002 hatt en sterk økning, men veksten i totale utgifter til tillegg er gjennom perioden større enn veksten i grunnlønnsutgiftene. Ansatte i Forsvaret³⁴ får utbetalt mer av sine totale lønn og godtgjørelser i form av tillegg enn før, og tillegg representerer personellutgiftsarten med sterke vekstrate.

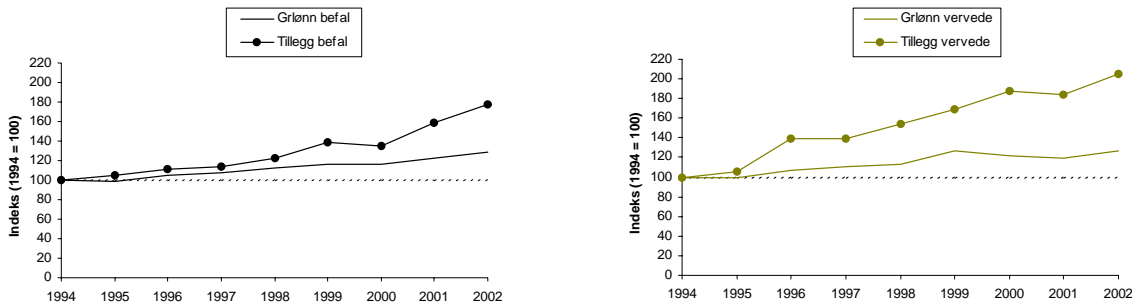
Figur 5.2 viser utviklingen i gjennomsnittlig grunnlønn og tillegg for befal og vervede i perioden.

³¹ Gjennomsnitt i 10-årsperioden.

³² Post 21, 43, 60, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 80 og 90, se kontoplanen (2). Post 44-49 defineres som investeringer.

³³ Gjennomsnitt i 10-årsperioden.

³⁴ Fast ansatte og midlertidige ansatte i minst 4 mnd.

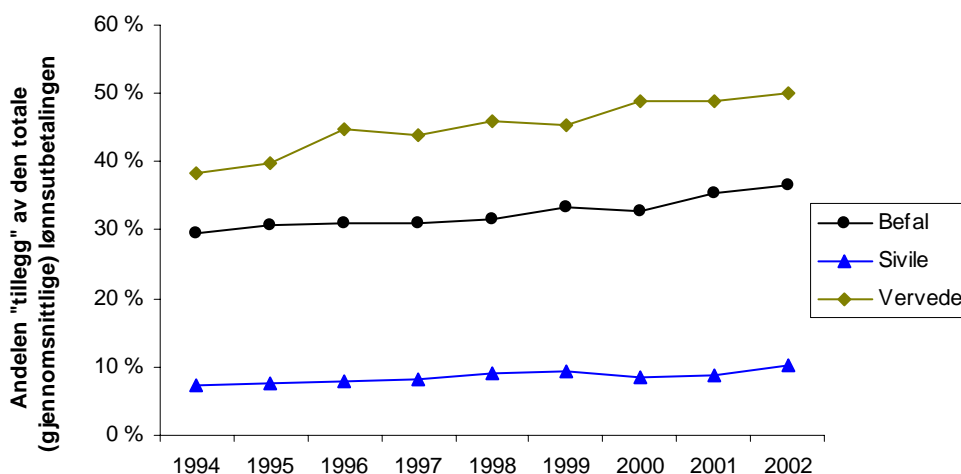


Figur 5.2 Indeksert utvikling for militært ansattes gjennomsnittlige lønns- og tilleggsutbetalinger

Veksten i tillegg er sterkest for vervede, der andelen tilleggsutbetalinger (av den totale gjennomsnittlige lønnen) har økt med 31 %. Som vist i kapittel 4.2.1 skyldes en stor del av økningen i utgiftene til tillegg en aktivitetsøkning i perioden. Det er altså primært tilleggsbruken som har økt, og sekundært tilleggssatsene. Det er begrenset hvor mye høyere aktivitetsnivå som er mulig per person, og utviklingen fremover avhenger av i hvilken grad det tillates at nye typer tillegg innføres som i realiteten innebærer en skjult lønnsøkning.

Vi ser for øvrig den samme utviklingen for Forsvarets sivilt ansatte, jf kapittel 4.2.1. Veksten i de gjennomsnittlige tilleggsutgiftene er også her signifikant større enn veksten i den gjennomsnittlige grunnlønnen. Dette skyldes som for befall og vervede en kombinasjon av høyere aktivitetsnivå (mer overtid), og noe høyere tilleggssatser. I tillegg kan det ha skjedd en utvikling i sammensetningen av arbeidsstyrken i retning mot de kategoriene som typisk jobber mer overtid.

Tilleggene for sivile utgjør imidlertid bare ca 10 % av total gjennomsnittlig lønn (2002), sammenlignet med 50 % for vervede og 37 % for befall. Figur 5.3 viser hvordan andelen tillegg, av den totale (gjennomsnittlige) lønnen, har utviklet seg de siste 10 årene for hhv befall, sivile og vervede.



Figur 5.3 Utviklingen i andelen "tillegg" av den totale (gjennomsnittlige) lønnen for befall, sivile og vervede

Utviklingen som vist i figur 5.3, er foruroligende. En for høy andel av lønnen utbetalt som tillegg, har flere negative sider for Forsvaret. Flexibiliteten og mobiliteten mellom stillinger med høye tillegg, og dem uten reduseres. Eksempelvis kan personell bli sittende i en gunstig

betalt stilling for lenge, selv om organisasjonen har mer bruk for vedkommende et annet sted. Svaret på en slik utfordring har i Forsvaret tradisjonelt vært løst ved å gi nye tillegg (f eks skoletillegg, flygertillegg og lignende) i den type stillinger som ønskes besatt. Tillegg ett sted ”driver” dermed tillegg andre steder i organisasjonen. En høy andel av lønnen utbetalt som tillegg i kombinasjon med komplekse ordninger for tillegg, kan også øke den utgiftsmessige usikkerheten mht en ønsket endring i aktivitetsnivået samtidig som det kan hemme effektivisering i organisasjonen. Imidlertid kan et system basert på utstrakt bruk av tillegg gjøre det enklere å oppnå kortsiktige innsparinger gjennom et redusert aktivitetsnivå.

5.2 Driftsutgifter materiell

Driftsutgiftsartene med sterke vekstrate er i all hovedsak å finne blant *driftsutgiftene for varer og tjenester* (post 11 arter – ca 290 stk). Gjennom dataanalyse har vi identifisert de 10 artsspesifikasjonene som har sterke³⁵ vekstrate, og som samtidig er av en signifikant³⁶ størrelse. Disse 10 artene utgjør i perioden årlig mellom 0,6 og 1,9 mrd 2003-kr, tilsvarende en stadig voksende andel (10–23 %) av de totale årlige driftsutgiftene for varer og tjenester.

Følgende arter utgjør ”topp 10”-listen (sortert etter indeksert vekst, se figur 5.4–5.7):

- Konsulenttenester (art 114300)
- Leie vedrørende drift – annet (art 116109)
- Bortsatte arbeider på kjøretøy (art 117724)

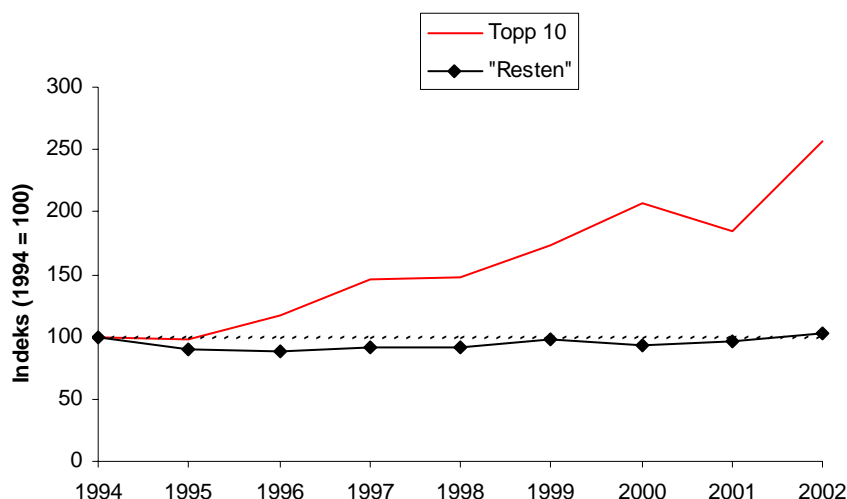
- Reservedeler og forbruksmateriell, skips-/havnefartøy (art 112221)
- Fornyelse av feltsamband (art 111126)
- Andre utenlandsreiser (art 113613)
- Transportmateriell (art 113800)

- Boligutgifter for militære i utlandet (art 113703)
- Andre innlandsreiser (art 113608)
- Reservedeler og forbruksmateriell, fly og helikoptre (art 112222)

Figur 5.4 viser den samlede utgiftsutviklingen for disse 10 artene, sammenlignet med resten av post 11-artene (”resten”).

³⁵ Prosentvis vekst i perioden.

³⁶ Gjennomsnittlig mer enn 50 mill kr i året og aldri under 20 mill kr i enkeltår i perioden.



Figur 5.4 Topp 10-artsspesifikasjoner med størst indeksert endringsfaktor sammenlignet med resterende artsspesifikasjoner innenfor post 11

Det presiseres at det er til dels store variasjoner og utskiftinger blant de resterende 280 artene. For eksempel forårsaket overgangen til nytt husleieregulativ (art 119291, 119292 og 119293) en utgiftsøkning på ca 1,2 mrd 2003-kr i 2002. Denne økte husleien skal kompensere for utgifter til forvaltning, drift og vedlikeholdstjenester, som frem t o m 2001 var bokført som lønn og godtgjørelser til renholdspersonale og vedlikeholdspersonell ved avdelingene. Videre vil det være store variasjoner i driftsutgiftene knyttet til fornyelse av materiell (art 111101–111169), noe som ofte er typisk for "lagerorganisasjoner" som Forsvaret. Sett bort i fra disse forholdene, forklares imidlertid store deler av økningen i driftsutgiftene for varer og tjenester ved veksten i topp 10-listen, som illustrert i figuren.

Konsulenttjenester (art 114300)

Bruken av konsulenter i Forsvaret står for den største vekstfaktoren i driftsutgiftene for varer og tjenester fra 1994 til 2002. I denne perioden er det mer enn en 7-dobling av utgiftsnivået på slike tjenester i Forsvaret. Den sterke veksten kan delvis forklares ved endring i bokføringsprinsippene for denne utgiftsarten i løpet av perioden, men er uansett av en størrelse som krever en nærmere analyse. En viss bruk av konsulenttjenester er nødvendig og ønskelig, spesielt når Forsvaret omstilles og reduseres. Bortsetting av virksomhet (outsourcing) og kjøp av ekstern kompetanse kan dessuten i mange tilfeller være et kosteffektivt alternativ til å opprettholde egen kapasitet. I den grad konsulenttjenester skyldes slike forhold må utgiftene sees i sammenheng med bortfallet av utgiftene som Forsvaret tidligere hadde til en tilsvarende egen kapasitet. Den sterke veksten kan imidlertid indikere en for omfattende konsulentbruk som bør styres strengere for å sørge for at besparelser oppnådd gjennom personellreduksjonene ikke forsvinner.

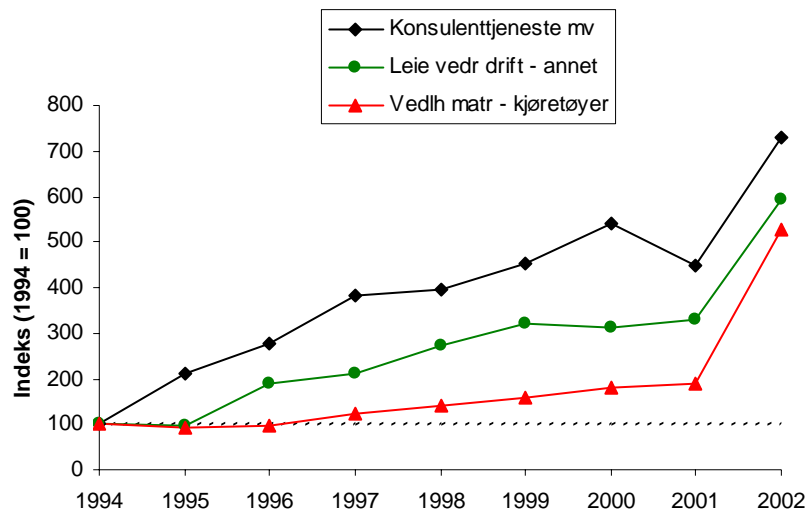
Tall fra regnskapet i 2003 viser at konsulentutgiftene falt fra ca 580 mill kr i 2002 til ca 420 mill kr i 2003. Selv om tallene fra 2003 er beheftet med usikkerhet, indikerer dette at den sterke veksten i konsulentutgiftene kan være stoppet. I tabell 5.1 vises en oversikt over posteringsserienumrene med høyeste utgifter til konsulenter i 2003. Disse representerte ca 300 mill kr, tilsvarende 71 % av totale konsulentutgifter dette året. Bildet for 2002 er tilsvarende.

Posteringsserienr.	Navn	Utgift 2003
1311/4361/4322/8754	FLO/IKT (prosjektstillinger, SDE LUFT og Hær)	111
8757	GOLF (prosjektstillinger)	107
8755	Nye fregatter (gjennomføringskostnader)	24
4214/4201	FLO/LAND -Teknisk materiell- og driftsdivisjon	16
4511	FLO/LUFT - Materielldrift	16
4406	FLO/SJØ - Teknisk divisjon	12
4642	FO (Nasjonal andel av NATO-fin. Drift)	7
3164	ARGUS	5
Andel av totale konsulent utgifter		71 %

Tabell 5.1 Posteringsserienumre med største konsulentutgifter i 2003, i mill 2003-kr

FLO står for en betydelig andel av de totale utgiftene til konsulenttjenester, men også prosjektene GOLF og ARGUS, hvor prosjektstillinger føres som konsulentutgifter i regnskapet, utgjør en vesentlig andel. I 2002 stod FLO for ca 260 mill kr av totalt 580 mill kr i konsulentutgifter, dvs 45 %, mens andelen i 2003 var 44 %. Til sammenligning utgjorde sum konsulentutgifter i Forsvaret kun 80 mill kr i 1994.

De to neste artsspesifikasjonene på topp 10-listen karakteriseres av en forholdsvis jevn vekst inntil 2002 da de sammen med konsulenttjenestene stiger kraftig, se figur 5.5.



Figur 5.5 Artsspesifikasjonene som står for den største indekserte veksten i driftsutgiftene innenfor varer og tjenester (post 11) – del 1

Leie vedrørende drift (art 116109)

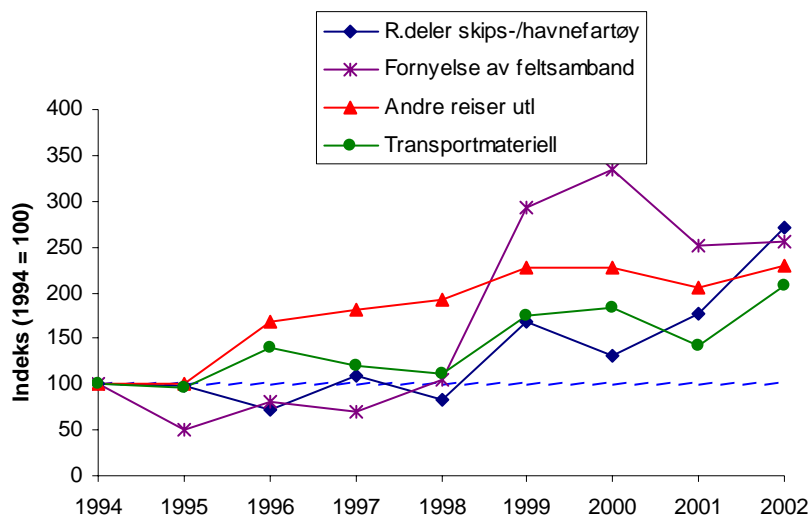
Leie vedrørende drift er driftsutgifter til kvarter under øvinger, skoler og kurs, samt andre leiekostnader som ikke er spesifisert i artene 116101–116108. Utgiftene ført på denne arten var lave i 1994 (22 mill 2003-kr) og en relativt liten kronemessig vekst i perioden gir dermed stort utslag på den indekserte fremstillingen. Denne typen utgifter er i stor utstrekning relatert til aktivitetsnivået i FMO. En del av den sterke veksten kan også skyldes høyere standard på leieobjektene (innkvartering etc), og en gjennomgang av retningslinjene og utgiftsrammene for dette vil kunne være aktuelt.

Bortsatte arbeider på kjøretøy (art 117724)

Det fremgår av figur 5.5 at det har vært et paradigmeskifte i bruk av eksterne leverandører for å utføre tjenester knyttet til vedlikehold og reparasjoner av spesialkjøretøyer, kjøretøyer for person- og godstransport, og felt- og flybetjeningsvogner, som nesten har gitt en tredobling i

utgiftsnivået på denne arten fra 2001 til 2002. Den eventuelle gevinsten ved å bruke eksterne leverandører finnes ved å sammenligne de nye utgiftene med reduksjonen knyttet til vedlikeholdsarbeidet i egen organisasjon. Hvor stor denne gevinsten har vært, er svært uoversiktlig og vanskelig å fastslå, i hvert fall før omorganiseringen av FLO er fullført.

De neste fire artsspesifikasjonene på topp 10-listen har gjennomgående vekst i perioden, men også til dels store variasjoner i utgiftsnivåene, jf figur 5.6.



Figur 5.6 Artsspesifikasjonene som står for den største indekserte veksten i driftsutgiftene innenfor varer og tjenester (post 11) – del 2

Reservedeler og forbruksmateriell, skips-/havnefartøy (art 112221)

Utgifter til reservedeler, komponenter og tilbehør til skips-/havnefartøy preges av stor variasjon fra ett år til et annet, men med en klart stigende trend i perioden. Det har i forbindelse med innfasing av nye plattformer og systemer i Sjøforsvaret generelt vært for lav initiell reservedelsbeholdning. For lavt lager kan skyldes for liten vekt på analyse av erfaringsdata for nye plattformer, og dermed en forsinkelse på å innarbeide gode reservedelsrutiner og etablere tilstrekkelig lager. Det kan også skyldes en utsettelse av utgifter (baugbølgeeffekt), eller utgiftsføring av deler av investeringer på driftskapittelet.

Fornyelse av feltsamband (art 111126)

Fornyelse av feltsamband har hatt en sterk og til dels eksplosiv vekstøkning i perioden. Grunnen til variasjonene på denne arten er etter det vi kan bedømme at den har blitt benyttet som salderingspost. I perioder med stramme budsjetter har man tært på lager, for så å kjøpe inn deler i større kvanta når beholdningen er slutt. Et generelt noe uklart grensesnitt mellom føring av utgifter på drift- og investeringskapitlene gjør også at denne typen utgifter kan flyttes mellom drifts- og investeringskapitlene avhengig av hvor det til enhver tid er "ledige" midler, noe som skaper store fluktusjoner i artsutgiftsnivåene fra år til år.

Andre utenlandsreiser (art 113613)

Forsvarets brede engasjement i internasjonal, flernasjonalt og bilateral virksomhet reflekteres også gjennom reisevirksomheten til utlandet. Hvorvidt økningen er direkte knyttet til militære operasjoner eller større grad av internasjonal koordinering og planlegging, fremgår ikke av regnskapene. I tillegg til et høyere aktivitetsnivå, dvs flere og/eller lengre reiser, kan veksten i

utgiftene til utenlandsreiser også skyldes at Forsvarets personell reiser dyrere. Det er også verdt å merke seg at denne veksten kommer i en periode med generelt fallende priser på flyreiser til utenlandsdestinasjoner. Tabell 5.2 viser utgifter til ”andre utenlandsreiser”, fordelt etter objektdimensjonen definert i tabell 2.3.

Utenlandsreiser (113613)			
Objekt	Utgift i 2003	Endring fra 1994-2003	
		I kroner	I prosent
Felles	138	62	82 %
Land	9	5	123 %
Sjø	16	10	173 %
Luft	17	13	294 %
Sum	181	90	100 %

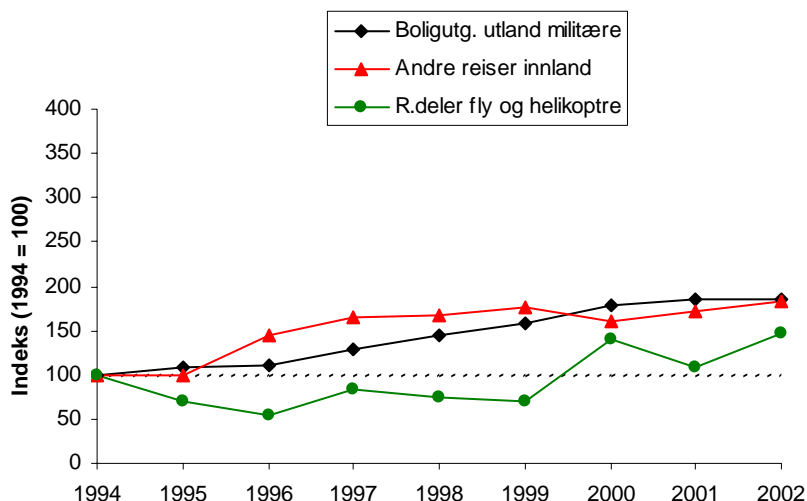
Tabell 5.2 *Utgifter til andre utenlandsreiser i 2003 (i mill 2003-kr) og endring fra 1994 til 2003 (i mill 2003-kr og prosent)*

Felles står for den desidert største andelen av disse utgiftene, men veksten i luft, sjø og land er prosentmessig sterkere i 10-årsperioden. Enkeltavdelinger i organisasjonen med store utgifter til utenlandsreiser er FLO/Luft (materielldrift og nyanskaffelser), LKKI samt gjennomføringskostnader for fregattprosjektet. Prinsippene for hvor reiseutgifter føres er endret i perioden. Betydelige reiseutgifter belastes nå f eks investeringskapitlene (1760) som før 1998 ikke inneholdt noen slike utgifter.

Transportmateriell (art 113800)

Transportmateriell omfatter transportutgifter knyttet til forsendelse av materiell fra magasiner til brukende avdelinger, mellom avdelinger og i forbindelse med vedlikehold. Veksten i disse utgiftene skyldes i stor utstrekning et høyere aktivitetsnivå og mer intensiv materiellbruk i hele Forsvaret i løpet av perioden. Mer fokus på reaksjonsevne og deployerbarhet påvirker også disse utgiftene, da Forsvarets materiell i større grad en tidligere flyttes over store strekninger. Reduksjon av mobiliseringslagre fører også til mer intensiv bruk av materiellet, som igjen medfører økte transportutgifter i forbindelse med hyppigere vedlikehold. Imidlertid er det ikke mulig fra nåværende oppløsning på regnskapet å se hvor mye av økningen som skyldes transport fra magasin til avdeling, mellom avdelinger eller økt vedlikeholdsbehov (sendt til reparasjon). Omorganisering av FLO og nedleggelse av lokale lager- og vedlikeholdsavdelinger kan også ha bidratt til en økning av transportkostnadene. Overgangen til nytt system med leie av sivile kjøretøyer i slutten av perioden ser ikke ut til å ha preget utgiftsutviklingen dramatisk.

Utviklingen for de tre siste artsspesifikasjonene på topp 10-listen, er vist i figur 5.7.



Figur 5.7 Artsspesifikasjonene som står for den største indekserte veksten i driftsutgiftene innenfor varer og tjenester (post 11) – del 3

Boligutgifter utland militære (art 113703)

Boligutgifter i utlandet for militære er omtrent doblet i 10-årsperioden. Dette er utgifter knyttet til husleie og drift av husholdningen for private boliger for militært ansatte som tjenestegjør i utlandet. En stor del av utgiftsøkningen skyldes at antallet norske militære tjenestestillinger i utlandet økte sterkt på 90-tallet (noe også reiseutgiftene indikerer). Denne typen utgifter følger langt på vei UD's retningslinjer og er således til en viss grad utenfor Forsvarets kontroll. Med en så sterk utgiftsøkning som vi har sett i perioden er det imidlertid grunn til å gjennomgå både omfanget av slike tjenestestillinger og selve ordningene, herunder om det foreligger en god nok incentivstruktur for å bo billig.

Andre innlandsreiser (art 113608)

Disse reiseutgiftene har en kraftig vekst gjennom hele perioden. Ansatte i Forsvaret bruker nesten dobbelt så mye penger på reiser til konferanser og møter, utvalg/kommisjoner og andre tjenestereiser som for 10 år siden. Anskaffelse av teknologisk utstyr som videokonferanseanlegg og intranett, ser ikke ut til å ha noen signifikant påvirkning på reiseutgiftene.

Innlandsreiser (113608)			
Objekt	Utgift i 2003	Endring fra 1994-2003	
		I kroner	I prosent
Felles	156	90	135 %
Land	33	6	24 %
Sjø	21	8	67 %
Luft	26	7	34 %
Sum	236	111	89 %

Tabell 5.3 Sum utgifter til andre innlandsreiser i 2003, i mill 2003-kr. Endring i mill 2003-kr

Felles står for den klart største andelen og sterkeste veksten i innlandsreisene. For 2003 er de største brukerne av reiseutgifter innenlands FLO/IKT, LKKI og FLO/Luft materielldrift.

Reservedeler og forbruksmateriell, fly og helikoptre (art 112222)

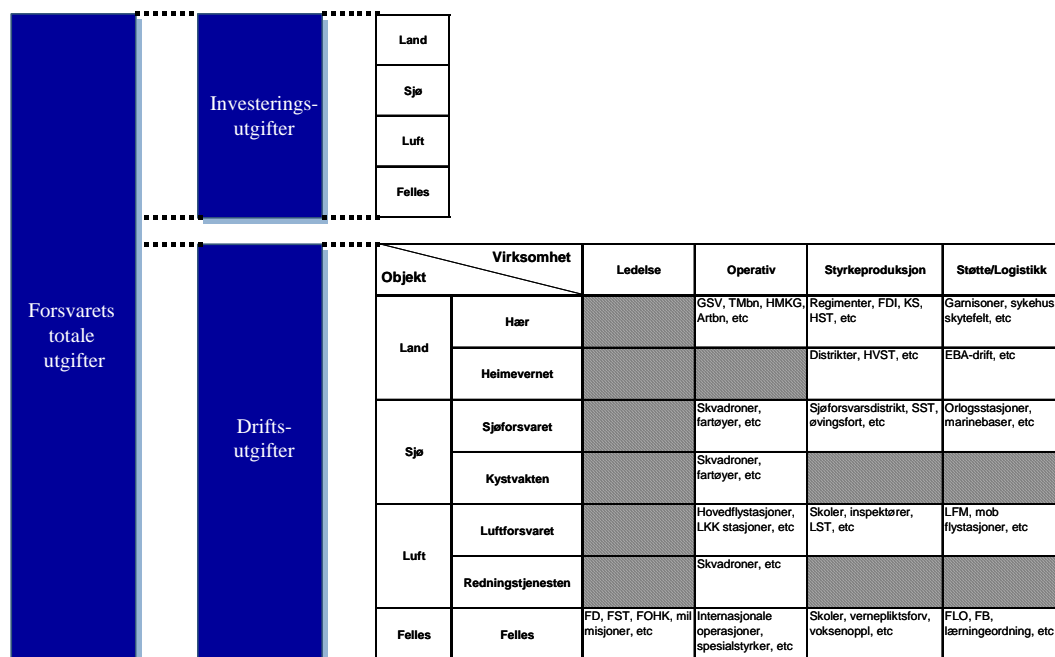
Reservedeler, komponenter og tilbehør til fly og helikoptre preges av stor variasjon, men har en stigende utvikling, spesielt fra 1999. Alder, oppdateringsprogrammer og teknologisk fordyrelse

på materiellkomponenter påvirker disse utgiftene. Den viktigste årsaken til utgiftsøkningen er imidlertid høyere aktivitetsnivå i Luftforsvaret de senere årene. Flere flytimer, spesielt på F-16, driver behovet for reservedeler og forbruksmateriell. Utgiftene er således et resultat av en ønsket utvikling, men med en så sterk utgiftsvekst som vist i figur 5.7 er det uansett viktig å gjennomgå f eks innkjøpsrutiner for å sørge for en kosteffektiv bruk av ressursene.

6 UTGIFTER FORDELT PÅ OBJEKT OG VIRKSOMHET

Forsvarets totale utgifter, beskrevet i kapittel 3.1, kan også fordeles på ulike objekter og virksomheter. Ved å foreta en fordeling som beskrevet i tabell 2.3, har en mulighet til å analysere utviklingen innenfor to dimensjoner. Innenfor *objektdimensjonen* har vi brutt utgiftene ned på land (Hæren og HV), sjø (Sjøforsvaret og Kystvakten), luft (Luftforsvaret og Redningstjenesten) og felles. Innenfor *virksomhetsdimensjonen* fordeles utgiftene på ledelse, operativ virksomhet, styrkeproduksjon og støtte/logistikk. En ytterligere oppsplitting av utgiftene er gjort i begge dimensjonene, så langt kontoplanen tillater.

Hovedmålet for denne delen av analysen er å identifisere de sterkeste kostnadsdriverne på objekt- og virksomhetsnivå. Der det observeres sterk utgiftsvekst vil derfor –så langt det er mulig– en ytterligere oppsplitting eller forklaring av utgiftene presenteres. En skjematisk fremstilling av hvilke objekter og virksomheter som gjennomgås illustreres i figur 6.1.



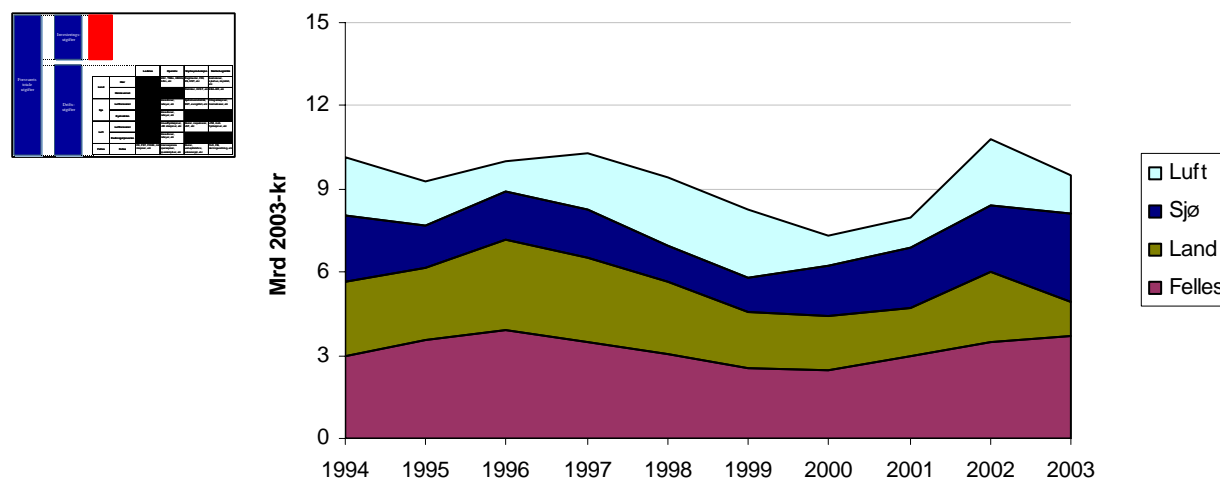
Figur 6.1 Analyseplan for nedbryting av Forsvarets totale utgifter på objekt- og virksomhetsdimensjonen

Mens investeringene kun brytes ned på objektdimensjonen i kapittel 6.1, vil driftsutgiftene brytes ned både iht objekt- og virksomhetsdimensjonen i kapittel 6.2.

6.1 Investeringer

Vi viste i kapittel 4.1 at investeringsutgiftene hadde en nedadgående trend frem til 2000, for deretter å øke til omtrent samme nivå som i begynnelsen av 10-årsperioden. Bildet blir ikke endret vesentlig når vi ser på summen av utgiftene ført på investeringskapitlene (1760 og 1761)

og nettoutgiftene på kapittel 1710³⁷ i Forsvarets kontoplan. Figur 6.2 viser disse utgiftene fordelt på luft, sjø, land og felles (objektdimensjonen).



Figur 6.2 Forsvarets totale investeringsutgifter, fordelt etter objektdimensjonen (1994–2003)

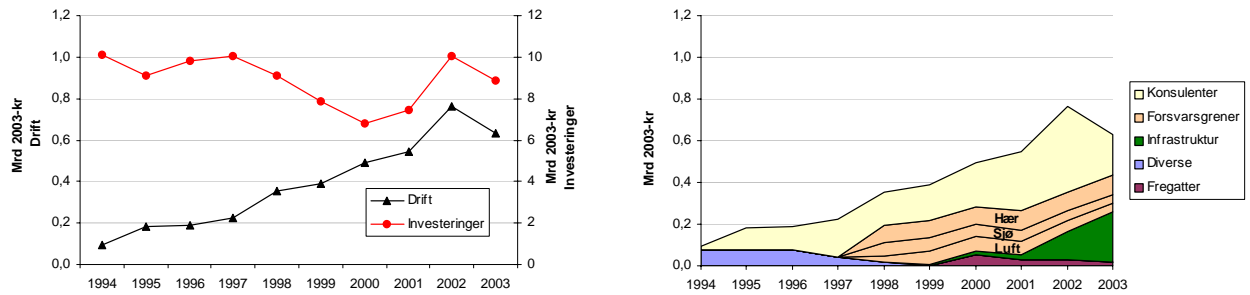
Det fremgår av figuren at ca 30 % av Forsvarets investeringer går til felles i perioden. Dette er systemer og kapasiteter som brukes av avdelinger på tvers av forsvarsgreninndelingen, samt investeringer i infrastrukturen (EBA). Økningen tidlig i perioden (1995–1998) skyldes i all hovedsak relokalisering på Gardermoen samt etableringen av Rena leir. På slutten av perioden kommer investeringene i FISBASIS og nytt felles forvaltningssystem (GOLF). Høye investeringer på felles i 2003 er delvis en konsekvens av at alle EBA-investeringer dette året er ført på felles. Dette forklarer også mye av nedgangen i investeringene ført på land i 2003.

På landsiden (Hær og HV) er det ellers et svak fallende investeringsnivå, med unntak av en økning på midten av 1990-tallet, bl a som følge av anskaffelsen av raketartilleri (MLRS). I slutten av perioden (2001–2002) anskaffes det CV90 og nytt sambandssystem i Hæren. I Sjøforsvaret er investeringene relativt stabile gjennom 10-årsperioden, med unntak av en økning i utgiftene de siste to årene som følge av fregattanskaffelsen. I Luftforsvaret har anskaffelsen av nye våpensystemer til F-16 og oppgradering (MLU) av F-16 stått for en stor del av investeringsutgiftene gjennom hele 10-årsperioden.

Totalutgiftene i figur 6.2 er som nevnt svært like investeringsutgiftene presentert i figur 4.2. Forskjellen utgjøres av en del driftsutgifter som inngår i figur 6.2. Dette er prosjektgjennomføringskostnader (lønn, godtgjørelser, varer og tjenester) i forbindelse med store materiellanskaffelser og etablering av nybygg og nye anlegg i Forsvaret. Imidlertid øker driftsutgiftene i kapittel 1760 og 1761 betydelig i perioden, mens de totale investeringene reduseres, som vist i figur 6.3 (venstre).

Denne uforholdsmessige store driftsutgiftsøkningen kan forklares ved opprettelse av prosjektstillinger i forsvarsgrenene (fra 1998) som er blitt bokført kapittel 1760, innføringen av IKT og felles forvaltningssystem, samt fregattprosjektet. Bruken av konsulenter har også vært stor innenfor Forsvarets investeringsvirksomhet, og som figur 6.3 (høyre) viser har disse utgiftene økt kraftig gjennom perioden.

³⁷ FBs investeringer i 2003 føres på kapittel 1710.



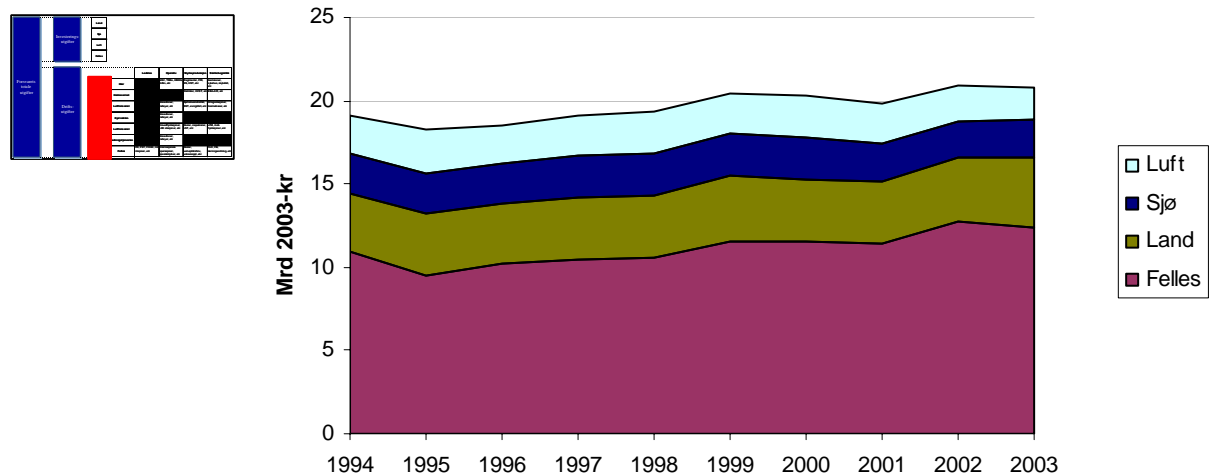
Figur 6.3 Totalt investerings- og driftsutførelseskostnader (venstre figur/høyre akse) og prosjektgjennomføringsutgiftene (venstre figur/venstre akse). I høyre figur er prosjektgjennomføringsutgiftene fordelt på de viktigste utgiftsdriverne

Sammenhengen mellom nivået på prosjektgjennomføringskostnadene og investeringene bør ikke overdramatiseres. Ofte vil det være en faseforskyvning mellom når prosjektgjennomføringskostnadene og selve investeringsutgiftene påløper. En kan også legge merke til at gjennomføringskostnadene ikke korrelerer med det totale investeringsbeløpet. For eksempel, så langt i forbindelse med fregattkjøpet, Forsvarets hittil største anskaffelse, er gjennomføringskostnadene lavere enn for innføringen av felles forvaltningssystem hvor anskaffelseskostnadene bare utgjør en brøkdel av fregattinvesteringene. Økte prosjektgjennomføringskostnader kan også sees i sammenheng med systemenes økte kompleksitet, nye eksterne krav til statlige investeringsprosjekter og større vekt på å unngå kostnadsoverskridelser og feilinvesteringer.

6.2 Driftsutgifter

Objektdimensjonen

Gjennom 10-årsperioden har ca 70 % av Forsvarets totale utgifter vært knyttet til driften. Både driftsutgiftene og driftsutgiftsandelen av totalutgiftene har vist en stigende trend i perioden. Figur 6.4 viser Forsvarets driftsutgifter fordelt på 4 objekter; land, sjø, luft og felles.



Figur 6.4 Forsvarets totale driftsutgifter, fordelt etter objektdimensjonen (1994–2003)

Når en bruker inndelingen etter objektdimensjonen slik den er beskrevet i tabell 2.3, ser vi at felles står for den største andelen (50–60 %) av driftsutgiftene. Det skyldes bl a at Forsvarets logistikkorganisasjon, tidligere fordelt på forsvarsgrenenes forsyningskommandoer, er definert som en del av felles i denne analysen. I tillegg er alle ledelselementer som for eksempel Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando, grenstaber, etterretnings- og

sikkerhetstjeneste samt internasjonale operasjoner og spesialstyrker, inkludert. Felles står også for den største kronemessige utgiftsøkningen i perioden. Utgiftene stiger med 2,4 mrd 2003-kr fra 1994 til 2003, tilsvarende en vekst på ca 13 %. Dette skyldes bl a større utgifter til operativ virksomhet på slutten av 1990-tallet, og utgifter i forbindelse med etableringen av felles forvaltningssystem (GOLF) og informasjonssystem (FISBASIS). I tillegg har utgiftene til ledelse hatt en økning, noe vi vil komme tilbake til.

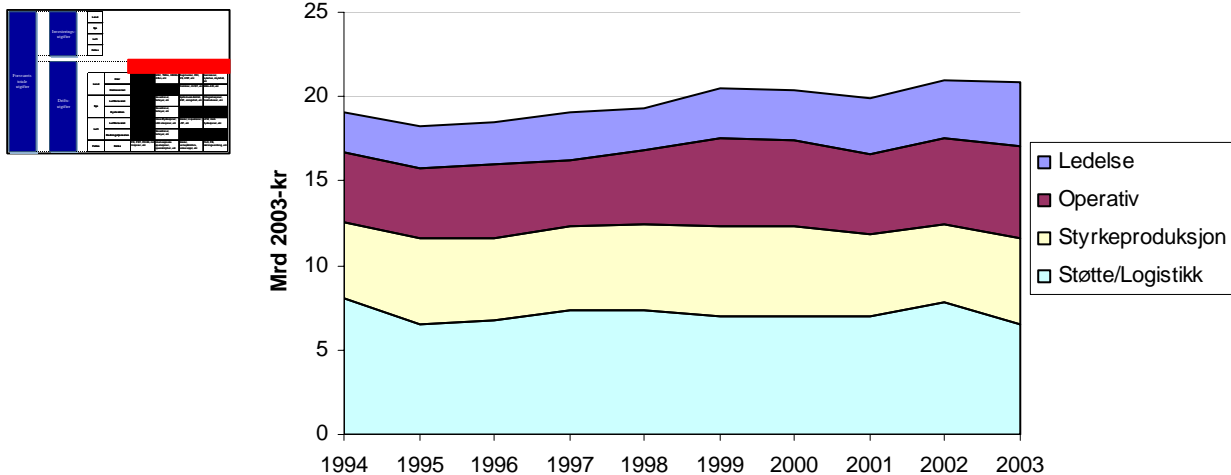
Den største prosentvise veksten står land for. Land som består av summen av Hærens og Heimevernets driftsutgifter, øker med 22 % sammenlignet med 1994 nivået. Dette skyldes bl a at HV nå har en større styrkeproduksjon enn tidligere. I tillegg er det en vekst i antallet vervede soldater i løpet av perioden.

Driftsutgifter ført på luft faller med 14 % i perioden. En del av dette skyldes nyanskaffelser i Redningstjenesten som tidlig i 10-årsperioden ble ført som driftsutgifter (ca 100 mill kr pr år). Videre er antallet baser/flystasjoner redusert i perioden. Driftsutgiftene i sjø er relativt stabile i perioden.

En mer detaljert beskrivelse av utgiftsutviklingen i felles, land, sjø og luft presenteres i underkapitlene 6.2.1–6.2.4.

Virksomhetsdimensjonen

Dersom vi bryter driftsutgiftene ned på virksomhetene ledelse, operativ, styrkeproduksjon og støtte/logistikk, ser vi i figur 6.5 at fordelingen mellom dem varierer noe mindre i løpet av 10-årsperioden enn det vi observerte mellom kategoriene i objektdimensjonen.



Figur 6.5 Forsvarets totale driftsutgifter, fordelt etter virksomhetsdimensjonen (1994–2003)

Størst vekst i perioden har ledelse (+57 %) og operativ virksomhet (+32 %), mens størrelsen på utgiftene til styrkeproduksjon og støtte/logistikk samlet sett er noe redusert. Dette innebærer at utgiftsandelen allokert til de to sistnevnte reduseres betydelig i løpet av perioden.

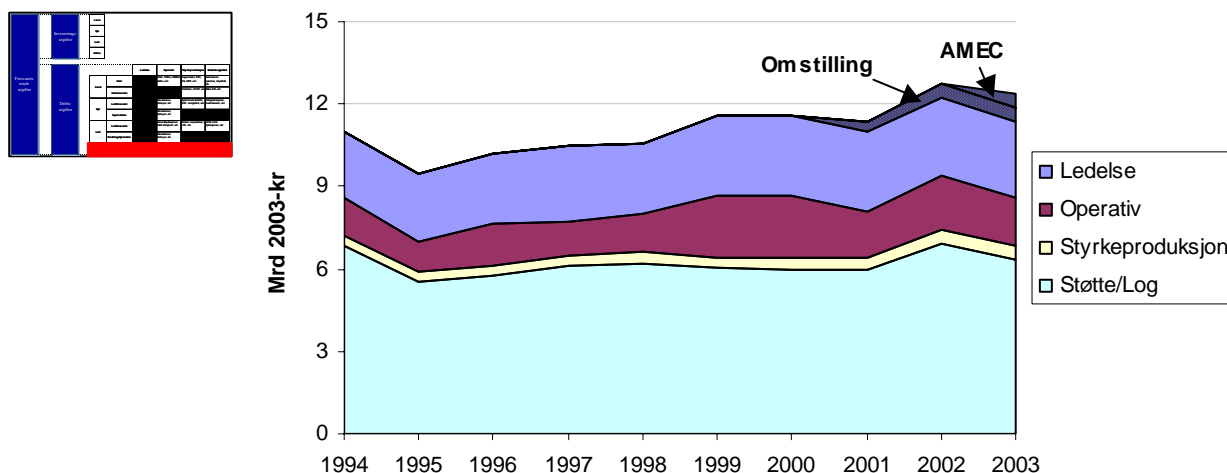
Utgiftene til ledelse øker i en periode der det har vært fokus på å slanke Forsvarets øverste ledelse. Dette kan i stor grad forklares ved at vi har plassert utgiftene i forbindelse med omstillingen og Arctic Military Environmental Cooperation (AMEC) her. Dersom disse holdes

utenfor er veksten ca 14 % i 10-årsperioden. Som det fremgår av tabell 2.3, finner vi alle ledelsesutgiftene i objektet felles, som analyseres i detalj i underkapittel 6.2.1.

Utgiftsøkningen innen operativ virksomhet skyldes mer krevende internasjonale operasjoner (skiftende operasjoner og styrkebidrag), høyere beredskap (flere vervede soldater) og utviklingen av spesialstyrkene. Til tross for utgiftsøkningen i perioden går fortsatt bare ca 25 % av Forsvarets driftsutgifter direkte til operativ virksomhet. Denne andelen er relativt stabil gjennom hele perioden, med unntak av en tilsynelatende vridning av ressurser fra støtte/logistikk til operativ virksomhet (og styrkeproduksjon) i 2003. Denne vridningen skyldes imidlertid for en stor del Forsvarets egen redefinering av virksomhet, og gjenspeiler dermed ikke en tilsvarende reell endring av ressursbruken.

6.2.1 Felles

Det største driftsobjektet i Forsvaret ut i fra vår definisjon i tabell 2.3 er felles som utgjør mellom 50 og 60 % av de totale driftsutgiftene. Figur 6.6 viser fordelingen av utgiftene for felles på virksomhetsdimensjonen (ledelse, operativ, styrkeproduksjon og støtte/logistikk).



Figur 6.6 Objektdimensjonen felles, fordelt på virksomhetsdimensjonene (1994–2003)

Fordelingen er gjort etter logikken i tabell 2.3 og kan kort oppsummeres som følger:

- *Ledelse*: Politisk strategisk ledelse (FD), militær strategisk ledelse (FO, FST), militær operativ ledelse (FOHK, LDK, DK) og FFI
- *Operativ*: Spesialstyrker og internasjonale operasjoner
- *Styrkeproduksjon*: Forsvarets skolesenter, vernepliktsforvaltningen, voksenopplæringen
- *Støtte/logistikk*: FLO (inkludert grenvise forsyningskommandoer og verksteder), FB og annet (festninger, museer, uspesifisert)

Størstedelen av driftsutgiftene i felles (45–60 % i perioden) er knyttet til støtte/logistikk, slik vi definerer dette. Utgiftene her er imidlertid relativt stabile, og andelen av totalen er derfor fallende. Størst vekst (i kr) i perioden har ledelse, som med en økning på 1,4 mrd 2003-kr fra 1994 til 2003 øker sin andel av utgiftene fra 22 til 31 %. Økningen skyldes imidlertid i hovedsak (1,1 mrd kr) utgifter i forbindelse med omstillingen (avgangspakker etc) og AMEC³⁸. Utgifter til

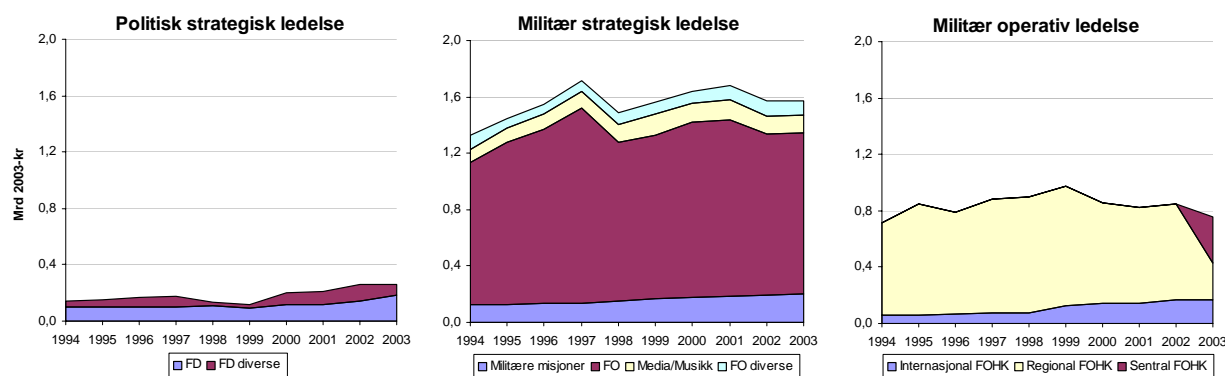
³⁸ AMEC har eksistert i en lengre periode, men det er først i 2003 utgifter av betydning er synliggjort for denne aktiviteten i regnskapet. En stor del av AMEC-utgiftene refunderes for øvrig av Utenriksdepartementet.

operativ virksomhet øker med 25 %, tilsynelatende i tråd med målet om vridning av ressurser til denne virksomheten. Sterkest prosentvis vekst har styrkeproduksjonsutgiftene i felles, som øker med 71 % i perioden.

Ettersom felles utgjør det største driftsobjektet i vår kategorisering, og også har den sterkeste veksten målt i kroner, vil vi i det følgende ta for oss alle de fire virksomhetsområdene i felles i mer detalj.

Ledelse

Innenfor ledelse utgjør militær operativ ledelse og militær strategisk ledelse ca 90 % av driftsutgiftene i 10-årsperioden (ekskl omstilling og AMEC). Utviklingen for de største driftsutgiftene innenfor ledelse, dvs politisk strategisk, militær strategisk og politisk strategisk ledelse er illustrert i figur 6.7.



Figur 6.7 *Objektdimensjonen felles, virksomhetsdimensjonen ledelse; fordelt på politisk strategisk ledelse, militær strategisk ledelse og militær operativ ledelse*

Figuren til venstre viser at utgiftene til politisk strategisk ledelse ligger rundt 0,2 mrd kr årlig. Det er en riktignok en betydelig prosentvis økning i perioden, men målt i kroner utgjør dette en høyst begrenset del av den samlede driftsutgiftsveksten

Innen militær strategisk ledelse (figuren i midten) er Forsvarets overkommando (FO) (unntatt transportkontrollkontoret som er definert som en del av FLO³⁹) største utgiftsbærer i perioden. FO står også for den største variasjonen i driftsutgifter i perioden, da utgiftene først øker med ca 45 % frem til 1997, for deretter å reduseres med ca 20 % frem mot 2002 og 2003⁴⁰.

Knekkpunktet i 1998 skyldes i hovedsak (0,2 mrd kr) endring i bokføringsprinsippene for prosjektgjennomføringsutgifter i FO, som fra dette året ble ført på investeringskapittelet, jf kapittel 6.1. Utgiftsreduksjonen i slutten av perioden er resultatet av omstruktureringen av Forsvarets øverste ledelse, med tilhørende nedbemanning.

Det fremgår også av figuren at driftsutgiftene knyttet til media, Forsvarets musikkorps og diverse (Feltprestkorpsset, militær idrett, psykologitjenesten, Forsvarets militærgeografiske tjeneste etc) er relativt stabile gjennom perioden. Utgiftene ved disse tjenestene utgjør årlig ca 0,2 mrd 2003-kr.

Siden 1994 har det vært en økning på ca 60 % i driftsutgiftene knyttet til militære misjoner i

³⁹ Fra og med 2002 er dette kontoret benevnt FLO/Trans.

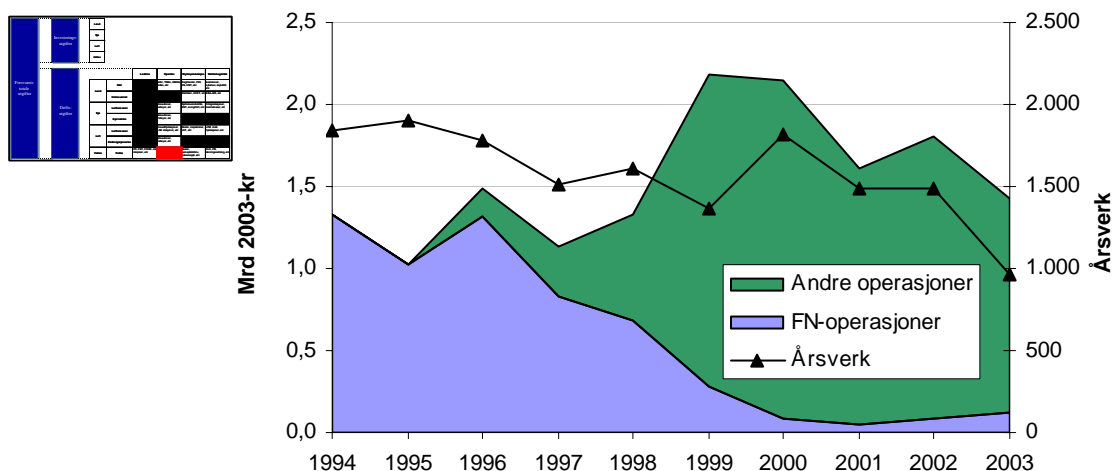
⁴⁰ For 2003 er utgifter til FO og FST slått sammen og ført på førstnevnte.

utlandet. Antall misjoner har økt fra 12 til 15 stk, hvorav 10 har eksistert gjennom hele 10-årsperioden. Disse 10 militærmisjonene har også hatt en betydelig økning i driftsutgiftene som ikke minst kan forklares med et større antall ansatte. Innen disse 10 er det en økning på ca 30 % ansatte, hvorav militærmisjonen i Brussel står for brorparten av økningen.

Innen militær operativ ledelse (lengst til høyre i figur 6.7) utgjør regional ledelse mellom 80 og 90 % av driftsutgiftene inntil 2003. Deler av de regionale forsvarskommandoenes (FKS, FKN) oppgaver og utgifter videreføres deretter av det sentrale fellesoperative hovedkvarteret på Jåtta ved Stavanger (FOHK). Den resterende andelen er bl a utgifter i forbindelse med NATOs nordkommando (AFNORTHWEST) samt det Tysk/nederlandske korps de siste årene. Fra 1994 til 2002 var det til dels store endringer i regional operativ ledelse, fra en ledelsesstruktur med 2 forsvarskommandoer og 5 distriktskommandoer (4 fra 1996) til 2 landsdelskommandoer i 2003. Endringene i driftsutgiftene knyttet til den regionale ledelse er imidlertid ikke like markante, før den kraftige reduksjonen i 2003. Driftsutgiftene knyttet til regional fellesoperativ kommando øker i første halvdel av perioden fra 0,67 mrd kr i 1994, til 0,85 mrd kr i 1998, før de faller til 0,63 mrd kr i 2002 og 0,23 mrd kr i 2003 (alle beløp i 2003-kr). Utgiftene tilknyttet FOHK utgjorde 0,32 mrd kr i 2003.

Operativ virksomhet

Innen operativ virksomhet i felles, står internasjonale operasjoner for den helt dominerende andelen av utgiftene. Utviklingen i disse utgiftene er vist i figur 6.8.



Figur 6.8 Objektdimensjonen felles, virksomhetsdimensjonen operativ; utgifter (venstre akse) og antall årsverk (høyre akse) i internasjonale operasjoner

Alle utgifter i forbindelse med internasjonale operasjoner (kapittel 1792) i regnskapet er kategorisert under felles. Utgiftene varierer mellom ca 1,0 (1995) og 2,2 mrd kr (1999) i året. Det er imidlertid viktig å merke seg at utgiftene ført på kapittel 1792 bare inkluderer *merutgiftene* ved deltagelse i internasjonale operasjoner. Eksempelvis belastes grunnlønsutgiftene for en yrkestilsatt offiser i Hæren som deltar i internasjonale operasjoner, hærkapittelet (1731) i kontoplanen.

Frem til 1998 utgjorde Norges bidrag til UNIFIL den største utgiftsposten. Deretter fulgte våre bidrag til SFOR og KFOR i det tidligere Jugoslavia, og fra 2002 Afghanistan, som de største postene. Et mye omtalt poeng er at Norges bidrag til internasjonale operasjoner i stadig større

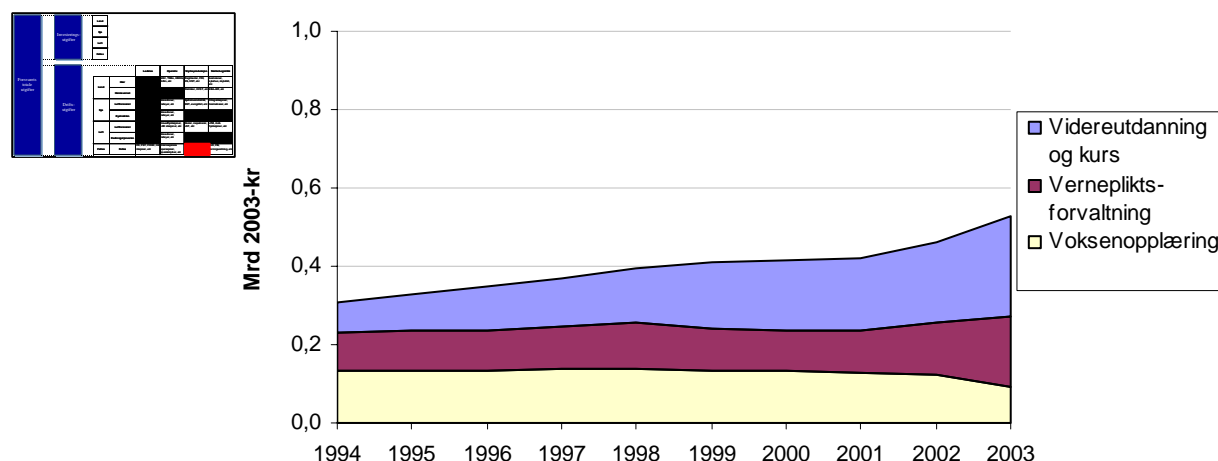
grad har foregått i regi av NATO eller koalisjoner, fremfor tradisjonelle FN-operasjoner. Figur 6.8 bekrefter dette forholdet.

Antallet personer i internasjonal tjeneste har vist en fallende trend i 10-årsperioden, fra nesten 2000 i 1995 til under 1000 i 2003. Utgiftene har imidlertid hatt en svakt stigende trend, noe som gjenspeiler høyere kostnader per årsverk i FMO, men også utviklingen mot mer kapitalintensive norske bidrag (f eks jagerfly) til denne typen operasjoner.

Ordningen med tilleggsfinansiering av internasjonale operasjoner kan delvis forklare veksten i utgiftene i midten av perioden, ettersom det her lå et posteringsteknisk incitament for å belaste utgifter på dette kapittelet (1792) i kontoplanen.

Styrkeproduksjon

Felles driver ingen rekruttskoler eller annen grunnutdanning av soldater, som en kanskje vil forbinde med begrepet styrkeproduksjon. Det er allikevel en rekke aktiviteter, også i felles, som vil passe inn og er kategorisert under denne virksomheten. Kurs og videreutdanning, (bl a Forsvarets skolesenter), vernepliktsforvaltningen og voksenopplæringen er de viktigste kategoriene. Som figur 6.9 viser, har det vært en sterk vekst (71 %) i utgiftene til styrkeproduksjon i felles, som i 2003 var kommet opp i 0,53 mrd kr.



Figur 6.9 Objektdimensjonen felles, virksomhetsdimensjonen styrkeproduksjon; fordelt på vernepliktsforvaltning, voksenopplæring og videreutdanning i Forsvaret

Hovedforklaringen på denne utgiftsveksten finner vi innen kategorien videreutdanning og kurs, som stiger med 225 % fra 1994 til 2003. Her er det mange små bidragsytere som til sammen utgjør en etter hvert betydelig utgiftspost på til sammen 0,26 mrd i 2003. En rekke nye utgiftsbærere har oppstått i løpet av 10-årsperioden, enten som følge av reorganiseringer eller som nye initiativ. Eksempler er Forsvarets skolesenter, Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet, og Forsvarets institutt for ledelse. Vi har i perioden også sett sammenslåinger av aktiviteter, uten at utgiftene nødvendigvis har gått ned av den grunn. Et eksempel er Forsvarets stabsskole, hvor utgiftene i 2003 var 60 % høyere enn de samlede utgiftene ved de grenvise stabsskolene i 1994⁴¹. Også institusjonene som har eksistert i hele perioden, har samlet sett hatt en vekst.

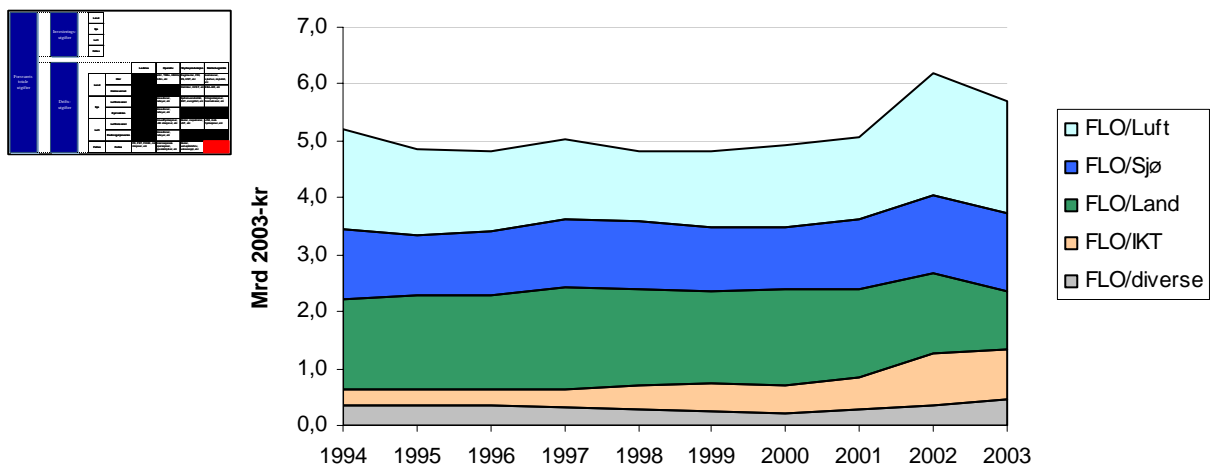
⁴¹ Riktignok med økt lengde på utdanningen etter innføringen av Stabsskole I og II.

Det kan være flere grunner til den sterke veksten i kurs- og videreutdanningsutgiftene. Det kan skyldes et akselererende kompetansebehov i Forsvaret som følge av kvalitetsheving og teknologisk utvikling, men det kan også være et uttrykk for uklar styring og prioritering. Når i tillegg innleid kompetanse (konsulenttenester) øker utover i perioden, kan det være betimelig å stille spørsmål ved om Forsvaret får tilstrekkelig avkastning på den økte ressursbruken innen kurs og videreutdanning.

Utgiftene i forbindelse med vernepliktsforvaltningen er relativt stabile frem til slutten av perioden, men øker med 60 % fra 2001 til 2003. Utgiftene til voksenopplæringen har motsatt utvikling, og reduseres mot slutten av perioden. Nedleggelsen av garnisoner og regimenter i perioden, med tilhørende personellreduksjoner, i kombinasjon med kuttene i operativ struktur og redusert inntak av vernepliktige (jf kap 4.2.1) er noe av bakgrunnen for voksenopplæringens utgiftsreduksjon.

Støtte/logistikk

Virksomheten støtte/logistikk i felles omfatter alle driftsutgifter tilknyttet objekter som i dag inngår i FLO og FB, samt diverse fellesutgifter. I forhold til FLO innebærer dette at alle driftsutgifter tilknyttet de tidligere grenvise forsyningskommandoene, Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) med mer, inngår i oversikten. Utgifter tilknyttet FLO utgjør den dominerende delen (80–90 %) av støtte/logistikk-utgiftene i felles i 10-årsperioden. Figur 6.10 viser utgiftsutviklingen for FLO i perioden.



Figur 6.10 Objektdimensjonen felles, virksomhetsdimensjonen støtte/logistikk; fordelt på FLO/IKT, FLO/Land, FLO/Sjø, FLO/Luft og FLO/diverse

FLO/Luft, FLO/Sjø, og FLO/Land omfatter i hovedsak utgifter tilknyttet støtte/logistikk fra kapitlene i kontoplanen for henholdsvis Luftforsvaret (1733), Sjøforsvaret (1732) og Hæren (1731). IKT og sambandsutgifter er imidlertid trukket ut fra disse kapitlene og samlet i en egen kategori (FLO/IKT) sammen med utgifter fra FTD. Fellesutgifter og annet er samlet i FLO/diverse.

Som det fremgår av figuren, er FLO-utgiftene relativt stabile frem til 2002, da de øker med hele 1,1 mrd kr. Det er i hovedsak FLO/Luft (+0,7 mrd kr) og FLO/IKT (+0,4 mrd kr) som står for denne økningen. FLO/IKT øker sin andel av totalutgiftene fra 5 % i 1994 til 16 % i 2003,

hovedsakelig på bekostning av FLO/Land (faller fra 30 til 18 %). FLO/Luft og FLO/Sjø har relativt stabile andeler (hhv ca 35 og 23%) av totalutgiftene gjennom 10-årsperioden.

Fra og med 2002 ble utgifter i forbindelse med vedlikehold utført av personell på flystasjoner og kontroll & varslingsstasjoner overført fra luft til FLO/Luft i regnskapet. Totalt utgjorde dette ca 0,6 mrd kr av økningen i FLO/Luft i 2002. I tillegg var det større luftaktivitet, bl a som følge av internasjonalt engasjement i Afghanistan, som medførte en økning i vedlikeholdsaktivitetene. Største utgiftsobjekt i FLO/Luft er posteringsserie 4511 LFK – materielldrift, hvor utgiftene i 1994 utgjorde 1,5 mrd kr, tilsvarende 83 % av totalen i FLO/Luft. Utgifter ført her var riktignok redusert til "bare" 1 mrd kr (52 % av totalen) i 2003, men en slik manglende nedbryting på avdelinger kompliserer videre analyse.

I FLO/Sjø ser vi noe av den samme utviklingen som i FLO/Luft, med relativt stabile utgifter frem til 2002 og 2003. Overføringen av personell og utgifter fra Sjøforsvaret til FLO/Sjø fra og med 2002 forklarer hoveddelen av økningen. Størst vekst har utgiftene ført på Haakonsvern orlogsstasjon som øker fra ca 0,2 mrd kr i 2001 til ca 0,4 mrd kr i 2003.

FLO/Land-utgiftene er relativt stabile frem til 2001. I 2002 og spesielt 2003 faller imidlertid disse dramatisk, fra 1,6 mrd kr i 2001 til 1,0 mrd kr i 2003. Hovedårsaken er innføringen av horisontal samhandel som har gitt inntekter til FLO/Land på ca 0,3 mrd kr i 2002 og 0,9 mrd kr i 2003. Et annet moment som forstyrrer bildet, er årlige inntekter på 0,1–0,2 mrd kr fra uttak av materiell m m fra Hærens lagre i perioden 1994–2002, mens det i 2003 ikke er noen slike inntekter i FLO/Land. Justert for disse forholdene viser det seg at nettoutgiftene tilhørende FLO/Land faktisk øker fra ca 1,8 mrd kr i 2001 til 1,9 mrd kr i 2003. Det har for øvrig vært en reduksjon i antallet verksteder i FLO/Land, bl a som følge av betydelige reduksjoner i Hærens garnisonsstruktur og mobiliseringslagre i 10-årsperioden. Sentralisering av virksomheten på færre verksteder ser imidlertid ikke ut til å ha vært tilstrekkelig for å redusere totalutgiftene.

Totale FLO/IKT-utgifter øker fra 0,3 mrd kr i 1994 til 0,9 mrd kr i 2003. Største utgiftsobjekt er posteringsserie 1311 FTD (fra 2002 FLO/IKT) som utgjør 76 % i 1994 og 56 % i 2003 av totalen. Innføringen av IKT og FISBASIS i denne perioden har naturlig nok bidratt sterkt til denne veksten. FLO/IKT-utgiftene gjør et spesielt stort hopp fra 0,5 mrd kr i 2001 til 0,9 mrd kr i 2002. Dette kan delvis forklares med omorganiseringene i FLO generelt og i FLO/IKT spesielt dette året. De nye sentrale FLO/IKT-driftsenhetene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret er blant de største utgiftsobjektene som dukker opp i regnskapet i 2002.

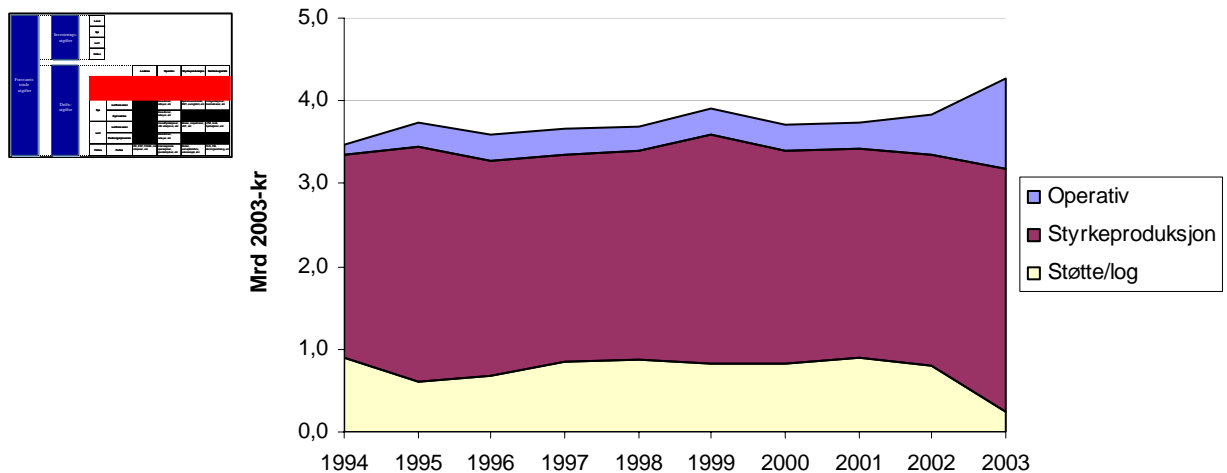
6.2.2 Land

Land benyttes her som en samlebetegnelse for Hæren og Heimevernet (HV). Landutgiftene består av hærkapittelet (1731) og HV-kapittelet (1734) i kontoplanen, fratrukket FLO-aktiviteter (verksteder, IKT osv). Landutgiftene har den sterkeste veksten (22 %) i objekt dimensjonen i løpet av 10-årsperioden. Disse utgiftene er fordelt på virksomhetsdimensjonen etter logikken i tabell 2.3, oppsummert som følger:

- *Operativ*: HMKG, GSV og FIST-H
- *Styrkeproduksjon*: HV, Hærstaben, inspektorater, regimenter, skoler, Brig N, GP

- *Støtte/logistikk*: Garnisonsforvaltninger, skytefelt, fellesutgifter

Fordelingen er vist i figur 6.11. Som det fremgår av figuren, utgjør styrkeproduksjon den altoverveiende andelen av landutgiftene (ca 70 %).



Figur 6.11 Objektdimensjonen land, fordelt på virksomhetsdimensjonene (1994–2003)

Historisk sett har store deler av Hærens virksomhet vært kategorisert som styrkeproduksjon, og bare enkeltstående avdelinger har vært definert som operativ virksomhet, slik som HMKG, GSV og Telemark bataljon. Dette forholdet er i endring, og fra 2002 er også avdelingene i Brig N definert som operativ virksomhet. For å gjenspeile den fortsatte styrkeproduksjonen i disse avdelingene er imidlertid utgiftene bokført 6. divisjon stab (0,5 mrd kr i 2003) beholdt i kategorien styrkeproduksjon. Den høye styrkeproduksjonsandelen opprettholdes dels pga dette, og dels fordi HV's driftsutgifter i sin helhet er kategorisert som styrkeproduksjon. HVs utgifter er nesten doblet, fra 0,6 mrd til 1,1 mrd kr i 10-årsperioden. Bortfallet av den gamle regimentstrukturen i slutten av perioden er ellers det mest iøynefallende ved regnskapet for objektdimensjonen land. Regimentene hadde et svært stabilt utgiftsnivå frem til 2001.

Tilsynelatende har en klart å vri ressurser over fra støtte/logistikk til operativ virksomhet på landsiden. Hoveddelen (ca 0,6 mrd) av økningen i operativ virksomhet i 2003 skyldes imidlertid at utgiftene ved en rekke garnisonsforvaltninger (Setermoen, Skjold, Heggelia) er overført til de operative avdelingene i Brig N. Dette forklarer også reduksjonen i støtte/logistikk-utgiftene. Det er dog ikke bare redefinering av virksomhet som forklarer veksten innen operativ virksomhet. Samtlige operative avdelinger har hatt en utgiftsøkning i perioden. Eksempelvis omtrent fordobles utgiftsnivået både for HMKG og GSV i løpet av 10-årsperioden. Disse avdelingene har hatt en relativt uendret størrelse gjennom perioden, så årsaken til veksten må ligge i endret materiellpark, høyere aktivitetsnivå og/eller generelt dyrere innsatsfaktorer (herunder lønnsutgifter).

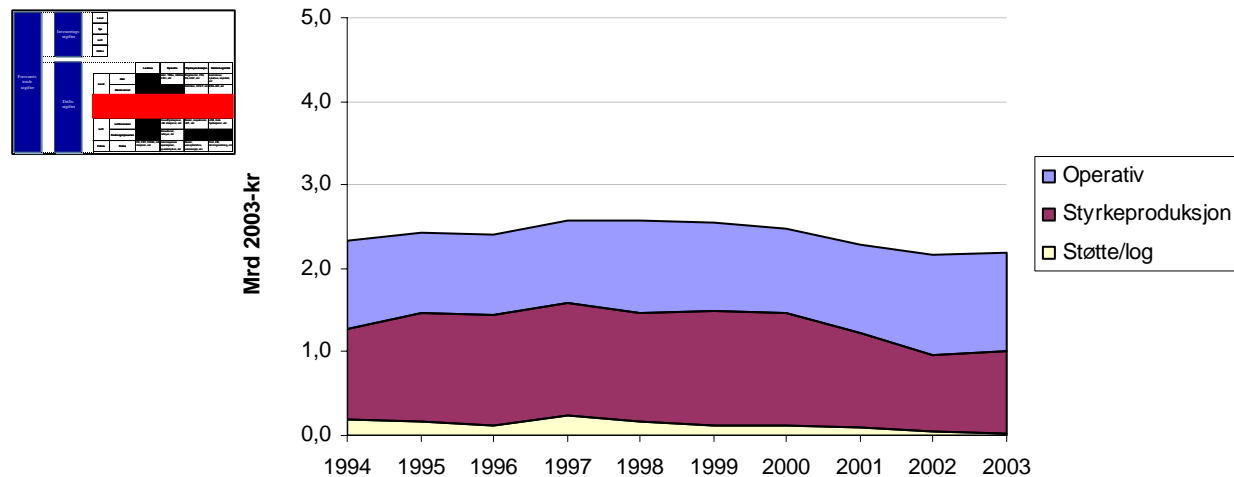
6.2.3 Sjø

Sjø omfatter driftsutgiftene i Sjøforsvaret (kapittel 1734) og Kystvakten (kapittel 1790) (Kystvakten), fratrukket FLO-aktiviteter (verksteder, IKT osv). Disse utgiftene er fordelt på virksomhetsdimensjonen etter logikken i tabell 2.3, oppsummert som følger:

- *Operativ*: Skvadroner, fartøyer, Kystvakten

- *Styrkeproduksjon:* Sjøforsvarsstaben, inspektorater, sjøforsvarsdistrikt, skoler, øvingsfort
- *Støtte/logistikk:* Orlogsstasjoner, marinebaser, fellesutgifter

Fordelingen er vist i figur 6.12. Som figuren viser er driftsutgiftene i hovedsak delt jevnt mellom operativ virksomhet og styrkeproduksjon i 10-årsperioden.



Figur 6.12 Objektdimensjonen sjø, fordelt på virksomhetsdimensjonene (1994–2003)

Utgiftsnedgangen i 2002 og 2003 må sees i sammenheng med overføringen av personell og utgifter til FLO/Sjø. Justert for denne ”regnskapstekniske” endringen er utgiftsnivået i sjø relativt flatt gjennom hele perioden.

Alle fartøyer og hele Kystvakten er kategorisert som operativ virksomhet. Noe av denne virksomheten ville, dersom det hadde vært mulig å splitte det enkelte fartøys utgifter i regnskapet, ha vært kategorisert som styrkeproduksjon. Dette forklarer noe av den høye andelen operativ virksomhet i sjø. Kystvaktens andel av sjø øker i perioden fra 21 % (0,50 mrd) i 1994 til 26 % (0,57 mrd) i 2003.

Utgiftene til styrkeproduksjon er redusert med 0,38 mrd kr siden slutten av 1990-årene, hovedsakelig som følge av nedleggelsen av sjøforsvarsdistriktene.

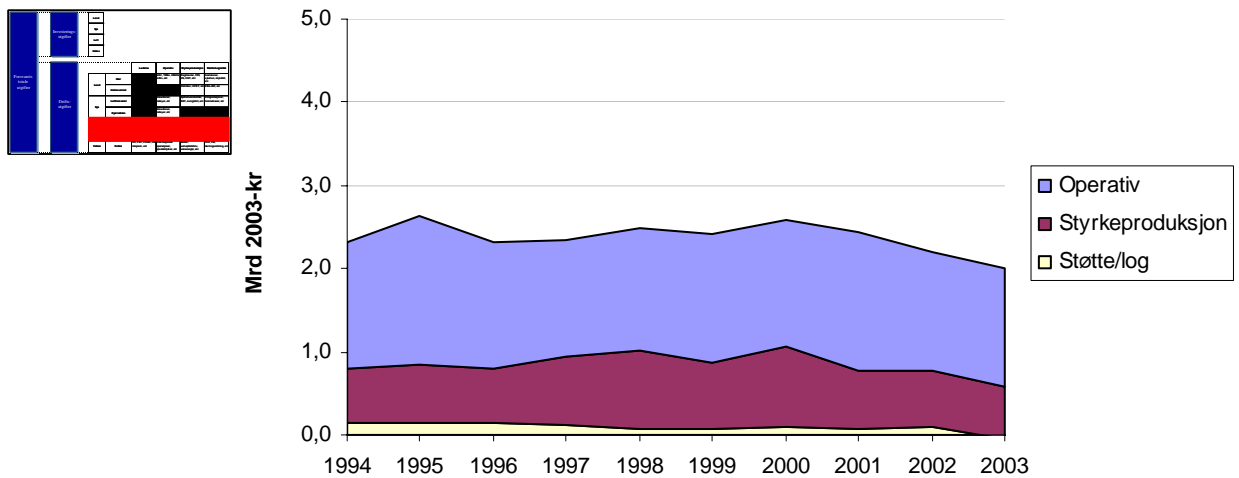
6.2.4 Luft

Luft omfatter driftsutgiftene i Luftforsvaret (kapittel 1733) og Redningstjenesten (kapittel 1791). Disse utgiftene er fordelt på virksomhetsdimensjonen etter logikken i tabell 2.3, oppsummert som følger:

- *Operativ:* Flystasjoner med fly-/helikopterskvadroner, K&V-stasjoner, Redningstjenesten
- *Styrkeproduksjon:* Luftforsvarsstaben, inspektorater, skoler, flystasjoner uten flyskvadroner
- *Støtte/logistikk:* Mobiliseringsflystasjoner, fellesutgifter

Fordelingen er vist i figur 6.13. Som det fremgår av figuren, er operativ virksomhet den helt dominerende i luft, etter vår kategorisering. Grunnen til dette er at all aktivitet ved flystasjoner med fast stasjonerte fly- eller helikopterskvadroner er kategorisert som operativ virksomhet. På

mange av disse flystasjonene er det riktignok et betydelig innslag av styrkeproduksjon og støtte/logistikkvirksomhet, men denne fordelingen er det ikke mulig å lese ut av Forsvarets regnskap.



Figur 6.13 Objektdimensjonen luft, fordelt på virksomhetsdimensjonene (1994–2003)

Vi ser imidlertid samme utvikling som i sjø, nemlig at totalutgiftene reduseres de siste 2 årene i perioden, pga overføring av personell og utgifter til FLO.

Hele Redningstjenesten er kategorisert som operativ virksomhet. Utgiftene til Redningstjenesten var ekstraordinært høye i 1994–96 pga store nyanskaffelser på ca 0,1 mrd kr per år kategorisert som driftsutgifter. Bortsett fra dette er utgiftsnivået til operativ virksomhet svært stabile i perioden.

Styrkeproduksjonsutgiftene er også uendret fra 1994 til 2003, men hadde et høyere nivå i midten av perioden. Nedleggelse av Værnes flystasjon (med bl a rekruttutdanning) fra 2001 forklarer deler av reduksjonen i slutten av 10-årperioden. Støtte/logistikk reduseres i perioden, bl a pga nedleggelse av flystasjonene på Flesland og Evenes.

7 OPPSUMMERING – VIDERE ARBEID

Denne rapporten presenterer hovedtrekkene i kostnadsutviklingen i Forsvaret i perioden 1994–2003. Analysen har avdekket forhold ved Forsvarets økonomiske utvikling som vil representere utfordringer fremover, men også en rekke positive trekk.

Til tross for en betydelig innsats i å kvalitetssikre resultatene bør det presiseres at det alltid vil være en viss usikkerhet med hensyn til gyldigheten av konklusjoner basert på et omfattende og kvalitetsmessig varierende datagrunnlag.

Utfordringer

- De reelle forsvarsutgiftene har vært relativt stabile i perioden sett under ett, mens utgiftenes andel av BNP har falt. Dette skyldes en sterk BNP-utvikling i Norge som har gitt rom for en betydelig reallønnsvekst i samfunnet, herunder Forsvaret. Et stabilt forsvarsutgiftsnivå innebærer bl a på grunn av denne reallønnsveksten ikke en evne til å

oppretholde en stabil størrelse⁴² på Forsvaret. Dersom de reelle driftsutgiftene skulle ha vært uendret i 10-årsperioden måtte antall ansatte ha blitt redusert med nærmere 30 %, eller 7000 årsverk, gjennom perioden. Faktisk reduksjon har vært 18 %, og forskjellen utgjør ca 2500 årsverk i dagens struktur. Allerede Forsvarsstudien 1991 (14) anbefalte personellreduksjoner på 6500–7500 årsverk frem til 2005, for å redusere driftsutgiftene med 25–30 % og skape balanse mellom drift og investeringer. Dette på bakgrunn av en forutsetning om nullvekst i budsjettene, som faktisk har vist seg å være en gjennomgående trend i store deler av 10-årsperioden.

- Med fortsatt reallønnsvekst i Norge på linje med den vi har sett i samfunnet totalt de siste 10-årene, vil det være behov for en i størrelsesorden 2-3 % reduksjon i antall årsverk hvert år fremover for å kompensere for dette innenfor et stabilt forsvarsutgiftsnivå. Dette tilsvarer en kontinuerlig nedbemanning fremover i samme tempo som i 2002 og 2003.
- Driftsutgiftene utgjør en større del av totalutgiftene i dag enn for 10 år siden, og veksten har gått på bekostning av investeringene. Driftsandelen har økt som følge av en driftskostnadsvekst⁴³ både for personell og materiell (varer og tjenester). Dette setter investeringsandelen under press, noe som kan resultere i at materiellparken ikke fornyes i tilstrekkelig tempo, og at Forsvarets kvalitet og operative evne reduseres.
- Personellutgiftene stiger med 16 % utover konsumprisindeksen, til tross for at antallet årsverk reduseres med 18 %. Dette medfører at gjennomsnittlige personellutgifter per årsverk øker med 44 % i perioden. Til sammenligning er reallønnsveksten i Norge totalt 26 % i perioden. Både utgifter til grunnlønn og tillegg stiger. Tillegg stiger raskest (81 % per årsverk i FMO), delvis grunnet aktivitetsøkning, og utgjør en stadig større del (50 % hos vervede, 37 % hos befal) av lønnsutbetalingene. Stigende personellutgifter utgjør den største trusselen mot en sunn økonomisk balanse i Forsvaret. En sterkere lønnsvekst enn gjennomsnittet av resten av samfunnet, slik vi har sett de siste 10 årene, vil stille ytterligere krav til tempo i nedbemannings- og omstillingsprosessen i organisasjonen.
- Utgifter til varer og tjenester har totalt sett hatt en marginal vekst (4 %) i perioden, men innenfor enkelte utgiftsarter er utviklingen ikke desto mindre bekymringsfull.
- Utgifter til ledelse har steget i perioden. Til dels skyldes dette økt deltagelse i internasjonale staber og kommandostrukturer, samt militærmisjoner.

Positive funn

- Forsvaret har en høy investeringsandel i forhold til sammenlignbare land. Dette indikerer betydelig evne til modernisering av forsvarsstrukturen. En klar nedadgående trend frem til 2000 i retning av reduserte investeringer, er snudd til en økning i investeringsandelen de siste årene i perioden.

⁴² Størrelse målt i antall personell og plattformer. Redusert størrelse behøver imidlertid ikke å bety redusert operativ evne, dersom personellets og/eller materiellets effektivitet økes i tilsvarende tempo.

⁴³ Driftskostnadsvekst (DKV) defineres som kostnadsvekst per enhet, utover vanlig prisstigning målt ved konsumprisindeksen.

- Driftsutgiftene har flatet ut fra 2001, hovedsakelig grunnet en relativt sterk personellreduksjon fra det samme tidspunktet. Dette indikerer et riktig tilpasset omstillingstempo i siste del av perioden.
- Det har vært en betydelig økning i det operative aktivitetsnivået, spesielt fra 2002. Dette indikerer en økning også i den operative evnen de senere årene. Denne økningen har foregått uten at de totale driftskostnadene har hatt en tilsvarende økning.
- Det har vært en viss vridning av ressurser fra støtte/logistikk og støttevirksomhet til operativ virksomhet, helt i tråd med en ønsket utvikling. (Denne effekten er imidlertid delvis et resultat av Forsvarets egen redefinering av virksomhet.)
- Dersom en antar et uendret aktivitetsnivå fremover, kombinert med samme omstillingstempo som de senere årene, bør dette kunne frigi ytterligere ressurser fra drift til investering de neste årene.

Rapportens hovedfokus er driftsutgiftsutviklingen i perioden 1994–2003 og kartlegging av sentrale kostnadsdrivere i perioden. Dette danner basis for den videre prosessen med å utarbeide forslag til tiltak mot disse kostnadsdriverne. Gjennom arbeidet med rapporten er det identifisert en rekke områder som vil være gjenstand for nærmere vurderinger:

- *“Gradsinflasjonen”*. Denne kan ha en rekke plausible årsaker, men kan også være uttrykk for en skjult lønnsøkning. “Gradsinflasjonen” kan om ønskelig stoppes gjennom sterkere styring av opprykk, spesielt til major/oberst-løytnantsnivå. En mer bevisst bruk av lønns- og stillingsrammene, og strengere håndhevelse av antallet år på hvert gradsnivå bør uansett kunne begrense veksten i utgiftene.
- *Aktivitetsnivået* i organisasjonen. Enkelte avdelinger har behov for et høyere aktivitetsnivå enn andre, men i større grad bør organisasjonen kunne måles etter hva som oppnås innenfor normal arbeidstid.⁴⁴ Et sentralt element i denne forbindelse er en gjennomgang av organisasjonens oppgaver, da en eventuell reduksjon i aktivitetsnivået sannsynligvis vil medføre at enkelte av dagens oppgaver ikke lenger kan utføres.
- *Tilleggenes andel* av de totale lønnsutbetalingene. En høy tilleggsandel kan begrense fleksibiliteten hos personellet, og er i seg selv kostnadsdrivende. Fastsettelse av tilleggssatsenes størrelse er i stor grad en forhandlingssak mellom partene i arbeidslivet og dermed utenfor Forsvarets påvirkning. Imidlertid kan bruken av tilleggene styres, bl a for å hindre at de benyttes som skjult lønnstillegg.
- *Konsulentbruken*. En viss konsulentbruk er nødvendig og ønskelig, spesielt i en omstillingsfase. En vurdering av hvilken tilleggsverdi en konsulent kan bidra med i forhold til organisasjonens egne ressurser, må imidlertid gjennomføres før et engasjement starter. Langsiktige (> 1 år) konsulentoppdrag vil dessuten kunne skape en ”avhengighet” av ekstern kapasitet, som ikke er ønskelig. Hvilke virksomhetsområder som skal prioriteres mht konsulentbruk, og hvor fullmakten til å leie inn konsulenter skal

⁴⁴ Eksempelvis inneholder Luftforsvarets strategiske plankart allerede et slikt element.

ligge bør vurderes nærmere.

- *Kurs og videreutdanning.* Hvilket omfang denne aktiviteten bør ha i Forsvaret bør vurderes nærmere. Dette gjelder både deltagelse på eksterne kurs og skoler, og Forsvarets egen kurs- og videreutdanningsvirksomhet. Kompetanseoppbygging er viktig, men den må tilpasses organisasjonens reelle behov. Effektivitetstapet ved å ha personell på kurs og skoler må også vurderes opp mot den forventede effektivitetsforbedringen som en følge av utdanningen. Disponering av personell som gis lengre utdanning vil også være av interesse.
- *Reiseutgifter.* Endringer i basestrukturen og økt internasjonalt engasjement er noen av faktorene som har dratt reiseutgiftene opp i Forsvaret. Hva som er hensiktsmessig reiseaktivitet bør vurderes, sammen med muligheter for reduksjon av utgiftene per reise f eks gjennom utnyttelse av avtaler.
- *Innkjøpsrutiner.* Utgiftene til reservedeler og forbruksmateriell stiger i perioden, bl a som følge av økt aktivitetsnivå. Det vil f eks være viktig å kartlegge i hvilken grad innkjøp samordnes og hvorvidt organisasjonens sterke forhandlingsposisjon utnyttes godt nok.
- *EBA-standard*en i Forsvaret. Dette gjelder spesielt nybygg, men også vedlikehold av eksisterende EBA-masse. Til en viss grad er standarden styrt av samfunnsutviklingen, men det er rom for ulike grader av nøkternhet. Dessuten har Forsvarets bygg og anlegg tradisjonelt vært bygd for å vare i ”300 år”, mens det kanskje er tilstrekkelig med 30 års levetid i dagens (og fremtidens) situasjon med høyt omstillingstempo.

I tillegg til disse områdene er det skissert en rekke tiltak i St prp nr 42 (2003–2004) og Iverksettingsbrevet (IVB) for perioden 2005–2008 som foreløpig ikke er konkretisert. Dette omfatter bl a offentlig privat samarbeid (OPS) og internasjonalt materiellsamarbeid der det forutsettes store innsparingsgevinster i årene fremover. Oppfølging av utvalgte ideer på disse områdene vil skje i tett dialog med prosjekt KOSTERs oppdragsgivere. Det er også et mål å se på forslag til radikalt nye løsninger for å effektivisere driften av Forsvaret f eks ved å trekke på erfaringer fra utlandet.

Litteratur

- (1) STANG Dagfinn, PEDERSEN Lars Erik, NESSET Arne (1998): Styrkeproduksjon ved Setermoen garnison med fokus på feltartilleriet, FFI/RAPPORT-98/06053, Begrenset
- (2) NESSET Arne (1999): Styrkeproduksjonens driftskostnader, FFI/RAPPORT-99/01697
- (3) VÅLAND Per Atle (1998): Hærens tyngre materiellanskaffelser, FFI/RAPPORT-98/01258, Begrenset
- (4) SKJELLAND Nils Espen, WESSEL Erling Gunnar (1993): Forsvarsstrukturer ved lave ressursnivåer. Sluttrapport fra Forsvarsanalysen fase 2, FFI/RAPPORT-93/5301, Konfidensielt
- (5) OTTERLEI Jonny (1998): Oppgaver og strukturinnretning på lav økonomisk ramme - en delstudie under FA-96, FFI/RAPPORT-98/01770, Begrenset
- (6) STEDER Frank Brundtland, NILSEN Terje, KARLSEN Roy Finn, SKULLERUD Thor Olai (2000): Kostnadsberegning av referansestruktur 2000, FFI/RAPPORT-2000/03425, Begrenset
- (7) KARLSEN Roy F, STEDER Frank Brundtland, KORFU-PEDERSEN Nina, BASTIANSEN Atle (2000): Kostnadsberegning av FS2000-strukturen, FFI/RAPPORT-2000/03428, Begrenset
- (8) STEDER Frank Brundtland (2002): Kostnadsberegningene etter FS2000, FFI/RAPPORT/-2002/01118, Begrenset
- (9) NESSET Arne, WESSEL Erling Gunnar (1995): Teknologisk fordyrelse og driftskostnadsvekst - konsekvenser for Forsvarsanalysen 1996, FFI/RAPPORT-95/02878, Begrenset
- (10) GJEVIK Odd Arne, NESSET Arne (1994): En sammenstilling av forsvarsbudsjettene for perioden 1980 til 1994, FFI/NOTAT-94/04263
- (11) GULICHSEN Steinar (2002): Driftskostnadsvekst i Forsvaret, FFI/RAPPORT-2002/02999
- (12) ØSTBYE Pål Remy (2003): Støtte til MFU – utredning om befalsordning, FFI/RAPPORT-2003/01485, Begrenset
- (13) Forsvarets overkommando, Økonomistaben (Årlig): Forsvarets Kontoplan
- (14) Forsvarets overkommando v/Forsvarssjefen (1992): Forsvarsstudien 1991
- (15) Riksrevisjonen, Dokument nr 1 (2004-2005), Forsvarsdepartementet
- (16) OTTERLEI Jonny (2000): Forsvarsanalysen 2000, Forsvaret mot 2020, FFI/RAPPORT-2000/03095, Begrenset
- (17) Forsvarsdepartementet v/Arbeidsgruppe Lønn og tillegg (2004): Rapport om Forsvarets lønssystem med tanke på revisjon