

30. mai 2015

Forsvaret: McKinsey-rapporten

Rapporten gir gode indikasjoner på områder som kan være modne for effektivisering, men de oppgitte gevinstene kan ikke tas bokstavelig.

På oppdrag fra Forsvarsdepartementet har konsulentfirmaet McKinsey utarbeidet en [rapport](#) om potensialet for besparelser i forvaltningsfunksjonene i og rundt Forsvaret. På overskriftsnivå sies potensialet å ligge på 3,5-4,6 mrd. kroner per år. Sensasjonelt!

Akkurat. Leser man rapporten blir bildet vesentlig mer nyansert. McKinsey har mange forbehold og forutsetninger, og nøkternheten i vurderingene og tilrådingen er langt større i rapporten enn det «kommunikasjonen» gjennom mediene har gitt inntrykk av. Og her ligger en utfordring: Det er en reell fare for at det politiske miljø og Finansdepartementet nøyer seg med overskriftene, og konkluderer at Forsvarets økonomiske problemer kan man glemme. Når bare Forsvarsdepartementet får ryddet i eget og underlagte etaters hus, vil milliarder være frigjort og problemene løst. – Så enkelt er det ikke.

Om vi holder oss til forenklinger og f.eks. antar at det i praksis kan realiseres besparelser på omkring halvparten av rapportens oppgitte potensial, vil gevinsten være spist opp av den ikke-kompenserte prisveksten i løpet av et par år, dvs. før omstillingen er gjennomført (og omstillingskostnadene i milliardklassen er betalt). Dette er naturligvis ikke et argument for ikke å gjennomføre effektiviseringstiltak, men det viser at effektivisering alene ikke løser de grunnleggende økonomiproblemene i Forsvaret.

Nå til rapportens innhold. I kap 4 *Sektorens utvikling og behovet for effektivisering* omtales den teknologidrevne kostnadsveksten, belyst ved et par eksempler. Men det fremgår ikke hvordan denne fordyrelsen kommer til uttrykk i forsvarsplanleggingen. Det opplyses at kilden SIP (?) beregner et økende behov for (årlige) driftsmidler som i løpet av fem år vil utgjøre 1,9 mrd. kroner. Hva omfatter denne beregningen, og hvilke forutsetninger bygger den på? Hva med nødvendige investeringer? Og hva med dagens underdekning av driften i forhold til en rimelig operativ tilgjengelighet av dagens avdelinger, fartøyer og fly? Operativ tilgjengelighet ligger utenfor utredningens oppdrag. Men rapportens mangelfulle behandlingen av Forsvarets *samlede* økonomiske utfordringer gir inntrykk av at underdekningen av dagens drift og foreliggende planer kan håndteres gjennom rapportens forslag. Det er langt fra riktig, se f.eks. [Diesen og Narum, Norsk forsvarsevne: En varslet avvikling](#).

I kap. 6.1 behandles *Forsvarets øverste ledelsesnivåer*. Det konstateres innledningsvis at modellen for integrert strategisk ledelse (ISL) er unik, og derfor ikke egnet for «benchmarking» av størrelse i forhold til andre lands forsvarsledelse. Men så følger et sett ganske enkle betraktninger om utviklingen over tid, og sammenligninger med andre land. Disse sammenligningene er interessante for så vidt som de peker mot kostbare anomaliteter

i vårt system. Men det blir for enkelt når man så utleder at departementet og stabene kan reduseres til nivåer som harmonerer bedre med andre lands uten en nærmere gjennomgang av *arbeidsoppgavene*. Jeg gjorde en [undersøkelse](#) av forholdet for 10 år siden, og fant at Danmark og Finland i motsetning til oss hadde langt enklere, realistisk budsjetterte og planfaste politiske dokumenter i utgangspunktet. Tilsvarende har disse landene meget enklere rapportering mellom departementet og nasjonalforsamlingen, og spesielt enklere styring/rapportering mellom departementet og forsvaret. Med andre ord: Her kan vi ikke bare si opp folk. Hvis effektivisering skal realiseres til nabolandenes nivå, må man se på forenkling og planfasthet i hele styringskjeden fra Stortinget til forvaltningene. Det kan være en god idé, men endringer i retning av nabolandenes prinsippforankrede styringskraft vil gripe til røttene i vår politiske kultur og forvaltningspraksis¹. Stor endringsmotstand må påregnes. Men selv om vi ikke klarer å effektivisere til nabolandenes nivå, vil meget kunne oppnås med mer overkommelige tiltak. Mest nærliggende er å sikre bedre samsvar mellom overordnede planer og budsjettforutsetning i politiske forslag og vedtak. Og videre, fokusere operativ kapasitet fremfor nominell forsvarsstruktur. Mer om det siste nedenfor.

Et hovedfelt i rapporten er *Personellforvaltning* (kap. 6.4). Det gis en detaljert statistisk fremstilling av utviklingen i de seneste tyve år, og sammenligninger med tilsvarende tall for Danmark og Storbritannia. På et overordnet plan er andelen befall i den totale styrken nær lik i landene, men Norge skiller seg ut med en langt høyere andel i høyere grader (major og opp). Dette har viktige konsekvenser i tillegg til økningen i lønnsutgifter. Rapporten påpeker at mange av offiserene i høyere grader fyller forvaltningsstillinger som de er marginalt kvalifisert for, og at rotasjonssystemet forsterker den negative effekten. Mer alvorlig er allikevel det tilsvarende underskuddet i lavere grader i kampavdelinger, fartøysbesetninger og flyskvadroner. Men denne siden av saken gjelder operative forhold og ligger utenfor oppdraget. I alle fall er lett å se viktigheten av rapportens sterke anbefaling om å korrigere ubalansen i personellstrukturen. Rapporten går ikke inn på hvorfor eller hvordan vi har havnet i dagens situasjon. Det er en svakhet med hensyn til gjennomføringen av reform. I kap. 3 og kap. 6.5.6 presiseres derimot at man *ikke* har vurdert sakens juridiske sider. Kjennere vil vite at nettopp lover og avtaleregimer er en viktig begrensning. Men avtalene kan vel ikke ha skylden for alle sider ved ubalansene? Det ville vært nyttig for det videre arbeidet om dette hadde vært bedre belyst.

Anskaffelse og drift av materiell blir grundig gjennomgått. Når det gjelder de store materiellanskaffelsene (kampkjøretøyer, våpensystemer, fartøyer og fly) er tallmaterialet for sammenligninger med andre land og bransjer såpass betinget av forbehold at de ikke kan tillegges direkte vekt. Det hindrer ikke at spesielt at par av anbefalingene synes meget relevante. *Redusere personellrotasjonen og sikre ende-til-ende ansvar gjennom hele prosessen* (kap. 6.6.6, pkt. b) berører et kjernepunkt. Sammen med det påfølgende pkt. d *Vurdere å innføre insentivmekanismer* presiseres to forhold: Ansvar for prosjektet – herunder avveining av krav mot kostnadsrammer må ligge på et nivå i organisasjonen som har ansvar for operativ kapasitet og budsjett i en større helhet og over en lengere periode. Tilsvarende må prosjektlederen stå ansvarlig for avveiningen av detaljerte spesifikasjoner innenfor budsjettrammen. Dagens styringsmodeller er for sterkt preget av *koordinering* av krav, uten myndighet til avveining og avvisning.

Rapportens detaljerte gjennomgang av driftsanskaffelser munner ut i anbefaling bl.a. av større bruk av sentrale rammeavtaler for sivile produkter. Det kan meget vel være lønnsomt, men de belysende eksemplene (kontorstoler og skjermbriller) virker ikke slående overbevisende. Med en gevinst på bare 10% på innkjøpsprisen for kontorstoler kan det fort vise seg rimeligere å handle lokalt enn sentralt når transport og systemomkostninger tas med. Men dette er detaljer. Anbefalingen om en bedre profesjonalisering av innkjøpssystemet synes godt begrunnet.

Rapportens behandling av materiellvedlikehold og forvaltningen av bygg og eiendom gir et statistisk grunnlag for å konkludere at det kan ligge et betydelig potensial for kostnadsreduksjon på områdene. Flere konkrete anbefalinger virker også rimelige, f.eks. tiltakslisten for vedlikehold av materiell (pkt. 6.8.5). Men analysen av forslagenes effekt berører bare sjelden årsaksforholdene. Det er derfor vanskelig å feste lit til estimatene for effektiviseringsgevinster, selv innenfor de oppgitte usikkerhetene. Gevinstene oppgis altså i sum å ligge i området 3,5-4,6 mrd. kroner. Beløpene er fordelt på de forskjellige forvaltningsområdene i figur 7 hvor også omstillingskostnadene på 4,3-4,9 mrd. kroner er tilsvarende fordelt. Et interessant spørsmål for departementet blir hvor pengene for omstillingen skal tas fra. Vi vet fra tidligere at kostnadene ved omstilling kommer før gevinstene.

McKinsey spiller markedstenkning. I formen er rapporten i overkant preget av selvpromotering. Konklusjonene er stedvis begrunnet med henvisning til selskapets autoritet eller uklare kildehenvisninger, snarere enn det konkrete vurderingsgrunnlaget. For tjenstlig orienterte lesere er formen litt så som så, men det hindrer ikke at rapporten formidler en bred og verdifull oversikt over forhold som bør følges opp for effektivisering.

Oppfølgingen kan ikke gjennomføres som kostnadsreduksjon etter næringslivets vanlige modell, dvs. kommandering av personellreduksjoner. Det kreves en grundig gjennomgang av de ulike forvaltningsområdene. Prioriteringen og prinsippene for videreføring av arbeidet som er gitt avslutningsvis i rapporten, ref. figurene 84 og 85, virker overbevisende. Ettersom meget av rapporten, rimelig nok, preges av økonomistyring og forvaltningsrutiner, er det spesielt verd å merke rapportens avsluttende formaning (figur 85): *«Militære ledere er først og fremst opptatt av å forbedre den operative evnen. Endringsprogram som fokuserer på å forbedre den operative evnen, lykkes bedre enn rene kostnadsforbedringsprogram.»* En slik vurdering fra kostnadskuttenees yppersteprester inviterer til å ri denne bloggkjes kjepphest: Ikke bare effektiviseringsarbeidet men ***hele forsvarsplanleggingen og de politiske dokumentene må orienteres om Forsvarets kapasitet, beredskap og utholdenhet for de prioriterte oppgavene.*** Inntil dette gjennomføres vil politikerne fortsette å bevilge 40 mrd. kroner årlig for illusjonen om et krigsforsvar som ikke finns i virkeligheten.

5

¹ En sidebemerkning: Forholdene er vel så dramatiske på andre samfunnsområder. I linjen mellom nasjonalforsamlingen og f.eks. sykehusdirektørene er vi virkelig rekordholdere i «styringsprosesser» og tilhørende sysselsetting.