



DET KONGELIGE FORSVARSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2017/1412-7/FD III 3/ECS

10.08.2017

Resultatet av den årlige revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter for 2016 – statsrådets uttalelse

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen, datert 22. juni 2017, vedrørende resultatet av den årlige revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter for 2016, med utkast til Dokument 1 (2017–2018).

Innføringen av allmenn verneplikt og etableringen av et periodisert virksomhetsregnskap i Forsvaret i 2016 er begge reformer for å modernisere og forbedre virksomheten i takt med samfunnsutviklingen, og for å oppnå bedre ressursutnyttelse og styring. Også etableringen av den nye etaten Forsvarsmateriell 1. januar 2016 har som mål å gi en sterkere styring, samt å oppnå kvalitetsforbedring og effektivisering på materiellområdet.

Riksrevisjonen har merknader til Forsvarsdepartementet for Forsvarets og Forsvarsmateriells regnskap for 2016, og for manglende tilrettelegging ved innføring av allmenn verneplikt.

1. Årsregnskapene til Forsvaret og Forsvarsmateriell for 2016

I tråd med ønsket praksis i staten har Forsvaret fra regnskapsåret 2016 innført periodisert regnskap etter de statlige regnskapsstandardene. Et periodisert regnskap legger til rette for mer effektiv ressursbruk og økonomi- og virksomhetskontroll ved å gi bedre informasjon om kostnader og balanse, som virksomheten kan knytte til informasjon om ulike aktiviteter, tjenester, resultater og effekter.

Samtidig med innføring av de statlige regnskapsstandardene er det innført ny kontoplan og ny versjon av Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF 3.0). Det er tett integrasjon og mange felles prosesser mellom Forsvaret og Forsvarsmateriell. For å få bedre utnyttelse av forbedringene FIF 3.0 gir mulighet for, og etter en vurdering av andre alternativer, ble det besluttet at etaten Forsvarsmateriell også skulle benytte FIF 3.0 for systemunderstøttelse av sine virksomhetsprosesser. Dette legger igjen til rette for effektivisering og kvalitetsforbedringer i Forsvaret og Forsvarsmateriell.

FIF 3.0 ble opprinnelig designet for å understøtte én etat. I en overgangsfase var det derfor nødvendig med noen unntak fra økonomiregelverket for å kunne levere regnskap for de to etatene. Risikoen ved å gjøre endringer i systemet før 2016 ble vurdert som høy, og det ble identifisert et behov for å søke om unntak fra enkelte krav i regelverket om økonomistyring i staten for regnskapsårene 2016 og 2017. Ett av unntakene gikk ut på at Forsvarsmateriell og Forsvaret benytter felles regnskapsløsning, fordi ikke alle kontoer i regnskapet var mulige å splitte. Unntakssøknadene er således i hovedsak med bakgrunn i systemtekniske forhold. Videre gikk unntaket ut på at Forsvarsmateriell og Forsvaret vil levere selvstendige årsrapporter med enkelte tillempinger.

Unntakene ble innvilget av Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som regelverksforvalter på vegne av Finansdepartementet, og er en nødvendig forutsetning for å kunne levere et regnskap i 2016 og 2017. Til tross for noen påviste feil vurderer Forsvaret og Forsvarsmateriell at de avlagte årsregnskapene, gitt innvilgede unntak, gir et rettvisende bilde av etatenes økonomiske stilling. Forsvarsdepartementet har gitt Forsvarsmateriell, støttet av Forsvaret, oppdrag om å legge til rette for at etatene skal være i stand til å avlegge selvstendige reviderbare regnskaper, uten behov for unntak, fra og med 2018. Etatene samarbeider tett for å løse dette oppdraget.

Forsvarsdepartementet anser at regnskapene gir en god oversikt over hvordan Forsvaret og Forsvarsmateriell har forvaltet statens verdier, inntekter og utgifter. Begge etatene har hatt økonomisk kontroll og det er ikke brukt mer enn tildelte bevilgninger. Forsvaret og Forsvarsmateriell har fulgt opp at bevilgningene er benyttet innenfor gitte rammer og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

For å styrke internkontrollen pågår det et arbeid i Forsvarsmateriell med å dokumentere internkontrollprosessene rundt kampflyanskaffelsen og de tilhørende nasjonale utviklingsprosjektene. Som risikoreduserende tiltak blir arbeidet med kampflyanskaffelsen i Forsvarsmateriell organisert som en egen avdeling som rapporterer direkte til direktør Forsvarsmateriell. Programdirektøren for kampflyanskaffelsen vil fremdeles være i Forsvarsdepartementet med de samme fullmaktene som i dag, frem til kampflyprogrammet overføres til linjeorganisasjonen.

Forsvarsmateriell hadde i 2016 felles rapportering med Forsvaret i merverdiavgiftregisteret. Etter dialog med Riksrevisjonen er Forsvarsmateriell nå i prosess for å avklare med Skatteetaten hvorvidt vilkårene for registrering i merverdiavgiftregisteret er tilstede i unntaksperioden 2016 og 2017. Fra 2018, når egen regnskapsløsning for Forsvarsmateriell er etablert, vil Forsvarsmateriell være selvstendig enhet i merverdiavgiftregisteret.

Når det gjelder manglende merverdiavgift i transaksjoner mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvaret, er dette noe Forsvaret har sett nærmere på i samråd med Skatt Øst. Når konklusjon foreligger vil Forsvaret gjøre de nødvendige korrigerende.

Jeg erkjenner at samtidighetsdimensjonen av endringene i 2016 har gitt en krevende situasjon. Det har derfor vært stor oppmerksomhet om løpende risiko- og alternativvurderinger og intensivert oppfølging av kritiske prosesser i etatene. Tiltak er iverksatt for å oppnå tilfredsstillende kvalitet og for å kunne hente ut de gevinster som de nye

forvaltningssystemene og organisasjonsformene legger til rette for. Begge etatene har etablert egne kampanjeplaner for regnskap og økonomiforvaltning med bakgrunn i et omforent risikobilde som er gjenstand for månedlig rapportering og oppfølging med Forsvarsdepartementet.

Mens etableringen av en ny etat samtidig med innføring av nye forvaltningssystemer og endring av regnskapsprinsipper har vært og er svært utfordrende, har det vært viktig for departementet å få på plass en bedre organisering av materiellområdet for å kunne ivareta ambisjonene i den vedtatte langtidspanen for forsvarssektoren for 2017–2020, jf. Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft. Dette for å bedre evnen til omsetning av investeringsmidler og styrke styring og kontroll med materiellforvaltningen. Med nødvendige tilpasninger i en overgangsfase anser departementet det som realistisk å både kunne innfri Stortingets forutsetninger om effekt av investeringen i FIF 3.0, regjeringens uttalte ambisjoner i langtidspanen og ha et reviderbart regnskap både for Forsvaret og for Forsvarsmateriell.

Riksrevisjonens råd og veiledning har vært til stor nytte i etatenes arbeid med regnskapet for 2016. Jeg vil legge Riksrevisjonens anbefalinger til grunn for det videre forbedringsarbeidet på dette området. Arbeidet har høy prioritet i Forsvaret og i Forsvarsmateriell, og det er god dialog om konkrete forbedringstiltak mellom etatene for å løse utfordringene.

2. Innføring av allmenn verneplikt i Forsvaret

Under behandlingen av Innst. 384 S (2012–2013) til Meld. St. 14 (2012–2013) *Kompetanse for en ny tid*, sluttet Stortinget seg til følgende forslag fra komiteens flertall: «Kjønnsnøytral verneplikt innføres i Norge. Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til nødvendige lovendringer snarest mulig, slik at kjønnsnøytral verneplikt kan innføres.». Men Prop. 122 L (2013–2014) *Endringer i vernepliktsloven og heimevernloven* – altså selve innføringen av allmenn verneplikt – ble først vedtatt av Stortinget 14. oktober 2014.

Innføringen av allmenn verneplikt er en stor samfunnsreform som gir kvinner og menn like rettigheter og plikter til i fred og krig å gjøre tjeneste i Forsvaret. Kvinner i Forsvaret er ikke noe nytt. Det har vi hatt i mange tiår. Kvinner har tjenestegjort både i forvaltningsstillinger og i operative stillinger. Allmenn verneplikt er således en naturlig videreføring av likestilling mellom kvinner og menn. Arbeidet med å sikre at Forsvaret var forberedt til å ta imot vernepliktige kvinner og menn da de møtte til tjeneste fra sommeren 2016 har favnet bredt. Det har vært viktig at Forsvaret høster erfaringer med hvordan den nye ordningen virker. Innføring av allmenn verneplikt har krevd kortsiktige tiltak, men vil være et kontinuerlig arbeid som strekker seg utover 2016, jf. Prop. 1 S (2016–2017). Jeg vil påpeke at det verken har vært mulig, eller en realistisk eller hensiktsmessig ambisjon, at tilrettelegging for allmenn verneplikt skulle være ferdigstilt i 2016. I arbeidet med tilpasning av eiendom, bygg og anlegg og personlig bekledning og utrustning har det vært spesielt viktig at Forsvaret har kunnet vinne erfaringer med kjønns sammensetning i de ulike avdelingene, som grunnlag for tilretteleggingen. Det er i 2017-budsjettet bevilget 10 mill. kroner ekstra til Forsvarsbygg for strakstiltak som kan bedre bo- og sanitærforhold for soldatene. Dette er fordelt på 7 mill. kroner til prosjekter ved Haakonssvern, og 3 mill. kroner til Bodin leir. Videre er det prioritert over 40 mill. kroner til anskaffelse av personlig bekledning og utrustning.

Jeg er så langt godt fornøyd med måten Forsvaret har gjennomført innføringen av allmenn verneplikt på. Jeg viser i denne sammenheng også til rapporteringen fra Forsvaret for 2015 og 2016, der Forsvaret gjennomgående har rapportert om tilfredsstillende status under målet hvor innføring av allmenn verneplikt omhandles. I Vernepliktundersøkelsen (2016) oppgir 89 prosent av kvinnene og 81 prosent av mennene at de trives godt eller meget godt i tjenesten. 91 prosent av kvinnene og 84 prosent av mennene svarer at de helt klart eller mest sannsynlig ville avtjent tjenesten dersom denne var frivillig. 90 prosent av kvinnene svarer også at de ville anbefalt førstegangstjenesten til andre kvinner. Som påpekt av Riksrevisjonen finnes det forhold som må forbedres, men hovedinntrykket etter Vernepliktundersøkelsen er at innføring av allmenn verneplikt er svært vellykket. Jeg vil understreke at Forsvaret har lang erfaring med kvinner i førstegangstjeneste. Forut for innføring av allmenn verneplikt har det over mange år vært en økning av antall kvinner som gjennomfører førstegangstjenesten. Det har over flere år gradvis blitt bedre tilrettelagt for flere kvinner i Forsvaret, både gjennom moderniserte forlegninger og gjennom vektlegging av at det skal være tilstrekkelig utvalg av størrelser og tilpasninger i personlig bekledning og utrustning for begge kjønn. Riksrevisjonens beskrivelse står i kontrast til dette, og fremstår som langt mer negativ enn det Forsvaret rapporterer og de vernepliktige selv gir uttrykk for.

Det finnes forhold som ytterligere skal forbedres innenfor tilpasning av eiendom, bygg og anlegg og personlig bekledning og utrustning. Jeg er samtidig av den klare oppfatning at Riksrevisjonen ikke tegner et fullstendig eller representativt bilde av forholdene i Forsvaret knyttet til innføringen av allmenn verneplikt. Etter mitt syn er ikke alle funnene Riksrevisjonen har lagt til grunn for sine konklusjoner knyttet til innføring av allmenn verneplikt. Forsvaret har fortsatt kaserner av varierende standard og alder. Utfordringer knyttet til eldre bygningsmasse treffer begge kjønn og er således ikke spesielt knyttet til innføringen av allmenn verneplikt. Også innenfor personlig bekledning og utrustning er det utfordringer som treffer begge kjønn. Det er viktig for begge kjønn å ha riktig bekledning og utrustning i riktig størrelse til det oppdraget som til enhver tid skal løses.

Jeg ser det også som uheldig at de tre øvrige fokusområdene i den helhetlige gjennomføringsplanen; kommunikasjon, seleksjonskriterier og organisasjonskultur og ledelse, ikke har inngått i revisjonen. Satsing innenfor tilpasning av eiendom, bygg og anlegg og personlig bekledning og utrustning inngår i en helhetlig gjennomføringsplan, der tiltaksområdene bør forstås i sammenheng med hverandre og med det samlede arbeidet med å tilrettelegge for allmenn verneplikt.

Styring og rapportering

Innføringen av allmenn verneplikt har blitt og blir fulgt tett av Forsvarsdepartementet. En vellykket gjennomføring av reformen har vært betraktet som avgjørende viktig. I departementets vurdering av forsvarssjefens årsrapport for 2015 fremgår følgende: «FD vil (...) understreke viktigheten av å tilpasse og tilby bygningsmessige og sanitære forhold, samt personlig bekledning og utrustning for begge kjønn og en høyere kvinneandel. Dette må til enhver tid ha høy prioritet, slik at første års gjennomføring blir en suksess».

Mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i forsvarssektoren som i staten for øvrig. Tillitsbasert styring og avviksrapportering danner utgangspunktet for styringen, også av innføringen av allmenn verneplikt. Forsvarsdepartementet har gitt forsvarssjefen i

oppdrag å forestå innføringen av allmenn verneplikt, og har styrt Forsvaret på den helhetlige gjennomføringsplanen med de fem tidligere nevnte fokusområdene. Det er Forsvaret som har ansvaret for å innhente nødvendig informasjon fra Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, henholdsvis under fokusområdene eiendom, bygg og anlegg og personlig bekledning og utrustning, for å få en mest mulig pålitelig rapportering. Dette er i tråd med de etablerte styringsprinsippene, og meget klargjørende hva angår ansvarsforhold. Jeg vil i denne sammenheng bemerke at før Forsvarsmateriell ble etablert 1. januar 2016, ble materiellanskaffelser ivaretatt av Forsvaret ved Forsvarets logistikkorganisasjon.

I sin rapportering for 2015 og 2016 har forsvarssjefen gjennomgående rapportert tilfredsstillende status under målet som omhandler innføring av allmenn verneplikt. Allmenn verneplikt har løpende vært tema i etatsstyringsmøter og i andre møter med Forsvaret. På bakgrunn av denne rapporteringen har Forsvarsdepartementet ikke funnet grunnlag for å fravike prinsippet om tillitsbasert styring og avviksrapportering.

Eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Jeg understreker at det til enhver tid er Forsvarets behov som ligger til grunn for hvem som kalles inn til tjeneste, og hvor disse fordeles. Forsvarsdepartementet har således verken hatt som ambisjon, eller hatt grunnlag for, å fastsette konkrete måltall ved innføringen av allmenn verneplikt. Den pågående innføringen av allmenn verneplikt fordrer videre at nødvendige tiltak og tilpasninger skjer i sammenheng med den helhetlige utviklingen i Forsvaret. Ved innføring av allmenn verneplikt har det vært et bevisst valg å rekruttere og fordele både kvinner og menn bredt til Forsvarets avdelinger, i henhold til gjeldende seleksjonskriterier, og uavhengig av kjønn. Dersom Forsvaret hadde valgt å fordele kvinner utelukkende til avdelinger der forholdene innenfor EBA var fullt ut tilrettelagt for dette, ville noe manglende tilpasning vært unngått. For å ivareta prinsippet om likeverd, like muligheter og rettigheter, har det imidlertid vært viktig at kvinner og menn tjenestegjør i alle Forsvarets avdelinger, på lik linje. Enkelte svakheter innenfor tilpasning av EBA har derfor også blitt akseptert.

I august 2015 bekreftet Forsvaret at infrastrukturen i leirene var akseptabel for å ivareta en økt kvinneandel, med noen få unntak. Dette gjaldt særlig Madla og Huseby leir. Derfor ble det i 2016 benyttet 20,5 mill. kroner på tiltak i disse leirene for å sikre bedre forhold for begge kjønn. I 2017 prioriteres som nevnt midler til Haakonsvern og Bodin leir.

Med utgangspunkt i Riksrevisjonens gjennomgang er det blitt gitt egne oppdrag også til Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell. På bakgrunn av de erfaringene som er gjort i sektoren siden første innrykk i 2016, vil Forsvarsdepartementet, som en naturlig del av styringen, i løpet av 2017 foreta en helhetlig gjennomgang av innføringen av allmenn verneplikt. Gjennomgangen vil omfatte alle de fem fokusområdene i den helhetlige gjennomføringsplanen, og vil kunne utløse justeringer.

Personlig bekledning og utrustning (PBU)

Jeg er kjent med at det innenfor PBU finnes mangler med hensyn til tilpasning og tilgjengelighet til både store og små størrelser. Dette treffer både kvinner og menn. Jeg har samtidig tillit til at Forsvaret, gjennom de erfaringene som gjøres med allmenn verneplikt, finner stadig bedre løsninger. Dette innebærer blant annet rutineforbedringer, optimalisering av lagerstyringen og bedre systemer for registrering av kroppsdata under sesjon del 2, samt klargjøring av materiell før innrykk.

Risiko

Forsvarets virksomhet er av en slik karakter at den vil kunne innebære en risiko for soldater og medarbeidere, uavhengig av kjønn, alder og rolle. Jeg er imidlertid sterkt uenig i det inntrykket Riksrevisjonen skaper med sin merknad om at risikoen for påføring av skade og livstruende situasjoner, på grunn av manglende PBU, har økt som følge av innføringen av allmenn verneplikt. Riktig tilpasset PBU, og kompetanse om bruk av denne, er en av flere faktorer som bidrar til å redusere risiko. Forsvarets førstegangstjenestegjørende blir gjennom sin utdanning satt i stand til å ta vare på seg selv, sine medsoldater og sin PBU. Forsvarets ledere blir trent i å løse sine oppdrag ut fra tilgjengelig kompetanse og utstyr. Den enkeltes PBU blir kontinuerlig justert gjennom optimalisering og utbedring, interne bytter og erstatning av materiell.

Omdømme og rekruttering

Forsvaret opplever stor interesse for førstegangstjenesten og høy motivasjon blant de vernepliktige, jf. Vernepliktundersøkelsen (2016). I tråd med den helhetlige gjennomføringsplanen har iverksatte og gjennomførte tiltak innen kommunikasjon, organisasjonskultur og ledelse bidratt til å bedre både trivselen og opplevelsen av førstegangstjenesten blant de vernepliktige. I tall fra Forsvaret fremkommer det også at frafallet blant kvinner i det første kullet som omfattes av allmenn verneplikt, er lavere enn blant menn. Året før innføringen av allmenn verneplikt var andelen kvinner som frivillig avtjente førstegangstjeneste 18 prosent. Ved innrykket sommeren 2016 var andelen kvinner 27 prosent. Jeg er svært fornøyd med dette.

3. Avslutning

Riksrevisjonens råd og veiledning har vært til stor nytte i Forsvarets og Forsvarsmateriells arbeid med regnskapet for 2016. Jeg er glad for at det er god dialog med Riksrevisjonen om konkrete forbedringstiltak for å løse felles utfordringer i 2017.

Jeg tar Riksrevisjonens merknad til Forsvarsdepartementets innføring av allmenn verneplikt til etterretning. Forsvarsdepartementet vil videreføre innføringen av allmenn verneplikt, herunder arbeidet med å tilpasse bygninger og anlegg samt personlig bekledning og utrustning for begge kjønn. Riksrevisjonens funn vil bli tatt med i det videre arbeidet. Allmenn verneplikt er fremdeles en ung reform, og innføringen vil innebære et kontinuerlig arbeid over flere år. Til tross for gjenstående arbeid med å tilpasse bygninger og anlegg samt personlig bekledning og utrustning, er det likevel min klare oppfatning at reformen har vært vellykket. Reformen har blitt positivt mottatt både av Forsvaret og av de vernepliktige, og har allerede ført til økt kvinneandel og et bredere kompetansemangfold i Forsvaret. På sikt vil dette bidra til at Forsvaret kan rekruttere både bredere og bedre, og til å styrke Forsvarets operative evne.

Med hilsen


Ine Eriksen Søreide