

27. oktober 2007

## **Studie: Styring i staten**

Studiens bakgrunn og opplegg er omtalt i Forord.

# **Del 1 - Forsvaret**

### **Sammendrag**

Studien belyser sider ved den overordnede styringen av forsvaret, dvs. prosessen mellom nasjonalforsamlingen og forsvarsstaben. Det kan ikke være tvil om at styringssystemet er mer arbeidskrevende i Norge enn i Danmark og Finland. En viktig årsak er at man i Danmark og Finland opererer med nær faste planer - inklusiv budsjetttrammer - over henholdsvis fem og fire år, mens vi i Norge til tross for fireårsplanene bare har bindende budsjettvedtak for ett år. Når fireårsplanene i Norge dessuten har vært underfinansiert i utgangspunktet, får styringsprosessen karakter av årlig innsikting mot bevegelige mål. Det større omfanget av dokumentene til nasjonalforsamlingen og i departementets etatsstyring i Norge er delvis en refleks av denne mangelen på planstabilitet.

### **1 Innledning**

Som forvaltningsområde står forsvaret i en særstilling i alle landene. Dette skyldes kombinasjonen av størrelse, sentralstyring som trekker detaljavgjørelser til et høyt beslutningsnivå, og ofte lang bindingstid for beslutningene. Den lange bindingstiden skyldes at utdannelse og oppøving av personell, og gjennomføringen av større materiellprosjekter kan ta 5-10 år. Beslutninger om organisatorisk struktur og krav til operative kapasiteter kan medføre bindinger av kapital og driftsutgifter for flere tiår. Samtidig er presset for løpende omstillinger meget stort. Omstillingen etter den kalde krigens slutt har vært spesielt dramatisk. I Danmark er omstillingen på det nærmeste fullført. Norge ligger noe etter Danmark, mens Finland har valgt å holde på meget av mobiliseringsforsvarets struktur. Disse forskjellene har imidlertid ikke vesentlig betydning for de forhold som vurderes i denne studien. Et forhold som derimot er viktig for noen av sammenligningene, er forskjellen i funksjonsfordeling

mellom forsvarsdepartementet og forsvarsstaben (Danmark: Forsvarskommandoen, Finland: Huvudstaben, Norge: Forsvarsstaben).

I Danmark og Finland har man en tradisjonell forvaltningsstruktur med et klart skille i funksjoner og ansvar mellom departementet og den utførende etaten. I disse landene håndterer forsvarsdepartementet saker på politisk nivå, og gir policydirektiver samt avklarer årlige mål og resultatkrav med forsvarssjefen. Som øverste sjef for Forsvaret er forsvarssjefen ansvarlig for etatens måloppfyllelse, innenfor budsjetter og direktiver. I praksis håndteres forsvarssjefens stabsarbeid i forhold til statsråden og departementet av forsvarsstaben.

I Norge har vi siden 2003 hatt en *integrert forsvarsledelse*. Dette innebærer at en rekke av de funksjonene som under en tradisjonell modell ligger på etatsnivå, er trukket inn i departementet. Det gjelder strategiske funksjoner innenfor operasjons- og beredskapsplanlegging, økonomi og ressursstyring, materiellplanlegging og langtidsplanlegging. Departementet er øket med et antall militære medarbeidere (tilbeordret for en vanlig beordringsperiode). Alle avdelinger er bemannet med både sivil og militært personell under dels sivil, dels militær ledelse. Forsvarssjefen har, i tillegg til sin funksjon som etatssjef for Forsvaret, stilling i departementet som militær rådgiver sideordnet departementsråden, og departementet har en sivil og en militær assisterende departementsråd. Den utøvende forvaltningsmessige styringen av Forsvaret ligger i Forsvarsstaben.

De grunnleggende forskjellene mellom Norge på den ene siden og Danmark og Finland på den andre med hensyn til funksjonsdelingen mellom departementet og Forsvaret som etat innebærer at dokumentene og arbeidsprosessen i grensesnittet departement/forsvarsstab ikke kan sammenlignes direkte. Helhetsbildet gir allikevel grunnlag for et par slutninger.

## **2 Hovedtall**

Noen hovedtall for forsvaret er gitt i Tabell 1 nedenfor. Det fremgår at forsvarsbudsjettene i Danmark og Finland er omkring 2/3 av det norske. Antall årsverk er ikke meget forskjellig i landene. For sammenligning er tallet for Norge antakelig noe for lavt når det tas hensyn til enkelte støttefunksjoner som ikke er medregnet, men som inngår i tallene for de andre landene. Tallene for krigsstruktur illustrerer vesentlige forskjeller i forsvarskonsept. Danmark har i utviklet mobiliseringsforsvaret til fordel for stående innsatsstyrker, med en beskjeden forsterkningskapasitet. Finland har i stor grad beholdt sitt mobiliseringsbaserte invasjonforsvar, men plandokumentene forutsetter at en viss reduksjon vil fortsette i årene fremover. Norge har gjennomført en betydelig omstilling fra mobiliseringsforsvaret, men ikke fullt så langt som Danmark. Deltagelsen i internasjonale operasjoner er noe større fra

Danmark og Finland enn fra Norge, men sett over lengre tid er forskjellen noe mindre enn det tallene i tabellen viser. Bortsett fra budsjettets størrelse fremstår det norske forsvaret forvaltningsmessig likt de øvrige landenes i størrelse. I karakter ligger det mellom Danmark og Finland. Med dette utgangspunktet synes det relevant å sammenligne de overordnede styringsprosessene landene imellom.

**Tabell 1: Hovedtall for forsvaret**

		<b>Danmark</b>	<b>Finland</b>	<b>Norge</b>
a	Forsvarsbudsjett 2006 NOK <sup>1</sup> (eksklusiv MVA)	20,3 mrd	18,5 mrd	30,6 mrd
b	Forsvarsbudsjettet i % av statsbudsjettet (2006)	4.0 %	5,8 %	4,6 %
c	Antall årsverk i Forsvaret <sup>2</sup> (2006) (eksklusiv vernepliktige)	21.965	16.631	Ca. 20.600 (inkl. ca.5000 i FLO)
d	Personellkostnader - andel av samlet budsjett (2006)	46%	48%	?
e	Krigsstruktur <sup>3</sup>	+ 12.000 i 3 mnd	350.000 (herav lokalt forsv 200 000)	70.700 (herav 51.200 i HV)
f	Personell i internasjonale operasjoner 4.kv 2006	ca 1000	ca 1000	ca 600

### 3 Politisk styring av forsvaret

Den politiske styringsprosessen belyses ved tallsammenligningen i Tabell 2. Det fremgår betydelige forskjeller mellom Danmark og Finland på den ene siden, og Norge på den andre. I det følgende redegjøres for dette.

#### 3.1 Politisk styring i Danmark

Det bærende element i planleggingen og styringen av Forsvaret i Danmark er de såkalte *forsvarsforlik*. Forliket er en detaljert rammeplan for en femårsperiode; det gjeldende forliket dekker årene 2005-2009. Planen angir budsjetttrammer for hvert år i perioden, spesifikasjon av forsvarsstruktur, lokalisering, investeringer og aktivitetsnivå for Forsvaret. Likeledes spesifiseres de styrker som skal innmeldes til NATO og FN, og omfanget av utenlandsinnsats. Forliket er formelt sett ikke et parlamentarisk dokument, men en overenskomst undertegnet av lederne for de største partiene i

**Tabell 2: Tallsammenligning for politisk styring av forsvaret**

		<b>Danmark</b>	<b>Finland</b>	<b>Norge</b>
a	Antall ansatt i forsvarsdepartementet (2006)	140	138	344 <sup>4</sup>
b	Antall sider forslag til årlig forsvarsbudsjett	7	20-25	70
c	Antall sider bindende årlig budsjettvedtak i nasjonalforsaml.	7	ca 10	ca 70 <sup>5</sup>
d	Antall øvrige forslag for nasjonalforsamlingen (2006)	19	2	6
e	Antall meldinger til nasjonalforsamlingen (2006)	1	6	2
f	Periode langtidsplan(er)	5 år	4	4 år
g	Antall sider fem-/ fireårsplan	22 sider	20 sider	132 sider
h	Periode for bindende budsjetttrammer	5 år	4 år	1 år

Folketinget. Samlet omfatter forlikspartiene for tiden (oktober 2007) 86% av representantene, noe som sikrer politisk gyldighet også forbi folketingsvalg. Forliket er i sin karakter ikke ulikt et vanlig regjeringsforslag, men det er altså ikke formelt et forslag til Folketinget. Forliket bygger på stabsarbeider fra Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet, rimeligvis også andre ministerier. Dokumentet er klart og meget konsist (22 sider), og danner et grunnlag for den overordnede planlegging og drift av Forsvaret.

Den årlige styringsprosessen omfatter budsjettet (Finansloven) og supplerende saksfremlegg (aktstykker). Forslaget til budsjettvedtak, og vedtaket, utgjør 7 sider, supplert med ca 45 sider (A4) anmerkninger. De siste gir utdypende omtale av de enkelte budsjettpostene, samt oversiktstabeller som typisk dekker tre år før og tre år forbi budsjettåret. Aktstykkene, omkring 20 stk per år, behandles av Folketingets forsvarskomiteé. Hvert aktstykke er typisk på en side og omhandler bare en sak. Det dreier seg gjennomgående om detaljering av ulike disposisjoner innenfor forlikets og finanslovens rammer, og påkaller ikke politiske inngrep.

Det overordnede styringssystemet for Forsvaret i Danmark er preget av høy planstabilitet. Budsjettene følger forlikets forutsetninger, og er i rimelig grad dekkende for planene. Eventuelle oppdrag ut over forlikets rammer, f.eks. internasjonalt, finansieres særskilt. Dog følger budsjettutviklingen ikke kostnadsutviklingen for alle

sider av Forsvarets virksomhet, slik at struktur og aktivitetsnivå er under økonomisk press, spesielt når nytt forlik skal inngås.

### **3.2 Politisk styring i Finland**

Det grunnleggende dokument i finsk forsvarsplanlegging er en langtidsplan som oppdateres hvert fjerde år og godkjennes av Riksdagen. Den gjeldende planen ble godkjent i 2004: "Statsrådets redogörelse: Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2004". Tidsperspektivet i redegjørelsen er opp til 12 år, med rammeplaner for strukturutvikling og rammetall for budsjett og budsjettstruktur for åtte år (2005-2012). Dokumentet er på ca. 100 sider (A4). Budsjettrammen foreslås holdt reelt på år 2004's nivå, dvs. justert etter kjøpekraft som statsbudsjettet forøvrig.

På grunnlag av langtidsplanen utarbeider regjeringen en fireårig "Verksamhets- och ekonomiplan för Försvarsministeriets förvaltningsområde" (heretter: fireårsplanen). Den gjeldende fireårsplanen dekker perioden 2004-2007. I sin karakter er fireårsplanen ikke ulik det danske forliksdokumentet: Konsist (20 sider) og detaljert, spesielt med hensyn til budsjettmessige forhold og materiellanskaffelser. Planen er mindre spesifikk når det gjelder strukturutvikling og aktivitet, men henviser i stedet til kontinuitet. Fireårsplanen for 2008-2011 er mer omfattende (67 sider med luftig grafikk) og angir i tillegg til økonomiske plantall også detaljerte mål for alle sider ved virksomheten.

Generelt er den finske forsvarsplanleggingen basert på meget stor planstabilitet. Planhorisonten er lang og de årlige endringene i struktur og virksomhet er små sett i forhold til Danmark og Norge, men allikevel tydelige over tid. Det økonomiske grunnlaget for langsiktigheten sikres ved at det er samsvar mellom planenes kostnader og budsjettrammer, og at budsjettrammene stort sett holdes. Det har forekommet budsjettreduksjoner i forhold til rammeplanen et par år, men ikke mer enn tilsvarende ca. 160 mill kr. Ut over kompensasjonen for vanlig prisvekst kompenseres delvis den spesielle prisveksten som gjelder for forsvaret. Kostnadene ved utenlandsoperasjoner dekkes særskilt, likeså enkelte andre "oppdukkende" kostnader. Samlet er imidlertid budsjettutviklingen slik at strukturen over tid må reduseres. Dette er innarbeidet i langtidsplanen.

Åtteårsrammenes og fireårsplanenes klarhet, konsistens og politiske forankring gir grunnlag for at den årlige prosessen for budsjettbehandling er meget enkel. Budsjettproposisjonen er på 20-25 sider, og Riksdagens bindende vedtak på ca. 10 sider, - normalt uten store overraskelser.

### **3.3 Politisk styring i Norge**

Det grunnleggende politiske dokumentet i forsvarsplanleggingen er fireårsplanen. Den gjeldende ble vedtatt av Stortinget i 2004 : "Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008". Dokumentet gir rammebudsjett for perioden, og detaljerte planer for strukturutvikling, herunder lokaliseringer og materiellanskaffelser. Det gir imidlertid ikke noen samlet oversikt over tiltakene som beskrives og de tilhørende kostnader, enn mindre de samlede kostnadene og de årlige budsjetttrammene. Dokumentet munner ut i et to siders forslag til vedtak. Forslaget omfatter 21 poster ("romertallsvedtak") om tiltak i perioden, men ikke noen post om tilhørende budsjetttramme. Budsjettene fastsettes på politisk grunnlag gjennom den årlige budsjettprosessen. Vedtakene binder således regjeringen til disposisjoner som medfører utgifter, men uten en tilsvarende binding for budsjettdekning. Bindingene for regjeringen er langt mer omfattende enn romertallsvedtakene, idet alle tiltak som omtales i dokumentet på 132 sider, eventuelt modifisert av flertallssyn som fremkommer i komitéinnstillingen i Stortinget, ansees bindende for regjeringen. Med "bindende for regjeringen" forstås her at gjennomføringen kan være gjenstand for Stortingets (Riksrevisjonens) forvaltningsrevisjon. Dette opplegget fordrer en omfattende årlig budsjettprosess, for å sikre at regjeringen får Stortingets godkjenning for justeringer av tiltak i forhold til tidligere vedtak. Behovet for slik godkjenning skjerpes av at fireårsplanene regelmessig ikke har hatt samsvar mellom tiltakenes kostnader/besparelser og budsjettforutsetninger, og videre av at de årlige budsjettene ikke har oppfylt budsjettforutsetningene. Forslagsdelen av den årlige budsjettproposisjonen for Forsvarsdepartementet (i St.prp.nr.1) utgjør således ca. 70 sider.

### **3.4 Politisk styring - oppsummering**

Til tross for at man i Danmark og Finland har valgt meget forskjellige veier med hensyn til utviklingen av forsvarer etter den kalde krigen, er prosessene for politisk styring meget like i de to landene. I begge land opererer man med flerårige, politisk bindende planer for strukturutvikling og budsjetter. Planstabiliteten, sammen med høy økonomisk realisme i planene, gir forutsigbare forutsetninger for det løpende arbeid i departementet og forsvarsstaben. Det gir også grunnlag for en enkel årlig budsjettprosess på politisk nivå, hvilket speiles i et beskjedent omfang av prosessens dokumenter.

I Norge er situasjonen forskjellig ved at de politisk vedtatte fireårsplanene for det første ikke har hatt nødvendig samsvar mellom kostnader og budsjett, og dernest at budsjettene fastsettes årlig, og oftest lavere enn fireårsplanens forutsetninger. Konsekvensen av dette er at den årlige budsjettprosessen fanger opp omfattende

justeringer i forhold til tidligere politiske vedtak, med et tilsvarende betydelig større behov for dokumentasjon.

#### 4 Departementets styring av forsvaret

Tallsammenligning er gitt i Tabell 3. Det fremgår at dokumentomfanget i den årlige styringsprosessen er betydelig større i Norge enn i Danmark og Finland. Her må sammenligningen brukes med forsiktighet, under hensyn til at departementets og forsvarsstabens funksjoner er vesentlig annerledes i Norge enn i Danmark og Finland. Forskjellen kan trekke i begge retninger. En rekke av de funksjonene som i de andre landene ligger i forsvarsstaben ivaretas i Norge i departementet. Derved vil kommunikasjonen mellom departementet og staben kunne omfatte en del informasjon som i de andre landene vil være intern i staben. På den annen side kan det forhold at strategisk planlegging er lagt til departementet overflødiggjøre en del informasjonsutveksling. Denne studien har ikke gått inn på disse forhold.

Imidlertid kan den betydelig mer omfattende dokumentasjonen i budsjettunderlag og årlig rapportering fra forsvarsstaben i Norge rimeligvis sees i sammenheng med det store omfanget av de tilsvarende dokumentene mellom departementet og nasjonalforsamlingen.

**Tabell 3: Tallsammenligning for departementets styring av forsvaret**

		Danmark	Finland	Norge
i	Antall sider årlig iverksettelsesbrev fra forsvarsdepartementet til forsvarsstaben (2006) <sup>6</sup>	7 sider budsj. + 30 sider styringsdok, totalt 37 sider	18 sider	49 s + 16 s budsj. + 19 stk PET <sup>7</sup> i sum 132 sider totalt 197sider
j	Antall rapporteringspunkter i årlig styringsdokument (2006) <sup>8</sup>	ca 100 <sup>9</sup>	ca 100	263
k	Antall personer i departementet med (delegert) instruksjonsmyndighet overfor forsvarsstaben	ca 8	1	7
l	Antall sider budsjettunderlag fra forsvarsstaben til departementet	7	20 (+vedlegg)	94
m	Antall sider årlig rapport fra forsvarsstaben til departementet	70	35	305
n	Antall formelle møter med mellom departementet og forsvarsstaben i året	4	2	ca 6
o	Antall årsverk for overordnet styring i forsvarsstaben (anslag) <sup>10</sup>	2	7	5

Tallsammenligningen mellom Norge på den ene siden og Danmark og Finland på den andre indikerer en viktig kvalitativ forskjell: Endringene i styringsdirektivene fra departementet i budsjettårets løp. I Danmark og Finland vil slike direktiver bare gjelde tiltak med finansiering ut over nasjonalforsamlingens opprinnelige vedtak for budsjettåret. Slike vil også forekomme i Norge, men svært mange av de 19 tilleggsdirektivene på til sammen 132 sider i 2006 innebar reelle endringer i forhold til iverksettelsesdirektivet ved årets begynnelse. Det er nærliggende å se dette som et uttrykk på det utførende nivå av den mangel på stabilitet som råder i de politisk forankrede plandokumentene.

## **5 Takk**

Jeg takker de som meget velvillig har assistert meg i studien, ved intervjuer og fremskaffelse av tallopplysninger og dokumenter. Eventuelle feil og mangler er dog mitt ansvar. Min takk går til:

### **I Danmark**

Kontorchef Peter Pilgaard, Forsvarsdepartementet  
Generalmajor Per Ludvigsen, Forsvarskommandoen  
Afdelingschef Susanne Vesterheden, Forsvarskommandoen  
Generalmajor Karsten Møller, Forsvarsakademiet

### **I Finland**

Ekonomidirektör Timo Norbäck, Försvarsministeriet  
Redovisningschef Henry Sjöblom, Försvarsministeriet  
Konsultativ tjänsteman Timo Rivinoja, Försvarsministeriet  
Informatör Thomas Sund, Försvarsministeriet  
Överinspektör Sanna Forsman, Huvudstaben

### **I Norge**

Komiteésekretær Bjarne Syrdal, Stortinget  
Ekspedisjonssjef Fridthjof Sjøgaard, Forsvarsdepartementet  
Avdelingsdirektør Jonny Otterlei, Forsvarsdepartementet  
Brigader Arild Dregelid, Forsvarsstaben



## Noter

---

<sup>1</sup> Omregningskurser dekkende for perioden tallene gjelder: 100 DDK = 107,45 NOK, 1EUR = 8 NOK

<sup>2</sup> Tallene inkluderer materiellforvaltningen som i Danmark og Finland er del av Forsvaret. I Norge er den utskilt som Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Kilder: Danmark: Forsvarskommandoens årsrapport, Finland: Finnish Defence Forces Annual Report 2006 , Norge: St.prp.nr.1(2007-2008)

<sup>3</sup> Kilder: Danmark: Forsvarskommandoens årsrapport, Finland: Annual Exchange of Information on Defence Planning 2007 , Norge: Forsvarsdepartementets Fakta om Forsvaret 2006

<sup>4</sup> Jf. teksten pkt om forskjellig organisasjonsstruktur i Norge i forhold til Danmark og Finland.

<sup>5</sup> Jf. teksten om bindende vedtak i Norge

<sup>6</sup> Iverksettelsesbrev er direktivet for iverksetting av nasjonalforsamlingens budsjettvedtak supplert med føringer fra departementet. Ulik betegnelse i landene.

<sup>7</sup> "Presiseringer, endringer og tillegg" (PET). 39 sider hovedbok + 93 sider vedlegg, totalt 132 sider

<sup>8</sup> Antall punkter som Forsvaret er pålagt å rapportere på i årsrapporten. For Norge og Finland 2006, for Danmark 2007.

<sup>9</sup> Gjelder krav til aktivitet, kvalitet, produktivitet og resultat, jf. Styringsdokument 2007.

<sup>10</sup> Skjønnsmessig anslått av stabene.

*J*