



FFI-rapport 2014/01087

# Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse



Elisabeth Lindseth Åmot



# **Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse**

Elisabeth Lindseth Åmot

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

15. oktober 2014

FFI-rapport 2014/01087

1308

P: ISBN 978-82-464-2432-3

E: ISBN 978-82-464-2433-0

## **Emneord**

Effektivisering

Interneffektivisering

Incentiver

Motivasjon

Spørreundersøkelse

## **Godkjent av**

Sverre Nyhus Kvalvik

Prosjektleder

Espen Skjelland

Avdelingsjef

## Sammendrag

I langtidsperioden 2009–2012 skulle Forsvaret effektivisere for minst 0,5 prosent, tilsvarende ca. 150 mill. 2008-kroner, årlig. Formålet med interneffektiviseringen var å frigjøre ressurser for å styrke prioritert virksomhet i Forsvaret. I denne rapporten har vi sett på erfaringer fra intern-effektiviseringen i perioden 2009–2012 og identifisert lærdommer for det videre arbeidet med effektivisering. Hensikten er å bidra til at den fremtidige effektiviseringen i Forsvaret i størst mulig grad kan dra nytte av tidligere erfaringer.

To metoder har blitt benyttet for å identifisere erfaringer. Vi har analysert Forsvarsstabens database med alle de innrapporterte tiltakene i perioden. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant personell som har jobbet med eller har kjennskap til de gjennomførte tiltakene i perioden.

Effektiviseringskravet på 0,5 prosent ble innfridd med god margin, men noe av kravet kan se ut til å ha blitt innfridd gjennom kostnadskutt fremfor effektivisering. Svært få tiltak synes imidlertid å ha hatt negativ effekt på operativ evne (4 prosent). Videre finner vi ved å analysere tiltaksdatabasen at flere av de gjennomførte tiltakene kan sies å være såkalte “lavthengende frukter”. Dette kan bety at effektiviseringsarbeidet blir mer krevende fremover fordi Forsvaret må gjennomføre mer krevende tiltak for å kunne fortsette å oppnå gevinster.

En stor andel av de gjennomførte tiltakene minner om normal drift. Om lag tre fjerdedeler av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir sågar at tiltakene ville blitt gjennomført uavhengig av effektiviseringskravet. Dersom en ønsker å påvirke Forsvaret til å effektivisere mer i fremtiden, vil en dermed måtte vurdere hvorvidt de eksisterende incentivene og rammebetingelsene for dette bør endres. Fra spørreundersøkelsen finner vi også at konsekvensene for driftsenhetene i Forsvaret av å prestere over 0,5 prosent-kravet har vært uklare eller ikke konsekvente. Dette kan føre til at færre tiltak blir rapportert og implementert.

Deling av tiltaksideer på tvers i Forsvaret og læring av beste praksis fremstår som en opplagt mulighet til å øke effektiviseringsgevinstene i fremtiden. Analysen av tiltaksdatabasen og resultatene fra spørreundersøkelsen forteller oss at denne typen læring på tvers ikke har skjedd i perioden 2009–2012.

Ved hjelp av spørreundersøkelsen har vi også forsøkt å avdekke hvilken kultur og hvilke holdninger som eksisterer med hensyn til effektivisering i Forsvaret. Resultatene gir en indikasjon på misnøye med effektiviseringskravet, samtidig er det positive holdninger og erfaringer knyttet til den enkeltes arbeid. Dette er det viktig å gripe fatt i i det videre arbeidet.

## Summary

In the long-term period 2009–2012 the Norwegian Armed Forces were required to improve their cost-efficiency by 0.5 percent, about 150 million NOK (2008), per annum. The purpose was to reallocate funds to strengthen prioritized activity within the Norwegian Armed Forces. In this report we have looked at the experiences from this period, and identified lessons for the future efficiency work in the Norwegian Armed Forces.

Two methods have been used to identify lessons. We have analyzed a database, established by the Defence Staff, holding information on all of the reported efficiency measures from the period. In addition we have conducted a survey, targeting personnel who have worked or have knowledge about the efficiency measures implemented in the period.

The Norwegian Armed Forces met the efficiency-requirement by a good margin in the period 2009–2012, but some of the measures were rather cost-cuts than efficiency measures. Almost none of the measures, however, had negative impact on operational capability (4%). We also find that several of the implemented measures could be described as “low-hanging fruits”. This could mean that the future efficiency work will become more demanding.

A large proportion of the measures seems like “the usual day-to-day” activities in the Norwegian Armed Forces. About three fourths of the survey-respondents state that the measures would have been implemented, regardless of the efficiency requirement. To stimulate the Norwegian Armed Forces to be more cost-effective in the future, it will be necessary to consider whether the existing incentives and structure for this should be altered. From the survey we also find that consequences for the operating units of achieving over the 0.5 percent-requirement have been unclear or not consistent. This may lead to fewer measures being reported and implemented.

Sharing efficiency ideas and learning from best practice seem like an obvious opportunity to increase the efficiency gains in the future. Our analysis tells us that this type of leaning across operating units has not happened in the period 2009–2012.

Through the survey we have also tried to reveal the culture and attitudes towards cost-efficiency in the Norwegian Armed Forces. The results imply that the operating units, in general, are less than enthusiastic about the efficiency requirement. On the other hand they seem to have positive attitudes and experiences related to specific measures from the period.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
1.1	Bakgrunn og formål med rapporten	7
1.2	Definisjon av interneffektivisering	8
1.3	Formålet med interneffektivisering	9
1.4	IE-regimet	9
<b>2</b>	<b>Datagrunnlag</b>	<b>12</b>
2.1	Tiltaksdatabasen	12
2.2	Spørreundersøkelsen	15
<b>3</b>	<b>Overordnede resultater</b>	<b>18</b>
3.1	Økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på år	18
3.2	Resultater fordelt på tiltaksform, eier og forslagsstiller	19
3.3	Resultater fordelt på områder	21
<b>4</b>	<b>Hvordan har DIF-ene effektivisert?</b>	<b>22</b>
4.1	Effektivisering eller kostnadskutt	22
4.2	Virkemiddel	25
4.3	Identifiserings- og gjennomføringsprosess	27
4.4	Kostnader i forbindelse med IE	29
4.5	Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?	32
<b>5</b>	<b>Incentivstrukturens betydning</b>	<b>33</b>
5.1	Har regimet bidratt til gevinstrealisering?	33
5.2	Uklarhet rundt regimet	35
5.3	Tiltaksoverføring	36
5.4	Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?	37
<b>6</b>	<b>Kultur og holdninger</b>	<b>38</b>
6.1	DIF-enes erfaringer med effektiviseringskravet	38
6.2	DIF-enes erfaringer med de konkrete tiltakene	38
6.3	Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?	40
<b>7</b>	<b>Oppsummering</b>	<b>40</b>
7.1	Videre arbeid	42
	<b>Referanser</b>	<b>43</b>
	<b>Forkortelser</b>	<b>44</b>





# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og formål med rapporten

I St.prp. nr. 48 (2007–2008) slo Forsvarsdepartementet (FD) fast at Forsvaret skulle intern-effektivisere for minst 0,5 prosent årlig i langtidsperioden 2009–2012. Ved budsjettering ble dette oversatt til et årlig interneffektiviseringskrav (IE-krav) på 150 mill. 2008-kroner, som til sammen skulle gi en kostnadsreduksjon på 600 mill. kroner ved utgangen av 2012. Dette effektiviseringskravet er videreført til gjeldende langtidsperiode.

I Prop. 73 S (2011–2012, s. 135) står det at:

“Forsvaret [skal] gjennom varige effektiviseringstiltak frigjøre i gjennomsnitt 160 mill. [2012-] kroner per år, med en samlet årlig effekt på 640 mill. kroner innen utgangen av 2016, og en samlet årlig effekt på 1280 mill. kroner ved utgangen av 2020”.

Med andre ord er effektivisering i Forsvaret et høyst aktuelt tema og vil fortsette å være det i tiden fremover. I den forbindelse har prosjektet Kostnadseffektiv drift av Forsvaret (KOSTER) IV ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fått i oppdrag å samle inn erfaringer fra det tidligere effektiviseringsarbeidet. Hensikten er å bidra til at den fremtidige effektiviseringen i størst mulig grad kan dra nytte av tidligere erfaringer.

I denne rapporten blir erfaringer fra interneffektiviseringsperioden 2009–2012 belyst. Disse erfaringene er identifisert gjennom en grundig gjennomgang av rapportene over de gjennomførte tiltakene, og gjennom en spørreundersøkelse. Lærdommene fra erfaringene blir i rapporten belyst gjennom tre hovedtemaer:

- 1) Hvordan har DIF-ene effektivisert?
- 2) Incentivstrukturens betydning
- 3) Kultur og holdninger

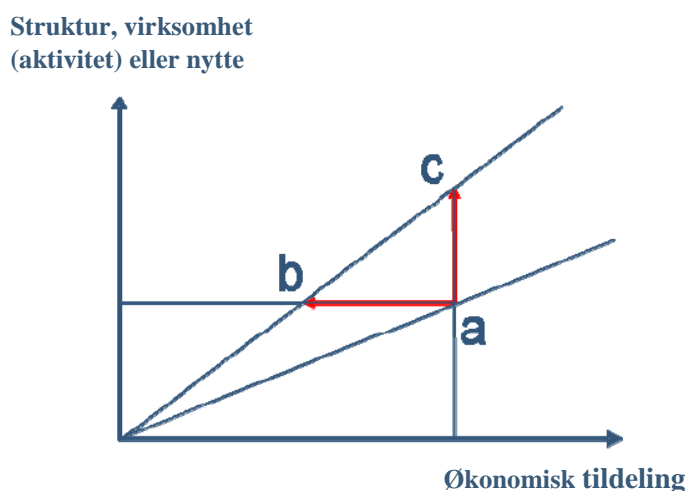
I det første temaet, “Hvordan har DIF-ene effektivisert?”, ser vi blant annet på hva slags tiltak som har blitt gjennomført, og hvordan indentifiserings- og gjennomføringsprosessen har vært (kapittel 4). Under det andre temaet ser vi på hvilken betydning incentivstrukturen har hatt for realisering av effektiviseringsgevinster (kapittel 5). Og i det siste temaet forsøker vi å si noe om hvilken kultur og hvilke holdninger som eksisterer med hensyn til effektivisering i Forsvaret (kapittel 6).

I tillegg til disse tre hovedtemaene blir definisjonen av, formålet med og incentivstrukturen rundt interneffektiviseringen beskrevet i det resterende av dette kapittelet. Kapittel 2 redegjør for rapportens datagrunnlag, og de overordnede resultatene fra IE-perioden 2009–2012 blir presentert i kapittel 3. Til slutt kommer oppsummering og informasjon om videre arbeid i kapittel 7.

Målgruppen for rapporten er personell fra FD, Forsvarsstaben (FST) og Forsvaret som arbeider med effektivisering. Rapporten vil også kunne være av interesse for andre som jobber med effektivisering, enten det er i offentlig eller i privat virksomhet.

## 1.2 Definisjon av interneffektivisering

I Forsvaret blir interneffektivisering definert som “opprettelse eller økt struktur, virksomhet (aktivitet) eller nytte, med samme eller lavere økonomisk tildeling” (FST/Org, 2013). Interneffektiviseringen i Forsvaret står således i kontrast til rene kostnadskutt hvor struktur, virksomhet (aktivitet) eller nytte blir redusert som følge av lavere økonomisk tildeling (FST/Org, 2013). I tillegg til egenskapene definert ovenfor skal interneffektivisering også være *dokumenterbar* og ha *varig* effekt (Forsvarsdepartementet, 2012), hvor effekten kan komme til uttrykk gjennom lavere kostnad, unngått kostnad, økt produksjon eller økt kvalitet (FST/Org, 2013). I figur 1.1 er det gitt en grafisk fremstilling av interneffektivisering i henhold til Forsvarets definisjon.



Figur 1.1 Bevegelsen fra a til b illustrerer opprettholdelse av struktur, virksomhet (aktivitet) eller nytte med lavere økonomisk tildeling, mens bevegelsen fra a til c illustrerer økt struktur, virksomhet (aktivitet) eller nytte med samme økonomisk tildeling.

Å bevege seg fra a til b i figuren vil, i motsetning til å bevege seg fra a til c, redusere kostnadene for en gitt produksjon. Kostnadseffektivisering er derfor primært tiltak som fører til denne bevegelsen, og blir gjerne kalt faktorbesparende teknisk effektivitet. Riktignok kan en forflytning fra a til c, som gjerne kalles produksjonsøkende teknisk effektivitet, i neste omgang muliggjøre en forflytning til b. Da vil dette også kunne oppfattes som kostnadseffektivisering (Kvalvik & Berg-Knutson, 2009). I følge Forsvarets definisjon innebærer interneffektivisering både faktorbesparende og produksjonsøkende teknisk effektivitet. Interneffektiviseringen er med andre ord mer enn ordinær kostnadseffektivisering (faktorbesparende teknisk effektivitet). Sett i sammenheng med formålet med interneffektiviseringen, som er å frigjøre ressurser, blir det imidlertid klart at kostnadseffektivisering har blitt tillagt større vekt enn produksjonsøkende effektivisering.

### 1.3 Formålet med interneffektivisering

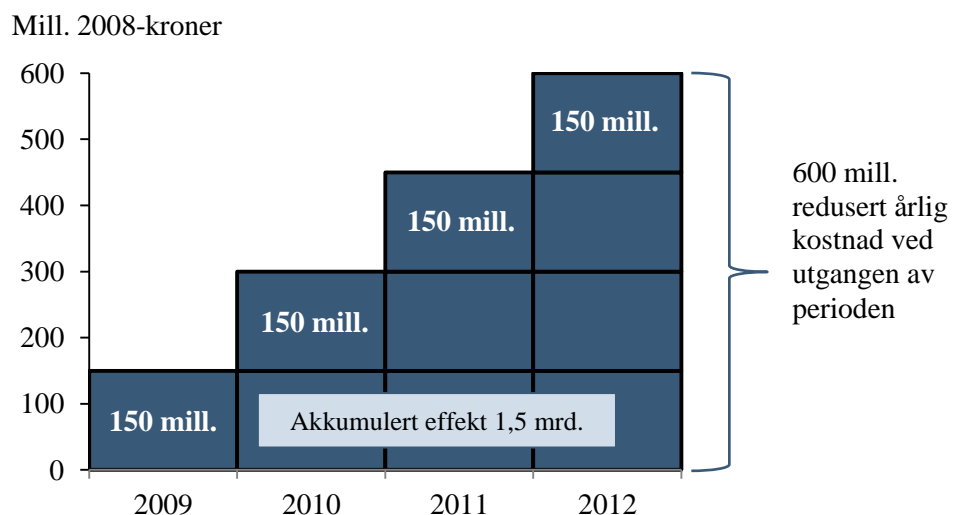
I følge styringsdokumentene Prop. 73 S (2011–2012) og St.prp. nr. 48 (2007–2008) er formålet med interneffektiviseringen å frigjøre ressurser som skal brukes til å styrke prioritert virksomhet i Forsvaret. I St.prp. nr. 48 (2007–2008, s.133) står det at deler av den operative strukturen skal styrkes, og dette “skal muliggjøres [blant annet] gjennom interneffektivisering”. Tilsvarende står det i Prop. 73 S (2011–2012, s. 132–133) at “styrking av prioriterte driftsområder i Forsvaret [skal] finansieres gjennom effektiviseringstiltak” og at de frigjorte ressursene “skal understøtte innfasing av ny struktur, økt kampkraft og operativ evne”.

### 1.4 IE-regimet

Incentivstrukturen som skal legge til rette for og stimulere til interneffektivisering, blir i denne rapporten kalt IE-regimet. Kjernen i IE-regimet er IE-kravet, som sier hvor mye Forsvaret skal interneffektivisere. I tillegg er rapporteringskravet, konsekvensen av over- og underoppnåelse, samt øvrige virkemidler og incentiver i forbindelse med interneffektivisering også en del av regimet. IE-regimet er stort sett likt i inneværende som i forrige langtidsperiode, men noen endringer har blitt gjennomført. Dette delkapittelet presenterer IE-regimet slik det var i perioden 2009–2012 og de planlagte endringene for inneværende langtidsperiode.

#### 1.4.1 IE-regimet 2009–2012

IE-kravet har vært, og er fremdeles, at Forsvaret skal interneffektivisere for minst 0,5 prosent av forsvarsbudsjettet årlig. Ved budsjettering tilsvarte dette ca. 150 mill. 2008-kroner årlig. Til sammen skulle interneffektiviseringen dermed gi en årlig kostnadsreduksjon på minst 600 mill. kroner ved utgangen av 2012. I og med at effektiviseringstiltakene skulle ha varig effekt ville den akkumulerte kostnadsreduksjonen for perioden bli 1,5 mrd. kroner. Dette er illustrert i figur 1.2.



Figur 1.2 Interneffektiviseringen som Forsvaret forpliktet seg til i perioden 2009–2012 (Olstad, 2012).

Hovedrammen rundt regimet, herunder hvor mye Forsvaret skal effektivisere, og hvordan effektiviseringsgevinstene kan benyttes, har FD fastsatt. Fordelingen av effektiviseringskravet på

DIF-ene og den løpende oppfølging har derimot Organisasjonsavdelingen i FST (FST/Org) hatt ansvaret for. Interneffektiviseringskravet skal innfris gjennom å effektivisere driften av Forsvaret, og kravet har blitt fordelt pro rata (*Olstad, 2012*).

Budsjetteknisk sett blir effektiviseringsgevinstene forskuttert. Det vil si at effektiviseringsgevinster blir trukket ut av kapittelrammene før de er realisert, og deretter fordelt ut igjen på kapitlene til prioritert virksomhet. Hvor mye midler hvert kapittel får av gevinstene er avhengig av Forsvarssjefens og Forsvarsdepartementets prioriteringer. I prinsippet kan en enhet derfor få et rammetrekk på for eksempel 10 mill. i form av IE-krav, og samtidig få tildelt 10 mill. av IE-gevinstene til å styrke prioritert virksomhet innenfor enheten. De effektiviseringsgevinstene som enhetene får tildelt, blir i de årlige budsjettproposisjonene behandlet som rene økonomiske tillegg, og anses som en forutsetning for å kunne fullfinansiere utviklingen i forsvarssektoren. I og med at midler blir fordelt før driftsenhetene i Forsvaret gjennomfører effektiviseringstiltakene, har effektivisering for dem handlet om å gjennomføre pålagt drift til en lavere kostnad.

Konsekvensene av under- og overoppnåelse i perioden 2009–2012 står ikke beskrevet i noen av styringsdokumentene. Men i følge FST/Org har den generelle praksisen vært at effektivisering over kravet i et gitt år har ført til en tilsvarende reduksjon i kravet det påfølgende året. Mens effektivisering under kravet i et gitt år har medført tilsvarende økt IE-krav i påfølgende år. Hvordan under- og overoppnåelse er løst budsjettmessig er uklart.

Når det gjelder øvrige virkemidler i forbindelse med interneffektiviseringen, som ekstra belønning ved godt arbeid og tilgang til investeringsmidler, har dette heller ikke blitt omtalt i noen av styringsdokumentene for perioden 2009–2012. Det står imidlertid i St.prp. nr. 48 (2007–2008, s.139) at “gode incentivstrukturer danner et viktig grunnlag for vellykket modernisering og effektivisering”, og at arbeidet med å utvikle en slik struktur vil stå sentralt i kommende langtidsperiode. I mars 2008 utga Program Fokus rapporten “Identifisering av gevinstpotensial og incentivordninger for interneffektivisering i Forsvaret”. Her tok man for seg mulige incentivordninger innenfor Forsvarets avtale- og regelverk, men forslagene virker ikke å ha blitt utprøvd i perioden 2009–2012. Derimot er flere av incentivordningene nå nevnt i Iverksettingsbrev for forsvarssektoren for langtidsperioden 2013–2016 (IVB LTP 2013–2016) som mulige virkemidler i forbindelse med effektiviseringen.

#### 1.4.2 Planlagte endringer for perioden 2013–2016

I likhet med forrige langtidsperiode skal driften av Forsvaret fortsatt effektivisere for minst 0,5 prosent av det totale forsvarsbudsjettet årlig, som tilsvarer ca. 160 mill. 2012-kroner. FST anser at potensialet for lokale tiltak i nåværende periode er redusert, i langtidsperioden 2013–2016 er det derfor planlagt at effektiviseringskravet i økende grad skal innfris gjennom sentralt organiserte effektiviseringstiltak (FSJ VP, 2013–2016).

I tabell 1.1 er planlagt effektivisering fordelt på lokale og sentrale tiltak. Tabellen er hentet fra vedlegg A i FSJ VP 2013–2016, hvor det årlige effektiviseringskravet er satt til 165 mill. kroner<sup>1</sup>. De lokale tiltakene er planlagt redusert mot null i løpet av perioden i følge denne tabellen, men den nøyaktige fordelingen av kravet endres stadig.

	2013	2014	2015	2016
Krav om kostnadseffektivisering lokalt	100	41	20	0
Effekten av kostnadseffektivisering sentralt	100	124	145	165
<b>Sum budsjetttrekk</b>	<b>200<sup>2</sup></b>	<b>165</b>	<b>165</b>	<b>165</b>

Tabell 1.1 Fordeling av effektiviseringskravet i perioden 2014–2016 i mill. kroner, hentet fra: FSJ VP 2013–2016 Vedlegg A – Mål-, resultat- og risikostyring.

Som i forrige periode fordeles IE-kravet på DIF-ene før effektiviseringsgevinstene er realisert, men effektiviseringen skal altså nå i større grad hentes ut gjennom sentrale tiltak. En annen endring siden forrige periode er at det nå presiseres i IVB LTP (2013–2016) at det skal være mulig å søke sentralt om tilskudd til investeringer for å effektivisere. Dette gjelder effektiviseringsgevinster “som er vanskelig å hente ut innenfor den ordinære driftsrammen” (s. 34). Disse investeringene kan blant annet bestå av ny teknologi, nytt materiell, EBA, endret kompetanse, prioriteringer av arbeidsinnsats og økt arbeidskapasitet.

Når det gjelder realiserte gevinster som går utover den pålagte effektiviseringsgevinsten skal avdelingen selv kunne bruke inntil halvparten av dette etter etatsjefens fastsatte kriterier (IVB LTP 2013–2016). Minimum 90 prosent av dette må imidlertid brukes til styrking av prioritert virksomhet i tråd med føringen i IVB LTP (2013–2016). Den andre halvparten av den realiserte gevinsten disponeres av etatssjefen i dialog med FD.

Utover IE-regimet slik det er skissert over, er det i følge IVB LTP (2013–2016, s. 33) opp til etatslederne å “tilrettelegge for at incentiver kan benyttes i effektiviseringsarbeidet der dette er hensiktsmessig og nødvendig for å realisere gevinster”. Disse incentivene kan være både person- og organisasjonsorientert, men fortrinnsvis skal de være kollektive. Videre står det at incentivene “skal innrettes mot enten stimulering av ønsket atferd eller belønning av gode resultater”.

<sup>1</sup> Økningen på 5 mill. fra Prop. 73 S skyldes antagelig at det har blitt brukt ulik kroneverdi i de to dokumentene.

<sup>2</sup> Hvorfor Forsvaret skal effektivisere for 200 mill. i 2013 i følge tabellen, som er langt mer enn kravet, er ikke begrunnet i FSJ VP 2013–2016, Vedlegg A – Mål-, resultat- og risikostyring, hvor tabellen er hentet fra.

## 2 Datagrunnlag

Interneffektiviseringstiltakene skal være dokumenterbare, og DIF-ene må derfor rapportere alle tiltakene de identifiserer til FST. Alle disse rapportene samles i en excel-fil, som heretter vil bli omtalt som “tiltaksdatabasen”. Tiltaksdatabasen inneholder mye informasjon om effektiviseringsarbeidet, men kommer allikevel til kort på enkelte områder. Det skyldes hovedsakelig at tiltaksdatabasen i utgangspunktet ble etablert for å dokumentere effektiviseringsarbeidet og ikke for å analysere det. For å kunne samle inn og analysere erfaringer fra effektiviseringsarbeidet med tilstrekkelig bredde så FFI det som nødvendig å supplere tiltaksdatabasen med ytterligere informasjon. Derfor laget FFI et spørreskjema som har blitt sendt ut til de gjennomføringsansvarlige for effektiviseringstiltakene. Tiltaksdatabasen og resultatene fra spørreundersøkelsen utgjør rapportens datagrunnlag, og vil bli presentert her.

### 2.1 Tiltaksdatabasen

I tiltaksdatabasen er alle de identifiserte IE-tiltakene samlet. Til sammen ble det fra 2009 til 2012 rapportert inn 301 mulige interneffektiviseringstiltak, og ved utgangen av 2012 var 152 av disse gjennomført. De resterende tiltakene var på dette tidspunktet enten under gjennomføring eller hadde blitt “parkert”. Denne rapporten fokuserer på de gjennomførte tiltakene i perioden 2009–2012.

For hvert tiltak som identifiseres skal det fylles ut en bestemt rapport-mal, utarbeidet av FST/Org. Her skal blant annet tiltaksnavn, tiltaksbeskrivelse og forventninger til økonomisk gevinst fremkomme. Nøyaktig hvor mye informasjon som skal rapporteres er avhengig av hvor langt DIF-en har kommet i prosessen med det konkrete tiltaket. Det blir skilt mellom identifiseringsfasen og konkretiseringsfasen.

I identifiseringsfasen er rapporteringskravet til nøyaktighet og mengden informasjon lav, i denne fasen er det viktigst å få ideene registrert. Etter hvert som et tiltak tar form går det over i konkretiseringsfasen. I løpet av denne fasen skal alle av feltene i rapporteringsmalen fylles ut, og da så nøyaktig som mulig.

Som det fremgår er rapporteringssystemet dynamisk og excel-filen, som rapporteringene samles i, blir stadig oppdatert med ny informasjon. For å lagre årlige resultater har FST derfor låst databasen ved utgangen av hvert år. For perioden 2009–2012 eksisterer det følgelig fire låste årlige versjoner av databasen. Disse fire versjonene har FFI samlet i en excel-fil, sammen med resultatene fra spørreundersøkelsen, for å gjøre rapportens datagrunnlag lettere tilgjengelig.

Tabell 2.1 viser et utklipp fra rapporteringsmalen. Hvert tiltak som identifiseres får tildelt en tiltaks-ID av FST, mens de øvrige feltene i malen er DIF-enes ansvar å fylle ut. I de hvite feltene i tabell 2.1 er det gitt en forklaring på hva som skal fylles inn i de aktuelle feltene. I feltene hvor det står “Alt:” betyr det at informasjonsfeltet har en innebygd nedtrekkmeny med alternativer. For eksempel er alternativene under kategorien “Målbarhet”: (1) Direkte, (2) Indirekte eller (3) Ikke målbar.

TILTAK						
<b>TiltaksID</b>	<b>Navn på tiltak</b>				<b>Forslagsstiller</b>	
	Kort og beskrivende navn med formål å si noe overordnet om tiltaket.				DIF som fremmer forslaget.	
<b>Målbarhet</b>	<b>Gjennomførbarhet</b>	<b>Hensiktsmessighet</b>		<b>POC forslagsstiller</b>		
Alt: Direkte, indirekte, ikke målbar.	Alt: Høy, middels, lav.	Alt: Høy, middels, lav.		Kontaktperson hos forslagsstiller.		
<b>Beslutningsnivå</b>	<b>Tiltaksform</b>	<b>Tiltakstype</b>		<b>Område</b>		
Alt: DIF, Forsvaret, FD, Stortinget.	Alt: Egne tiltak, fellestiltak, HS-tiltak.	Alt: Effektivisering.		Alt: EBA, STRUKTUR, ADMIN, LOG, OPERATIV DRIFT, IKT, ENØK. <sup>3</sup>		
<b>Tiltaksbeskrivelse</b>						
Detaljert beskrivelse av tiltaket.						
<b>FORBEDRINGSPOTENSIAL (alle tall i MNOK)</b>						
<b>Årstall</b>	<b>Beskrivelse av basislinje</b>					
Årstall for basislinje.	Hva "det" koster før tiltaket implementeres.					
<b>Anslag potensial (MNOK)</b>	<b>Lav</b>		<b>Sannsynlig</b>		<b>Høy</b>	
<b>Periodisering anslag (MNOK)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013=&gt;</b>	<b>Totalt</b>
<b>Estimat potensial (MNOK)</b>	<b>Lav</b>		<b>Sannsynlig</b>		<b>Høy</b>	
<b>Periodisering estimat (MNOK)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013=&gt;</b>	<b>Totalt</b>
<b>INTERESSENER</b>						
<b>EIER</b>	DIF-en som eier tiltaket.					
<b>GJENNOMFØRINGS-ANSVARLIG</b>	Navn på person som er leder for gjennomføringen av arbeidet med tiltaket.					
<b>RÅDSPURT</b>	Interne eller eksterne avdelinger, organisasjoner og evt. enkeltpersoner.					
<b>INFORMERT</b>	Interessenter til tiltaket som informeres mtp det daglige arbeidet med tiltaket.					

Tabell 2.1 Utklipp fra rapporteringsmalen.

Som det fremgår av tabell 2.1, skal DIF-ene rapportere forventet økonomisk gevinst av tiltakene. I identifiseringsfasen skal "Anslag" (i det lysegrå feltet) rapporteres, mens "estimat" (i det orange feltet) skal rapporteres i konkretiseringsfasen. Malen har derimot ikke en egen kolonne for resultat, dvs. faktiske økonomiske gevinster av tiltakene. Resultater er allikevel rapportert, men de er ført inn i kolonnen med navnet "periodisering estimat". Det betyr at denne kolonnen i den dynamiske databasen består av både estimerte og faktiske effektiviseringsgevinster, siden periodiserte estimater er endret til faktiske gevinster etter hvert som de har blitt klare. Hvis man for eksempel ønsker å se hvor mye Forsvaret har interneffektivisert i et bestemt år, må man derfor bruke den låste databasen for dette året.

<sup>3</sup> Fullstendige navn finner er gitt i "Forkortelser" bak i rapporten.

For øvrig virker det, ut ifra databasen, som DIF-ene selv har hatt ansvaret for å beregne effektiviseringsgevinstene. Den årlige effekten ser stort sett ut til å ha blitt notert som gevinstrealisering i kun ett år, selv om tiltakene har varig effekt. For eksempel hvis et nytt og mer energieffektivt varmeanlegg har blitt installert, har den estimerte reduksjonen i årlige strømutfgifter blitt oppgitt som gevinst *kun* det året anlegget ble installert. I påfølgende år vil anlegget fremdeles gi reduserte strømutfgifter sammenlignet med hva strømutfgiftene ville vært hvis anlegget ikke hadde blitt installert, men disse reduserte utgiftene blir typisk ikke notert. Det understrekes at dette virker som den typiske metoden å notere gevinster på, for det ser også ut som det finnes unntak. For enkelte av tiltakene ser den årlige effekten ut til å ha blitt notert flere år på rad. Det er ikke gitt informasjon om hvordan resultatene faktisk skal noteres i tiltaksdatabasen og det fremkommer heller ikke om det er netto- eller bruttogevinster som har blitt rapportert.

Til slutt, når et tiltak er ferdig gjennomført og resultatene er klare, skal i prinsippet alle informasjonsfeltene i malen være utfylt. I praksis har utfyllingsprosenten imidlertid ikke vært 100 prosent. Særlig er “anslag”-feltene, som skal fylles ut i identifiseringsfasen, lite brukt. Det samme gjelder også for “beskrivelse av basislinjen” og “kan tiltaket være aktuelt for andre?”. Det sistnevnte spørsmålet er ikke med i tabell 2.1, men spørsmålet er en del av malverket.

I tillegg til at enkelte felter er lite brukt er det også noen relevante spørsmål som ikke er berørt i databasen, blant annet hvor mye det koster å effektivisere. FST har bevisst valgt å ekskludere kostnader fra malverket for å fokusere på det positive med IE, og derigjennom skape positive holdninger til IE blant DIF-ene. Positive holdninger er viktig, samtidig er det flere gode grunner til å ha oversikt over kostnadene. Blant annet forteller lønnskostnadene oss hvor mye tid som er brukt på de ulike tiltakene, og gjør det mulig å sammenligne effektiviteten av ulike effektiviseringstiltak<sup>4</sup>. I spørreundersøkelsen spør vi derfor om kostnadene i forbindelse med effektiviseringen.

Malverket gir heller ikke direkte innsikt i hvilke virkemidler som er brukt for å effektivisere. Eksempler på virkemidler kan være å slå sammen parallelle prosesser eller sette bort oppgaver (outsourcing). ENØK<sup>5</sup> er også et eksempel på virkemiddel, men i databasen er ENØK gitt som et alternativ under kategorien “område”, på lik linje med EBA og LOG. Å vite hvilket virkemiddel som er brukt tydeliggjør hvilke mekanismer som ligger bak effektiviseringen. Dessuten kan virkemidler, i motsetning til for eksempel “område”, kopieres av andre enheter. Kategorisering av tiltakene etter virkemiddel gir følgelig verdifull informasjon, og FFI har derfor, som vi skal se senere, foretatt en slik kategorisering av de gjennomførte tiltakene i perioden 2009–2012.

FST holder for øvrig på å utarbeide en Web-versjon av databasen og vil i den forbindelse også gjøre andre endringer i malverket som de anser som hensiktsmessige.

---

<sup>4</sup> Dette kan blant annet gjøres ved hjelp av en “*Data envelopment analyse*” (DEA), hvor man ved å sammenligne prosjekt identifiserer de mest effektive prosjektene og kartlegger effektiviseringspotensialet for de mindre effektive prosjektene.

<sup>5</sup> Fullstendige navn er gitt i “Forkortelser” bak i rapporten.



Til slutt understreker vi at det er mange forskjellige personer som står bak rapporteringene, og det kan virke som om ikke alle disse personene har tolket rapporteringsmalen helt likt. Resultater basert på tiltaksbasen bør derfor leses som omtrentligheter og ikke nøyaktigheter.

## 2.2 Spørreundersøkelsen

For å supplere informasjonen fra tiltaksdatabasen har FFI laget en spørreundersøkelse. Spørreskjema ble sendt ut til tiltaksansvarlige for de *gjennomførte* tiltakene. I skjemaet ble Tiltaks-ID og -navn registrert slik at svarene enkelt kunne kobles opp mot tiltaksinformasjonen i tiltaksdatabasen. I dette delkapittelet vil design, innhold, respondenter, samt styrker og svakheter ved denne undersøkelsen bli presentert. Spørreskjemaet er for øvrig å finne i vedlegg A.

### 2.2.1 Design

Spørreskjemaet er elektronisk og ble laget i Adobe LiveCycle Designer ES2. Skjemaet ble sendt ut per e-post, og respondentene kunne enkelt sende svar tilbake ved å trykke på svarknappen i skjemaet. I introduksjonsteksten i skjemaet gis det lovnad om at identiteten til respondenten vil holdes skjult for å bidra til så ærlige svar som mulig. Den estimerte svartiden per skjema er 5-10 minutter.

Skjemaet er delt i to deler. I del 1 spør vi om det konkrete tiltaket, og i del 2 spør vi om intern-effektiviseringen generelt. Dette ble også presisert i innledningsteksten til spørreundersøkelsen. Til tross for denne presiseringen kan vi ikke utelukke at respondentene først og fremst har tenkt på og svart ut ifra erfaringene med det konkrete tiltaket også i del 2, eller vice versa.

Alle spørsmålene har flere svaralternativ, og i de fleste spørsmålene er det kun lov til å krysse av for ett alternativ. I disse spørsmålene er svaralternativene gjensidig utelukkende for å unngå at respondenten skal ønske å krysse av flere svaralternativer. Videre er det i tre av spørsmålene (nr. 7, 17 og 18) mulig å krysse av flere alternativer fordi svaralternativene her ikke er gjensidig utelukkende. For disse tre spørsmålene gir det ikke mening å addere svarprosenten til de ulike alternativene, slik man kan gjøre i de øvrige spørsmålene, siden det vil summere seg til mer enn 100 prosent.

Det er mulig å svare “vet ikke” på alle spørsmålene. I tillegg har de aller fleste spørsmålene et “annet, vennligst spesifiser” alternativ. Dette for å tillate respondenten å gi et alternativt og mer utfyllende svar, siden det på forhånd, da undersøkelsen ble laget, var vanskelig å vite om de påtenkte alternativene ville være dekkende<sup>6</sup>.

I seks av spørsmålene blir respondenten bedt om å svare på en skala fra 1–6, hvor 1 er den positive enden av skalaen og 6 er den negative. Med en alternativ oddetallsskala, for eksempel fra

---

<sup>6</sup> I etterkant er det oppdaget to tilfeller (spørsmål 4 og 6) hvor relevante alternativer er utelatt. Det har medført at noen respondenter har blitt tvunget til enten å krysse av i “annet”-alternativet eller ikke krysse av noe alternativ i det hele tatt. Disse manglene har antagelig ikke hatt store konsekvenser for resultatene, men slike svakheter kan skape frustrasjon hos respondentene og gjør spørreundersøkelsen mer tungvinn og tidkrevende å analysere.

1–7, ville respondentene hatt mulighet til å svare nøytralt ved å krysse av på 4. At skalaen ikke har et nøytralt alternativ kan få noen respondenter til å føle seg tvunget til å svare i positiv eller negativ retning når de egentlig ønsker å svare nøytralt. Allikevel, eller nettopp derfor, ble det valgt å bruke en partallskala.

Utover dette er det tilstrebet et nøkternt og konsist språk. Dette fordi ladede spørsmål kan “prime” respondentene, dvs. gjøre respondentene mer tilbøyelig til å svare i den retningen spørsmålet er ladet. Eksempelvis vil et ladet spørsmål som “Har tiltaket medført større kostnader enn gevinster?” kunne gjøre respondentene mer tilbøyelig til å svare “Ja” enn hvis spørsmålet for eksempel ble stilt slik:

**A) Etter din oppfatning har tiltaket medført:**

- Større kostnader enn gevinster
- Like store kostnader som gevinster
- Større gevinster enn kostnader

I dette eksemplet kommer det negative ladede alternativet først, men i spørreundersøkelsen er det lagt vekt på å ha en god balanse med hensyn til om det positivt eller negativt ladede alternativet kommer først.

Før det endelige spørreskjemaet ble sendt ut, ble et utkast sendt til fem tilfeldig valgte gjennomføringsansvarlige, som ble bedt om å gi tilbakemeldinger på skjemaets form og innhold. Disse tilbakemeldingene ble tatt hensyn til i revideringen av utkastet til det endelige spørreskjemaet.

## 2.2.2 Innhold

Spørreundersøkelsen består av til sammen av 18 spørsmål, som tar for seg temaene:

- 1) Identifiserings- og gjennomføringsprosessen
- 2) Kostnader ved å effektivisere
- 3) Tiltakenes effekt på operativ evne
- 4) Hvordan enhetene har opplevd interneffektiviseringen
- 5) Tiltakenes overførbarhet til andre enheter
- 6) IE-kravets betydning

Se vedlegg A for en fullstendig versjon av spørreundersøkelsen.

## 2.2.3 Respondenter

I utgangspunktet skulle det sendes ut *ett* skjema for hvert av de 152 gjennomførte tiltakene, hvor mottaker skulle være den oppgitte gjennomføringsansvarlige fra databasen. Men kun 66 kontaktnavn var oppgitt i databasen, og av disse var det flere som enten ikke husket noe særlig av tiltaket de var oppgitt som gjennomføringsansvarlig for eller hadde sluttet i Forsvaret. FFI har derfor brukt en del tid på å finne alternative egnede respondenter og har ikke lyktes med dette i alle tilfellene.

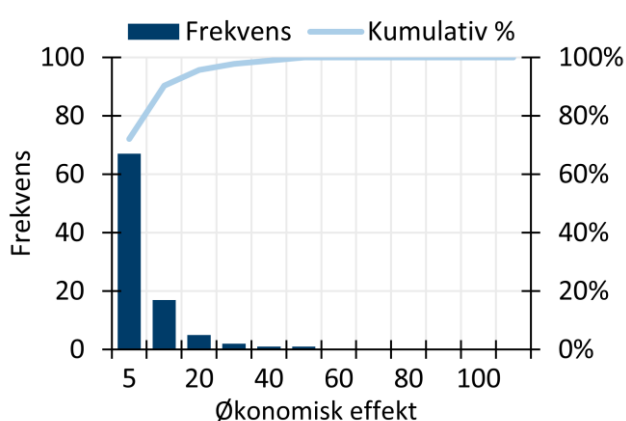
De som har svart er en blanding av gjennomføringsansvarlige, forslagsstillere og andre ledere og saksbehandlere. Felles for disse er at de har hatt kjennskap til det konkrete tiltaket de har blitt stilt spørsmål om. Noen av respondentene har jobbet med eller hatt kjennskap til flere av tiltakene i perioden, og har derfor svart på flere spørreskjema. Disse personenes oppfatninger og tolkninger har følgelig fått ekstra vekt i resultatene, men siden de også har mer erfaring med intern-effektiviseringen, da de har jobbet med flere tiltak, er ikke dette nødvendigvis en svakhet ved resultatene.<sup>7</sup>

Til sammen har vi fått inn svar for 93 av de 152 tiltakene, som tilsvarer en svarprosent på 56. Av tabell 2.2 fremgår det at tiltakene vi ikke har fått svar om har en høyere gjennomsnittlig økonomisk effekt enn tiltakene vi har fått svar om. Sammenligner vi histogrammene til de tiltakene som vi har svar om (figur 2.1), og de tiltakene som vi ikke har svar om (figur 2.2), ser vi imidlertid at denne skjevheten først og fremst er drevet av noen få tiltak.

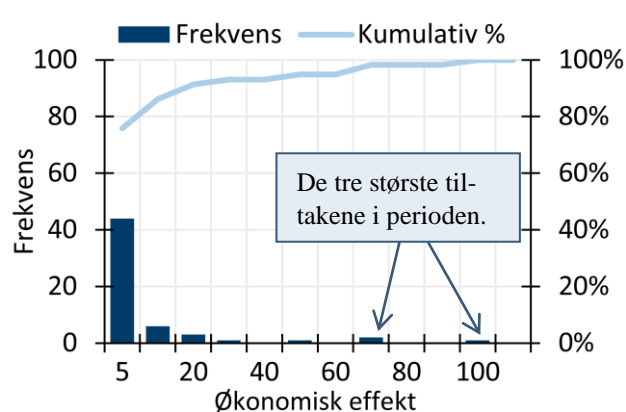
Svart på undersøkelsen	Antall tiltak	% av antall tiltak	Effekt (Ø)	Gj.snittlig effekt
Ja	93 stk.	56 %	370 mill.	4,0 mill
Nei	59 stk.	44 %	439 mill.	7,4 mill.
<b>Totalt</b>	<b>152 stk.</b>	<b>100 %</b>	<b>809 mill.</b>	<b>5,3 mill.</b>

Tabell 2.2 Antall og prosent av antall tiltak, samt effekt og gjennomsnittlig effekt fordelt på "svart" og "ikke svart" på spørreundersøkelsen. Økonomisk effekt og gjennomsnittlig effekt er oppgitt i 2012-kroner.

Blant tiltakene som vi ikke har svar om, er de 3 største tiltakene fra perioden, med økonomisk effekt på 60,1 mill., 68,2 mill. og 90,9 mill. kroner. Hvis disse tiltakene utelates i beregningen, blir den gjennomsnittlige økonomiske effekt 3,9 mill. kroner for tiltakene vi ikke har svar for. Av figurene 2.1 og 2.2 kan vi også se at den kumulative fordelingen av tiltak med økonomisk effekt under 20 mill. er rimelig lik for tiltakene vi har svar for og tiltakene vi ikke har svar for.



Figur 2.1



Figur 2.2

Histogrammer som viser frekvens av tiltak mht. økonomisk effekt. Figur 2.1 (til venstre) viser tiltakene som har fått sitt spørreskjema besvart, Ø=370 og N=93. Figur 2.2 (til høyre) viser tiltakene som ikke har fått sitt spørreskjema besvart, Ø=439 og N=59.

<sup>7</sup> Faktisk er det bare 53 unike mennesker som har svart på undersøkelsen, hvor noen av disse har svart for opp til 5–6 tiltak.

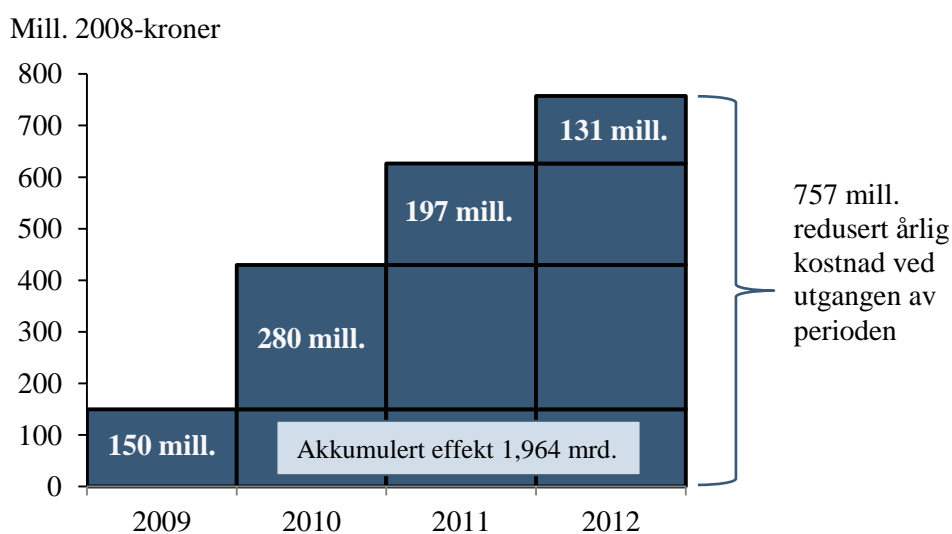
Vi har blant annet også sett på om de ulike DIF-ene og tiltakstypene er representert i spørreundersøkelseresultatene, og funnet at de er det. Ut i fra disse sammenligningene virker resultatene fra spørreundersøkelsen i stor grad også å være representative for de øvrige tiltakene.

### 3 Overordnede resultater

Dette kapitlet vil gi leseren en oppsummering av gevinstrealiseringen i perioden 2009–2012. Vi ser på hvor mye, når, hvem og hvor det har blitt effektivisert. All informasjonen i dette kapitlet er hentet fra tiltaksdatabasen. Som nevnt i kapittel 2 er det mange forskjellige personer som står bak rapporteringene, og det kan virke som om ikke alle disse personene har tolket rapporteringsmalen helt likt. Resultatene basert på tiltaksbasen bør derfor leses som omtrentligheter og ikke nøyaktigheter.

#### 3.1 Økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på år

Forsvaret innfridde IE-kravet med god margin i langtidsperioden 2009–2012. Til sammen gjennomførte Forsvaret 152 tiltak som ga 757 mill. 2008-kroner i økonomisk gevinst over perioden, med en gjennomsnittlig årlig gevinstrealisering på 189,3 mill. Kravet som ble satt i St.prp. nr. 48 (2007–2008), var på 600 mill. 2008-kroner, og Forsvaret har følgelig klart å effektivisere for 157 millioner over kravet<sup>8</sup>. Gitt at de gjennomførte tiltakene har vært varige, er den akkumulert effekten over perioden 1,964 mrd. Dette er illustrert i figur 3.1.



Figur 3.1 Økonomiske resultater fra interneffektiviseringsperioden 2009–2012, 2008-kroner.  $\bar{O}=757$  og  $N=152$ .

Til sammen ble det gjennomført 152 tiltak i perioden, og noen av disse tiltakene har gitt ny effekt i mer enn ett år, og har derfor blitt oppført som gjennomført tiltak i flere av årene. For å unngå

<sup>8</sup> Uttrykt i 2012-kroner effektiviserte Forsvaret for til sammen 808 mill. i perioden 2009–2012, og gjennomsnittlig årlig effektivisering var på 202 mill. Kravet i St.prp. nr. 48 (2007–2008) tilsvarer 640 mill. 2012-kroner, og Forsvaret effektiviserte følgelig for 168 mill. 2012-kroner utover kravet. 168 mill. 2012-kroner tilsvarer 157 mill. 2008-kroner.

dobbelttelling har derfor kun det første året tiltaket ga effekt blitt telt når antall tiltak er fordelt på år som i tabell 3.1. I denne tabellen er også årlige gevinstrealiseringer vist i henholdsvis 2008- og 2012-kroner for å unngå at forskjellige kroneverdier skaper unødig forvirring.

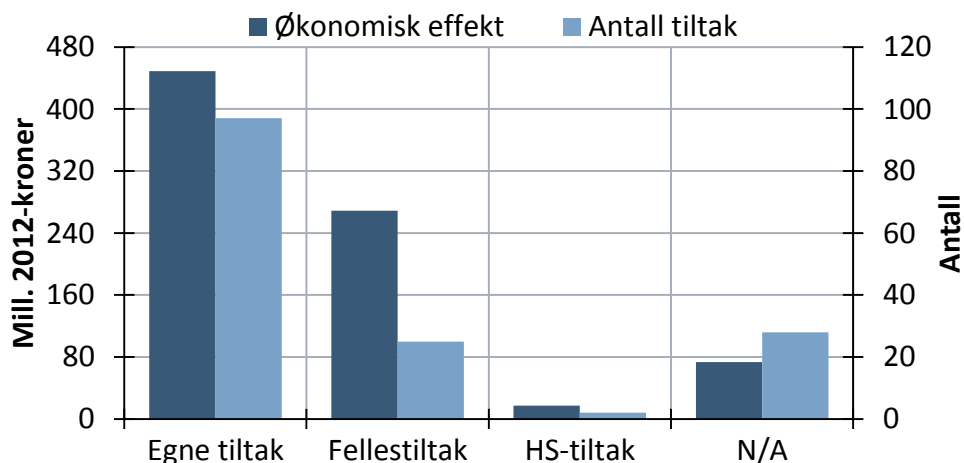
Tiltaket med ID 1225 og navn “Utrangering av EBA i LTP” er det største tiltaket i perioden med hensyn til økonomisk effekt, og ga en gevinstrealisering på 91 mill. 2012-kroner. Det minste tiltaket i økonomisk forstand, med ID 1226 og navnet “Reduksjon i portoutgifter ved sam-distribusjon av Soldatnytt”, ga en gevinstrealisering på 50 000 2012-kroner. Den gjennomsnittlige økonomiske effekten per tiltak i perioden var 5,3 mill. 2012-kroner (se tabell 2.2), sammensatt av noen få store tiltak og mange små. Faktisk står de 20 største tiltakene for 67 prosent av den økonomiske effekten.

År	Antall tiltak (N)	Effekt i mill. 2008-kroner (Ø)	Effekt i mill. 2012-kroner (Ø)
2009	24	149,66	159,75
2010	56	280,15	299,04
2011	43	196,91	210,19
2012	29	130,60	139,41
<b>SUM</b>	<b>152</b>	<b>757,32</b>	<b>808,39</b>

Tabell 3.1 Antall tiltak per år og årlig gevinstrealisering i henholdsvis mill. 2008- og 2012-kroner.

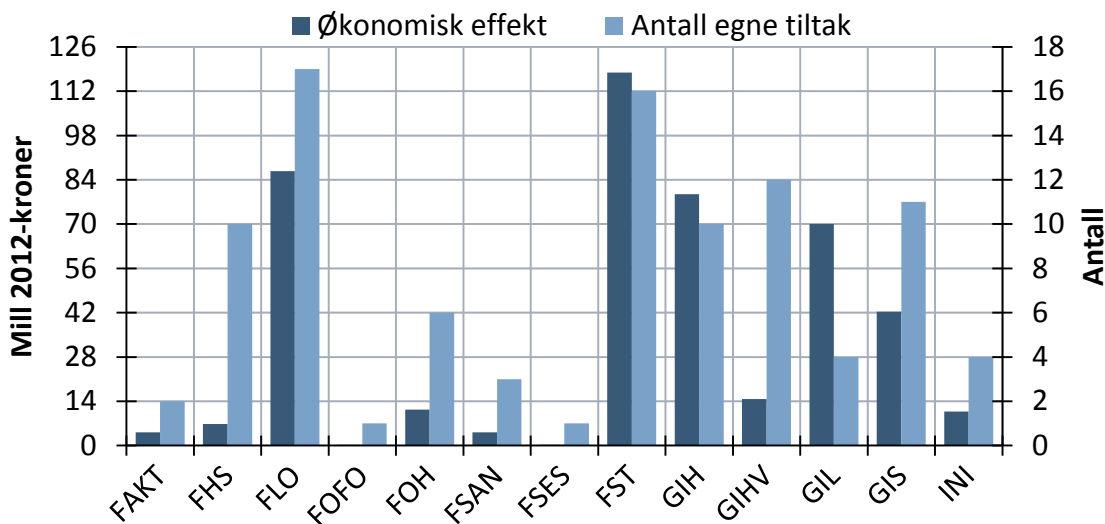
### 3.2 Resultater fordelt på tiltaksform, eier og forslagsstiller

Tiltakene skal i tiltaksdatabasen kategoriseres etter tiltaksform, altså hvorvidt tiltakene er egne, felles eller horisontal samhandel (HS). Egne tiltak er initiativ som skjer i egen linje, fellestiltak er DIF-overgripende tiltak eller generelle forbedringstiltak, og HS-tiltak er i forbindelse med samhandlingen mellom leverandør og kunde. Som det fremgår av figur 3.2, ble det gjennomført flest egne tiltak i perioden 2009–2012, mens fellestiltakene hadde høyest økonomisk effekt per tiltak. Av de 152 gjennomførte tiltakene er 97 egne tiltak, 25 er fellestiltak, 2 er HS-tiltak og 28 er ikke kategorisert (N/A). I figur 3.2, og i påfølgende figurer, leses effekt fra venstre akse og antall tiltak fra høyre akse.



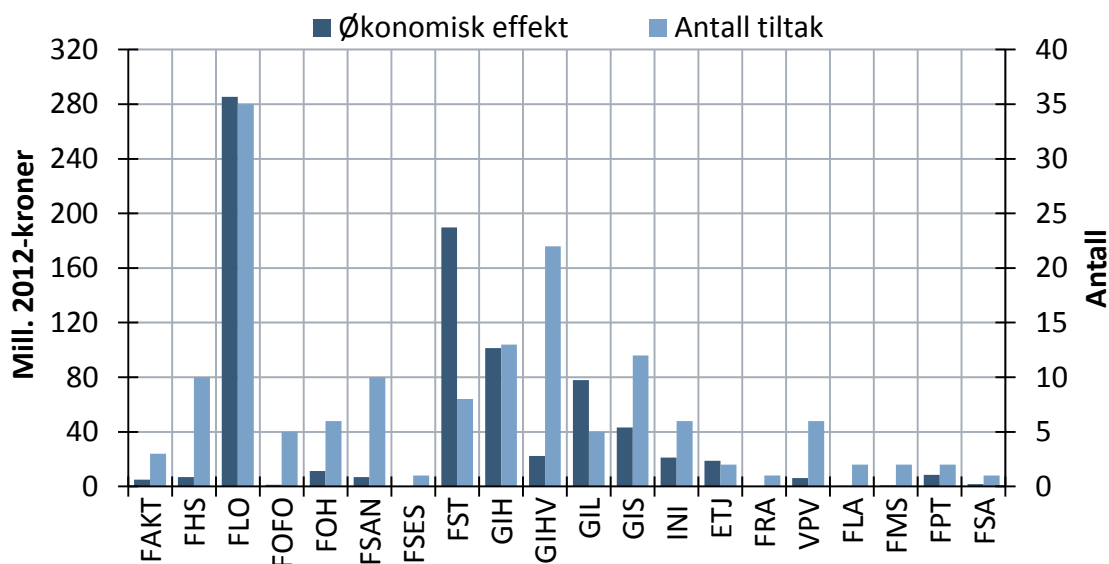
Figur 3.2 Økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på tiltaksform. Ø=809 og N=152.

Figur 3.3 viser de 97 egne tiltakene og tilhørende økonomisk effekt fordelt på eier. Eier er i følge tiltaksdatabasen den DIF-en som er ansvarlig for at arbeidet med tiltaket gis nødvendig støtte, prioritering og gjennomføringskraft. Den totale økonomiske effekten fra egne tiltak i perioden 2009–2012 er 449 mill. 2012-kroner. Av figur 3.3 kan vi se at FLO var den DIF-en som gjennomførte flest egne tiltak i perioden. Indirekte kan vi også se at Luftforsvaret (i figuren forkortet med GIL<sup>9</sup>) er DIF-en som hadde høyest gjennomsnittlig økonomisk effekt på sine egne tiltak i perioden.



Figur 3.3 Økonomisk effekt og antall tiltak av egne tiltak fordelt på eier.  $\Sigma=449$  og  $N=97$ .

I databasen blir tiltak også kategorisert etter hvilken DIF som fremmer forslaget. Figur 3.4 viser antall tiltak og økonomisk effekt fordelt på forslagsstillere.



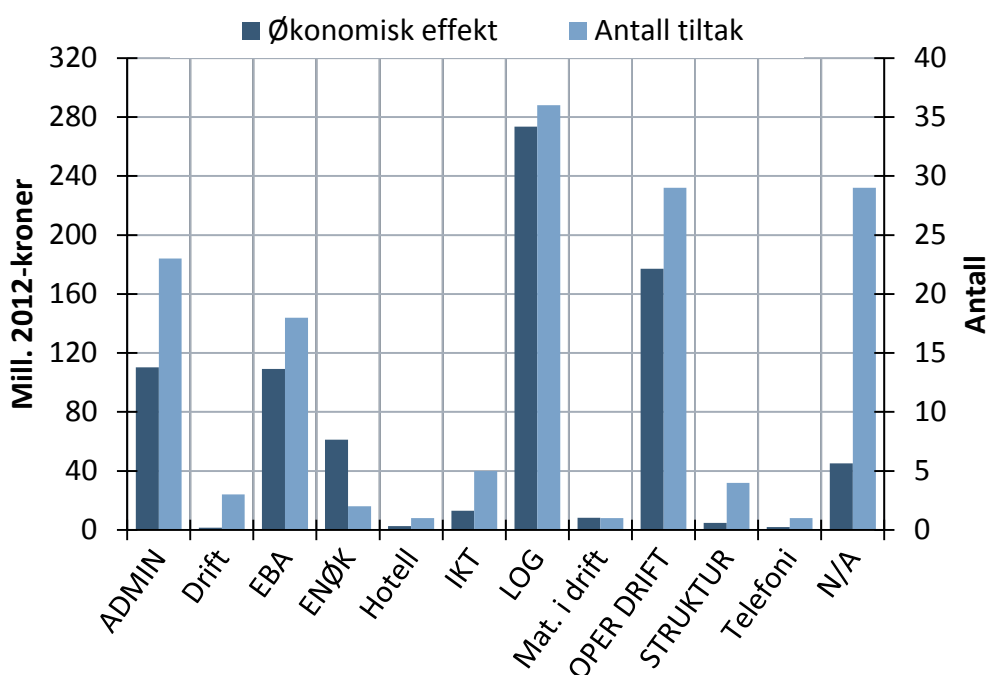
Figur 3.4 Økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på forslagsstillere.  $\Sigma=809$   $N=152$ .

<sup>9</sup> GIL er forkortelsen for Generalinspektøren i Luftforsvaret, som er lederen for DIF-en Luftforsvaret. GIL er med andre ord ikke en DIF, men i figuren er forkortelsen GIL blitt brukt fordi det er slik det har blitt oppgitt i tiltaksdatabasen. Tilsvarende gjelder for GIH, GIHV og GIS. Se “Forkortelser” bak i rapporten for fullstendige navn.

Typisk er forslagsstilleren også eieren av tiltaket, figur 3.4 har derfor ganske lik form som figur 3.3. I figur 3.4 er imidlertid alle de 152 gjennomførte tiltakene inkludert, ikke bare egne tiltak. Figuren viser at FLO har foreslått flest tiltak, som har blitt gjennomført. FST har derimot foreslått tiltak som i gjennomsnitt har gitt høyest økonomisk effekt, som henger sammen med at FST er oppgitt som eier av mange av fellestiltakene. I perioden 2009–2012 ble det for øvrig identifisert 301 intereffektiviseringstiltak, med andre ord har det blitt foreslått nesten dobbelt så mange tiltak i perioden som det figur 3.4 viser.

### 3.3 Resultater fordelt på områder

I malverket til databasen er de forhåndsoppgitte alternativene til område: EBA, STRUKTUR, ADMIN, LOG, OPER DRIFT, IKT og ENØK<sup>10</sup>. Disse har blitt oppgitt som alternativer på en nedtrekksmeny i malen, men som det fremgår av figur 3.5, har det også blitt rapportert andre områder. Disse områdene er drift, hotell, materiell i drift og telefoni. De fleste tiltakene er plassert under området LOG, som også er det området hvor størst økonomisk effekt er hentet ut. ENØK-tiltakene ga derimot høyest effekt per tiltak, men siden bare to ENØK-tiltak ble gjennomført i perioden i følge databasen<sup>11</sup> kan ikke den gjennomsnittlige effekten tolkes som typisk for ENØK-tiltak. Ellers viser den blå stolpen med navn N/A i figur 3.5 at område ikke ble oppgitt for 29 av de 152 gjennomførte tiltakene.



Figur 3.5 Økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på område.  $\bar{\varnothing}=809$  og  $N=152$ .

<sup>10</sup> Fullstendige navn er gitt i “Forkortelser” bak i rapporten.

<sup>11</sup> Etter tiltaksbeskrivelsene å dømme ser det ut til at 5 av de 152 gjennomførte tiltakene er ENØK-tiltak. To av disse er imidlertid oppført på OPER DRIFT og ett har ikke blitt kategorisert etter område.

## 4 Hvordan har DIF-ene effektivisert?

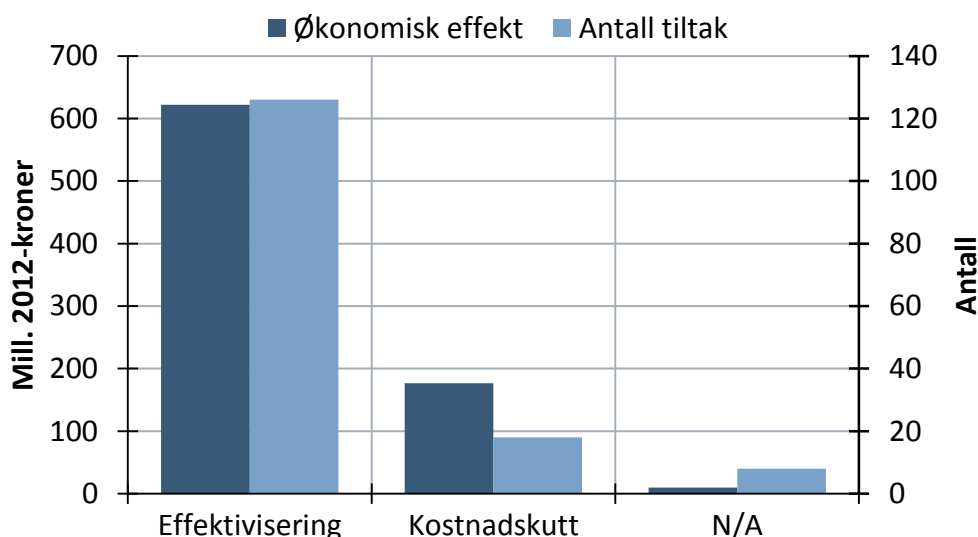
Dette kapittelet skal se på hvordan DIF-ene har effektivisert i langtidsperioden 2009–2012. Først kommer en diskusjon av hva slags type tiltak som har blitt gjennomført i perioden: Har det vært faktiske effektiviseringstiltak eller kostnadskutt? Deretter presenteres en analyse av hvilke virkemidler DIF-ene har brukt for å innfri IE-kravet. Videre tar kapittelet for seg identifiserings- og gjennomføringsprosessen og deretter kostnader i forbindelse med IE. Til slutt kommer en oppsummering av hva vi kan lære av erfaringene belyst i kapittelet.

### 4.1 Effektivisering eller kostnadskutt

I kapittel 3 så vi at DIF-ene innfridde IE-kravet i langtidsperioden 2009–2012 med god margin. Det er imidlertid ikke gitt at alle de gjennomførte tiltakene faktisk var effektivisering, noen tiltak kan også ha vært kostnadskutt. Særlig med tanke på at effektiviseringsgevinstene blir forskuttert virker dette ikke utenkelig. Dette kan medføre at DIF-er som ikke finner “raske” effektiviseringsgevinster blir nødt til å finne andre alternativer for å møte kravet, som kostnadskutt.

I tiltaksdatabasen har det blitt skilt mellom effektivisering og kostnadskutt under kategorien “tiltakstype” (se tabell 2.1). Riktignok er det kun “effektivisering” som er forhåndsoppgitt alternativ i malverket, men “kostnadskutt” har også blitt angitt som tiltakstype i flere tilfeller.

For de 152 gjennomførte tiltakene er 126 tiltak beskrevet som effektiviseringstiltak og 18 som kostnadskutt. I tillegg er 8 tiltak hverken kategorisert som effektivisering eller kostnadskutt. I gjennomsnitt ga kostnadskutt-tiltakene høyest økonomisk effekt, men totalt ga effektiviserings-tiltakene klart størst effekt. I figur 4.1 er økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på tiltakstype.



Figur 4.1 Økonomisk effekt og antall tiltak fordelt på tiltakstype.  $\bar{O}$ =809 og  $N=152$ .

I følge tiltaksdatabasen har 177 mill. av den gjennomførte interneffektiviseringen faktisk vært kostnadskutt. Hvorvidt et tiltak er definert som effektivisering eller kostnadskutt har imidlertid vært opp til hver enkelt rapporterende enhet, og vurderingene som har blitt lagt til grunn fremstår til tider som vilkårlige. For eksempel blir konvertering til egne årsverk, dvs. å ansette eget



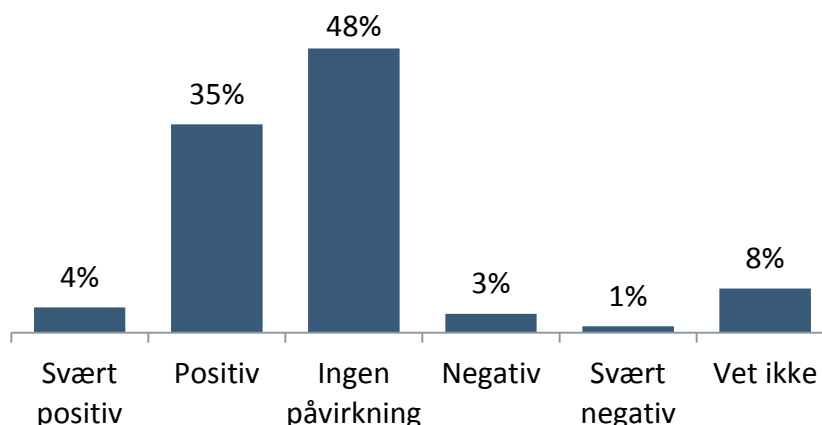
personell i stedet for å bruke eksterne, sett på som både effektivisering og kostnadskutt, avhengig av den som rapporterer.

Å vurdere ut i fra tiltaksdatabasen hvorvidt et tiltak er effektivisering eller kostnadskutt er vanskelig. For eksempel er tiltaket “1037 – Avhending operativ EBA” tilsynelatende i strid med Forsvarets definisjon av effektivisering: “Opprettholdelse eller økt struktur, virksomhet (aktivitet) eller nytte, med samme eller lavere økonomisk tildeling”. Samtidig kan det hende at denne EBA-en ikke lenger skulle være operativ, for eksempel på grunn av redusert behov. I så tilfelle kan tiltaket anses som et effektiviseringstiltak i den forstand at det ikke har negativ effekt på *ønsket* struktur, virksomhet eller nytte.

Flere av tiltakene i databasen er av lignende karakter, hvor det er vanskelig å si ut i fra tiltaksbeskrivelsene om det er et effektiviseringstiltak eller et kostnadskutt. For å undersøke denne problemstillingen nærmere har det derfor blitt stilt spørsmål om tiltakenes effekt på operativ evne i spørreundersøkelsen.

#### 4.1.1 Tiltakenes effekt på operativ evne

I figur 4.2 ser man hva respondentene svarte på spørsmålet “Hvordan har tiltaket totalt sett påvirket operativ evne?”. Selv om en del av tiltakene ved første øyekast kan minne mer om kostnadskutt enn effektivisering, har nesten ingen av tiltakene hatt negativ effekt på operativ evne i følge resultatene fra spørreundersøkelsen. Kun 4 prosent svarte at tiltaket enten hadde negativ eller svært negativ effekt på operativ evne. Videre ser vi at nesten halvparten, 48 prosent, har svart at tiltaket ikke har påvirket operativ evne. Overraskende mange, 39 prosent, svarer at tiltaket har hatt enten positiv eller svært positiv effekt på den operative evnen. I tillegg er det åtte prosent som ikke vet.



Figur 4.2 Resultatet av spørsmål 9: “Hvordan har tiltaket totalt sett påvirket operativ evne?”. Antall tiltak i prosent av besvarelsene, N= 93.

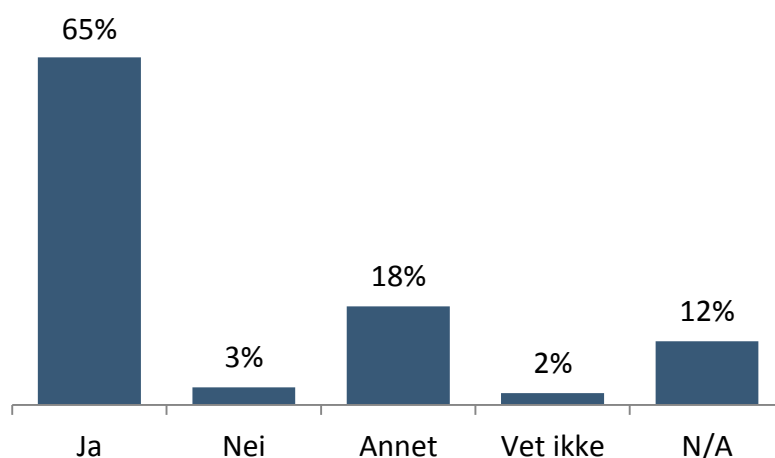
Resultatene fra undersøkelsen tyder på at de gjennomførte tiltakene i perioden 2009–2012 enten har vært rene effektiviseringstiltak eller kostnadsbesparende tiltak som ikke har redusert høyt prioritert virksomhet. Eventuelle nedskjæringer i virksomhet som følge av tiltakene må derfor ha skjedd i lavere prioritert virksomhet. Formålet med effektiviseringen er å omdisponere ressurser

fra lavere til høyere prioritert virksomhet, i den sammenheng kan man derfor være svært tilfreds med resultatene fra langtidsperioden 2009–2012.

At så mange av tiltakene skal ha hatt positiv effekt på operativ evne er overraskende, fordi flere av disse tiltakene virker ikke å være direkte relatert til operativ virksomhet. For eksempel har tiltak som å redusere fakturabestillinger og å redusere reisekostnader, hatt positiv effekt på operativ evne i følge undersøkelsen. Forklaringen på dette kan henge sammen med hvordan spørsmålet har blitt tolket. Dersom respondentene tenker at pengene som spares på grunn av tiltakene kan brukes til å styrke operativ evne, vil selv et tiltak som “Rammeavtale på ferske brød og bakervarer” kunne sies å styrke den operative evnen. Det kan heller ikke utelukkes at 35 prosent av tiltakene har hatt en direkte positiv effekt på operativ evne, men at denne siden av tiltakene ikke har blitt vektlagt i IE-rapporteringen.

#### 4.1.2 Tiltakenes varighet

I tillegg til at effektiviseringstiltak ikke skal ha negativ effekt på struktur, virksomhet eller nytte, må effekten av tiltakene ifølge Forsvarets definisjon også være varig, skal de kunne sies å være rene effektiviseringstiltak. For å undersøke om de gjennomførte tiltakene kan anses som effektivisering med hensyn til varighet, ble spørsmålet “Har tiltaket fremdeles effekt?” stilt i undersøkelsen. På dette svarte 65 prosent “ja”, mens kun 3 prosent svarte “nei”. Videre var det til sammen 30 prosent som enten svarte “annet” eller ingenting, det vil si N/A i figur 4.3.



Figur 4.3 Resultatet av spørsmål 4: “Har tiltaket fremdeles effekt?” Antall tiltak i prosent av besvarelsene, N= 93.

At så mange har svart “annet” eller ingenting skyldes en svakhet ved spørsmålet, nemlig at alternativet “for tidlig å si” ikke er tatt med. Av de 28 respondentene som svarte “annet” eller ingenting, var det 11 som ville ha svart “for tidlig å si” hvis det hadde vært en mulighet. Med andre ord er det *minst* 65 prosent av tiltakene som fremdeles har effekt. Det betyr ikke at disse tiltakene nødvendigvis har varig effekt, men at de foreløpig er gjeldene.

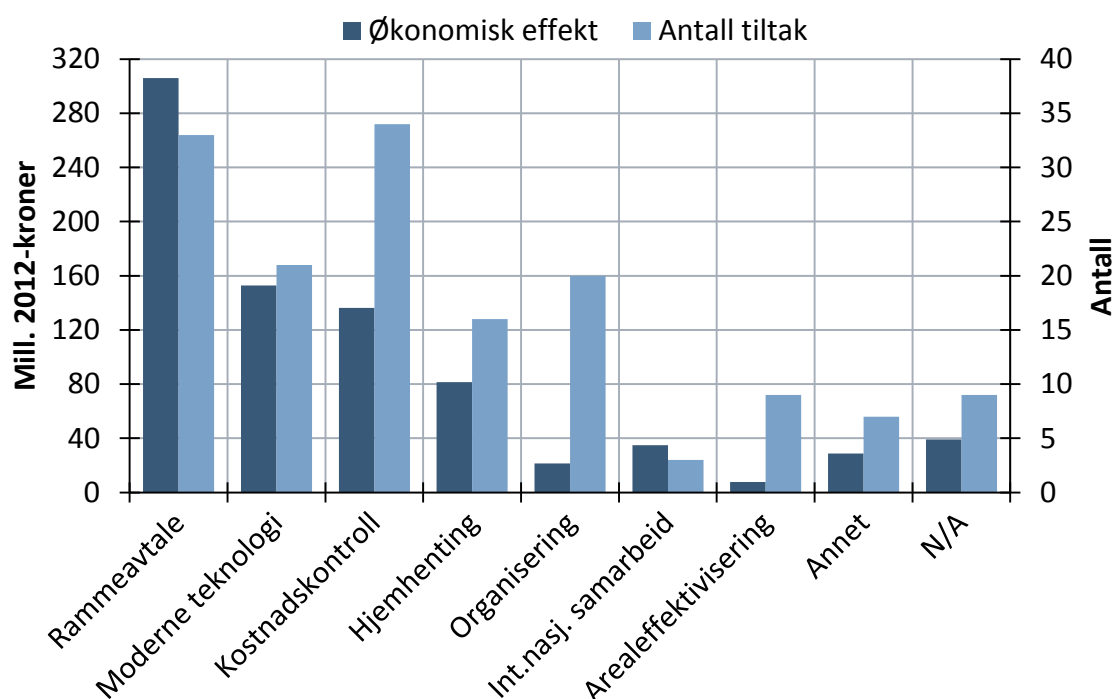
I “annet, vennligst spesifiser” alternativet er det også en respondent som svarer “Det spørres hvilke kriterier som legges til grunn”, noe som er et viktig poeng. For eksempel vil utrangeringen av

EBA kunne anses som et varig tiltak, samtidig er det ikke gitt at det aldri vil bli nødvendig å øke EBA igjen. Et annet konkret eksempel på “varighetsproblematikken” er tiltak “1130 – Sentralisere trening”. Dette tiltaket kunne bli ansett som varig ved gjennomføring, men vil nå opphøre på grunn av økt behov for desentralisert trening igjen. At et tiltak ikke er evigvarende betyr ikke at det er et dårlig tiltak av den grunn. Men hvis nåverdien av et tiltak skal beregnes må man imidlertid kjenne til tiltakets “levetid”.

## 4.2 Virkemiddel

Virkemidler er ikke eksplisitt rapportert i tiltaksdatabasen, men FFI har foretatt en kategorisering ut i fra tiltaksbeskrivelsene i databasen. Kategoriseringen tar utgangspunkt i rapporten “Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – teoretisk fundament” av Kvalvik og Berg-Knutsen (2009). I denne rapporten blir virkemidler beskrevet som mekanismene bak kostnadseffektivisering, som også er tanken bak kategoriseringen her. For øvrig er kategoriseringen basert på skjønsmessige vurderinger, og grensen mellom hvilket virkemiddel som er brukt er av og til flytende.

Resultatene av kategoriseringen er vist i figur 4.4. Her er de mest brukte virkemidlene vist, i tillegg til samleposten “annet” for de mindre brukte virkemidlene. “N/A” er tiltakene det ikke har vært mulig å plassere på bakgrunn av informasjonen i databasen.



Figur 4.4 Økonomisk effekt og antall tiltak kategorisert etter virkemiddel.  $\bar{X}=809$  og  $N=152$ .

Størst andel av den totale økonomiske effekten i perioden 2009–2012 ble realisert gjennom “rammeavtaler”. Nærmere bestemt faller 33 av tiltakene, med en samlet effekt på 306 mill., under kategorien “rammeavtale”. Kategorien omfatter både nye, fornyede og reforhandlede rammeavtaler. Nye rammeavtaler medfører typisk besparelser fordi prosesser samles og settes bort, for eksempel at én felles brødleverandør brukes for hele Forsvaret. Hvorfor fornyede eller

reforhandlede avtaler oppgis som effektivisering er ikke like innlysende. I databasen blir de typisk oppgitt å gi kostnadsreduksjon enten fordi bedre pris har blitt fremforhandlet eller fordi avtaleomfanget er redusert. Reduksjon av avtaleomfanget er strengt tatt kostnadskutt, også selv om det ikke påvirker operativ evne. Dessuten skal varigheten til rammeavtaler normalt ikke overstige syv år i henhold til Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF)<sup>12</sup>. At en rammeavtale fornyes vil derfor uansett skje med jevne mellomrom, og hva prisen på en fornyet avtale blir vil ofte være bestemt av markedsf forhold. Med andre ord er reforhandling og fornying av rammeavtaler kanskje ikke helt i tråd med Forsvartets definisjon av effektivisering.

Kategorien “moderne teknologi” er nest størst med hensyn til andel av økonomisk effekt. Felles for tiltak i denne kategorien er at de tar i bruk moderne teknologi, som for eksempel simulator og elektronisk publisering. Kategorien omfatter også ENØK-tiltak, som å skifte ut oljekjeler med moderne varmepumper.

Den største andelen av tiltakene faller inn under kategorien “kostnadskontroll”. 34 av de 152 tiltakene kan anses som kostnadskontroll. Disse tiltakene står også for en stor del av gevinstrealisering, nærmere bestemt 136 mill. 2012-kroner. Under denne kategorien ligger det mange forskjellige tiltak, men felles for de er at de handler om å redusere “slakk” eller et overforbruk. Et eksempel på kostnadskontroll, som godt gjenspeiler hva som ligger i denne kategorien, er tiltaket “1296 – Redusere svinn av medikamenter”.

Brorparten av tiltakene under “Hjemhenting” er såkalte “kostnadseffektive årsverk”, som handler om å ansette eget personell fremfor å leie eksternt. Kategorien “Organisering” går ut på, som navnet tilsier, hvordan Forsvaret er organisert. For eksempel handler tiltak 1290 om redusert arbeidsgiveravgift som følge av at kystvakten på Sortland ble etablert mens kystskvadronen sør ble nedlagt, og at enkelte fartøy da ble overført. Over halvparten av tiltakene under denne posten går ut på å samle aktivitet og områdestruktur.

Det ble gjennomført tre “internasjonalt samarbeid”-tiltak i perioden i følge databasen, og av virkemidlene brukt i denne perioden er det dette som har størst gjennomsnittlig økonomisk effekt. Virkemiddelet “arealeffektivisering” omfatter tiltak som å bytte til plathaller, etablering av dobbeltkontor og å bytte til lokaler med lavere leiekostnader. Mens “annet”-posten blant annet består av kompetanseheving av personell, forbedring av regelverk og smartere turnus.

På bakgrunn av denne kategoriseringen er det nærliggende å tro at mange av tiltakene har vært såkalt “lavthengende frukter”, at de enkleste tiltakene er tatt først. Særlig gjelder dette kostnadskontroll-tiltakene, som handler om å redusere slakk. Flere av tiltakene minner også om normal drift i Forsvaret. Et inntrykk som blir ytterligere forsterket av at noen av respondentene rett frem sier at tiltakene gjennomføres årlig. Reforhandling og fornying av rammeavtaler er også noe som må foretas med jevne mellomrom, og selv om dette er et viktig arbeide, vil det å kalle det for effektivisering muligens ikke være helt i tråd med ordets definisjon.

---

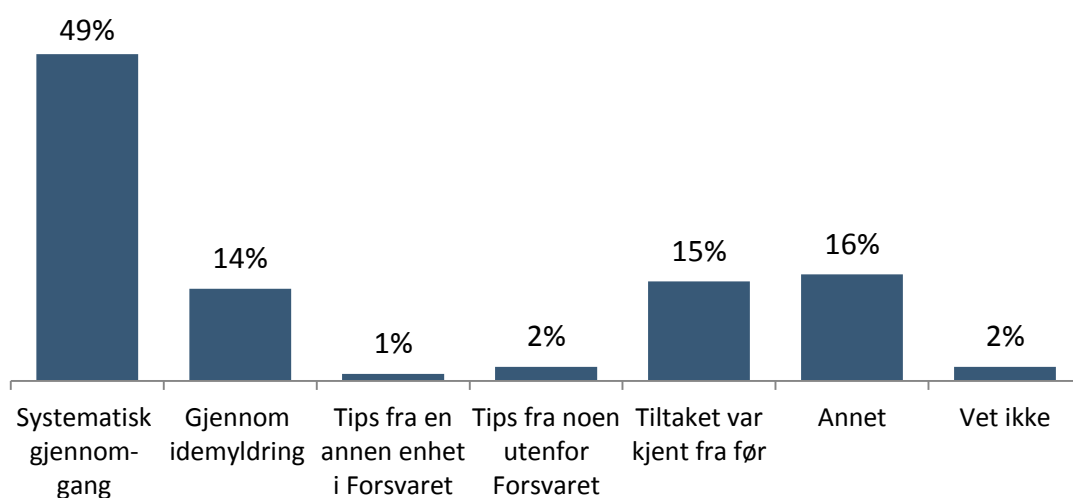
<sup>12</sup> Forskrift 25. oktober nr. 1411 Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF) § 39-2 punkt 3.

Hvis dette helhetsinntrykket stemmer bør i så fall identifiserings- og gjennomføringsprosessen stort sett ha vært enkel. Samtidig vil prosessene antakelig bli vanskeligere etter hvert som flere av de “lavthengende fruktene” blir plukket. For å undersøke disse hypotesene nærmere ble det i undersøkelsen stilt spørsmål om identifiserings- og gjennomføringsprosessen.

### 4.3 Identifiserings- og gjennomføringsprosess

#### 4.3.1 Hvordan tiltak ble identifisert

Etter å ha gjennomgått databasen var som nevnt inntrykket at flere av de gjennomførte tiltakene antagelig ikke var nyoppdagede, men heller kjent fra før. For å undersøke den hypotesen nærmere ble det i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om “Hvordan ble tiltaket identifisert?”. Resultatene er vist i figur 4.5.



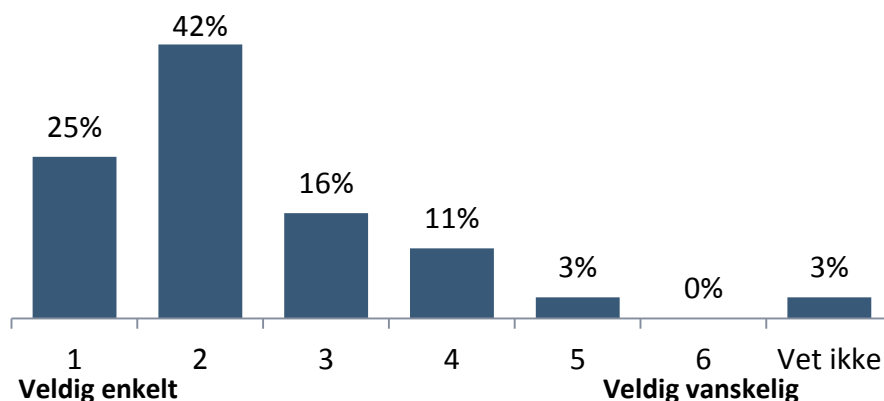
Figur 4.5 Resultatet av spørsmål 1: “Hvordan ble tiltaket identifisert?”. Antall tiltak i prosent av besvarelsene, N= 93.

I følge spørreundersøkelsen var 14 av de 93 tiltakene, dvs. 15 prosent, kjent fra før. Mens nesten halvparten av tiltakene, 49 prosent, ble identifisert gjennom en “systematisk gjennomgang av mulige effektiviseringstiltak i enheten”. Videre ble 14 prosent identifisert gjennom idemyldring, 1 prosent av en annen enhet i Forsvaret, 2 prosent av noen utenfor Forsvaret og 16 prosent på en annen måte. I tillegg var 2 prosent av respondentene ikke kjent med tiltakets opphav.

At så mange svarte “systematisk gjennomgang” er ikke i overensstemmelse med inntrykket at de fleste tiltakene antagelig var kjent fra før. Dersom disse resultatene stemmer, er det meget interessant fordi det indikerer at DIF-ene jobber målrettet med effektivisering. Resultatene forteller imidlertid ikke om denne systematiske gjennomgangen er et resultat av IE-regimet, eller om dette (også) er en del av Forsvarets normale virke. For å forstå nøyaktig hva respondentene legger i “systematisk gjennomgang” må det flere undersøkelser til.

### 4.3.2 Hvor enkelt/vanskelig det var å identifisere tiltakene

Med tanke på at flere av tiltakene virket som normal drift i Forsvaret, er det naturlig å anta at tiltakene har vært enkle å identifisere. Denne antakelsen blir i stor grad understøttet av resultatene fra spørreundersøkelsen, der det ble spurt “På en skala fra 1–6 hvor 1 er “veldig enkelt” og 6 er “veldig vanskelig”, hvor enkelt/vanskelig var det å identifisere tiltaket?”. Resultatene er illustrert i figur 4.6.

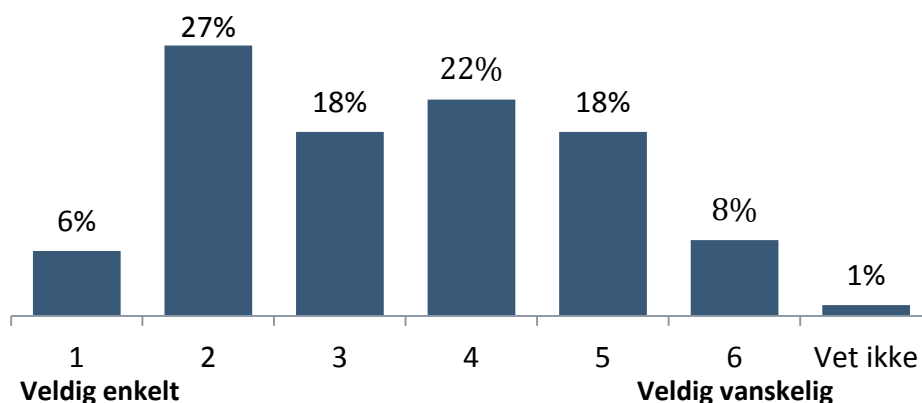


Figur 4.6 Resultatet av spørsmål 3a: “Hvor enkelt/vanskelig var det å identifisere tiltaket?”. Antall tiltak i prosent av besvarelsene, N= 93.

Hvis svaralternativene 1–3 slås sammen til “enkelt”, mener 83 prosent av respondentene at det har vært enkelt å identifisere det tiltaket de har svart for. Tilsvarende mener 14 prosent av respondentene at det har vært vanskelig å identifisere det tiltaket de har svart for. På skalaen var 2 den vanligste responsen, og gjennomsnittsvaret ligger på 2,3. Ut i fra disse resultatene virker identifisering av effektiviseringstiltak i perioden 2009–2012 å ha vært relativt enkelt.

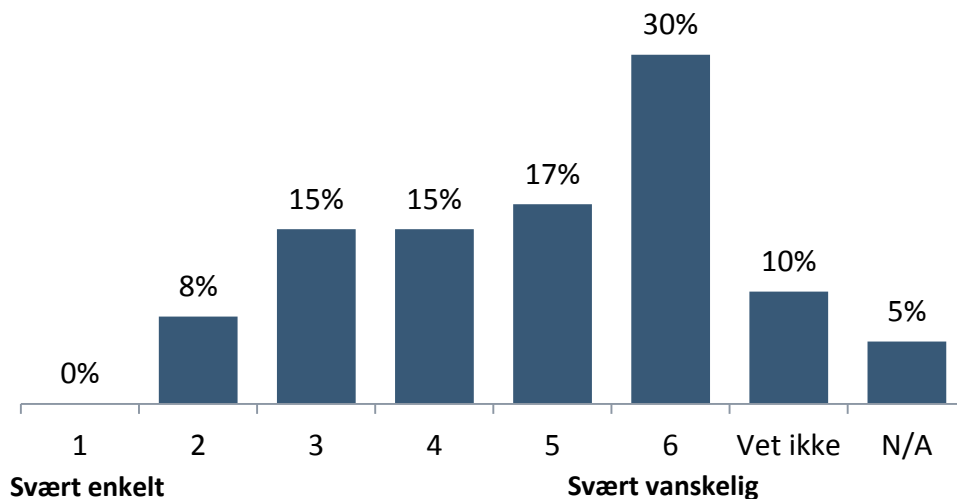
### 4.3.3 Hvor enkelt/vanskelig det var å gjennomføre tiltakene

I spørreundersøkelsen ble det også spurt om hvor enkelt/vanskelig det var å gjennomføre tiltaket. Ordrett var spørsmålet: “På en skala fra 1–6 hvor 1 er “veldig enkelt” og 6 er “veldig vanskelig”, hvor enkelt/vanskelig har gjennomføringsprosessen vært?”. Ikke overraskende syntes respondentene denne prosessen var noe vanskeligere enn å identifisere tiltak. Resultatene er vist i figur 4.7.



Figur 4.7 Resultatet av spørsmål 3b: “Hvor enkelt/vanskelig har gjennomføringsprosessen vært?”. Antall tiltak i prosent av besvarelsene, N= 93.

Hvis 1–3 summeres til “enkelt” og 4–6 til “vanskelig”, har 51 prosent svart at det var enkelt å gjennomføre tiltaket, mens 48 prosent har svart at det var vanskelig. Da spørsmålet “Hvor enkelt/vanskelig er det for din enhet å interneffektivisere for 0,5 prosent årlig?” ble stilt, var det enda flere som helte mot vanskelig (4–6), som vist i figur 4.8.



Figur 4.8 Resultatet av spørsmål 16: “Hvor enkelt/vanskelig er det for din enhet å interneffektivisere for 0,5 prosent årlig?”. Antall tiltak i prosent av besvarelsene,  $N=93$ .

Til sammen (4–6 summert) mener 62 prosent at det er vanskelig for deres DIF å effektivisere for 0,5 prosent årlig, og hele 30 prosent mener det er svært vanskelig. Dette kan bety at IE-kravet allerede har blitt vanskeligere å innfri, men det kan også hende at mange oppfatter det som vanskelig fordi de ikke har kommet i gang med arbeidet eller fordi regimet ikke tilstrekkelig tilrettelegger for effektivisering. Det kan heller ikke utelukkes at noen svarer at effektiviseringskravet er vanskeligere enn det faktisk er fordi de ikke opplever effektiviseringssystemet som positivt. Med andre ord trenger det ikke nødvendigvis å være like vanskelig å effektivisere 0,5 prosent årlig som figur 4.8 tilsier. Det bør her også bemerkes at spørsmålet er uklart med hensyn til tidshorizonten. Om respondentene tenkte på neste periode eller på ubestemt tid da de svarte vil mest sannsynlig ha påvirket deres svar.

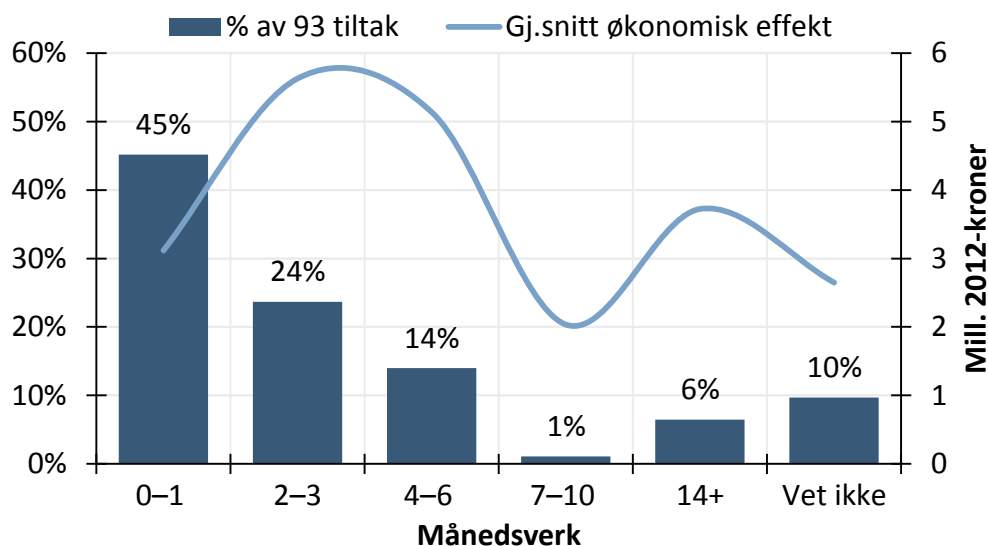
Oppsummert sier resultatene at det har vært enkelt å identifisere de konkrete tiltakene, mens gjennomføringen har vært noe vanskeligere. Å effektivisere 0,5 prosent årlig oppfattes derimot som enda vanskeligere.

#### 4.4 Kostnader i forbindelse med IE

Siden kostnader ikke ble rapportert underveis i tiltaksdatabasen, har vi i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om kostnadene. Konkrete kostnadstall har naturlig nok ikke vært mulig å kartlegge ved hjelp av spørreundersøkelsen, men resultatene gir et bilde av kostnadene i perioden 2009–2012.

#### 4.4.1 Lønnskostnader

Effektiviseringstiltak vil uten unntak være forbundet med lønnskostnader, fordi uansett hvor “enkelt” et tiltak er, vil det ta noe tid å identifisere, gjennomføre og dokumentere det. Hvor mye tid som brukes på hele denne prosessen vil imidlertid kunne variere en del fra tiltak til tiltak. På bakgrunn av dette ble følgende spørsmål stilt i undersøkelsen: “Om lag hvor mange månedsverk har enheten brukt på å identifisere, gjennomføre og dokumentere tiltaket?”.<sup>13</sup> Resultatene fra spørsmålet er vist i figur 4.9.



Figur 4.9 Resultatet av spørsmål 6: “Om lag hvor mange månedsverk har enheten brukt på å identifisere, gjennomføre og dokumentere tiltaket?”. Antall tiltak i prosent besvarelsene (venstre akse), samt gjennomsnittlig økonomisk effekt (høyre akse).  $\bar{X}=370$  og  $N=93$ .

I følge disse resultatene har det mest vanlige vært å bruke 0–1 månedsverk per tiltak. Vi ser at 2–3 og 4–6 også er vanlige svar. Summerer vi ser vi at 83 prosent brukte mellom 0–6 månedsverk på identifisering, gjennomføring og dokumentering.

Ut fra inntrykket om at de “lavhengende fruktene” har blitt plukket først, virker det rimelig at lønnskostnadene forbundet med effektiviseringen har vært små. Samtidig vil sannsynligvis kostnadsfordelingen endre seg fremover, og Forsvaret bør være oppmerksom på at bruken av ressurser kan øke. I så tilfelle er det enda viktigere at et fremtidig effektiviseringsregime tilrettelegger for muligheten til å bruke midler på effektivisering. Dette er for øvrig også anerkjent i IVB LTP (2013–2016), der det presiseres at det skal være mulig å benytte investeringer i forbindelse med effektivisering.

Resultatene forteller også at den gjennomsnittlige økonomiske effekten har vært størst for tiltakene det har blitt brukt 2–3 månedsverk på. Det er rimelig å anta at de tiltakene som tar lengst tid å gjennomføre, også er de tiltakene som gir størst økonomisk gevinst (se f.eks. Kvalvik &

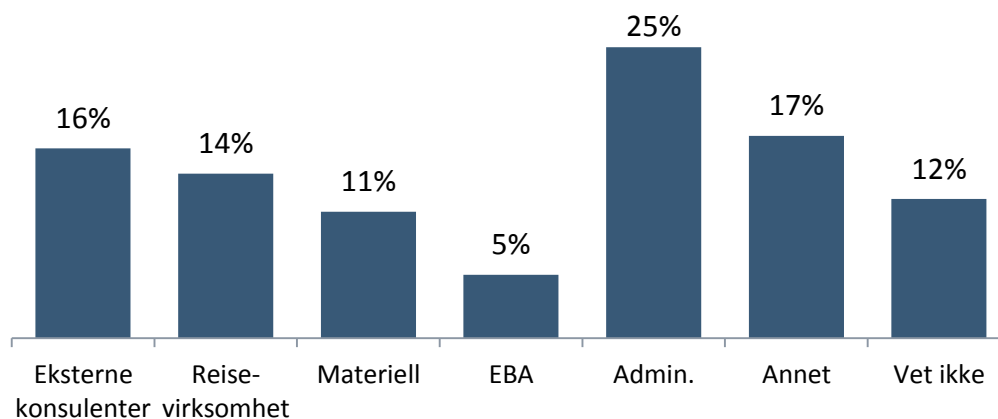
<sup>13</sup> For flere av tiltakene hadde det gått en del tid siden gjennomføring. For at spørsmålet ikke skulle bli for detaljert med hensyn til hva som er rimelig å forvente at respondentene husker, ble det derfor kun spurt om kostnadene for hele prosessen samlet.



Berg-Knutsen, 2009). Disse resultatene viser ingen tendens til dette, men siden kun syv tiltak har brukt mer enn seks månedersverk, er det vanskelig å konkludere med noe her. Stemmer imidlertid denne antagelsen, kan det at det har blitt brukt forholdsvis lite tid på interneffektiviseringen tolkes som en mulighet i det videre arbeidet.

#### 4.4.2 Øvrige kostnader

I tillegg til lønnskostnader vil det også ofte være behov for å bruke midler på blant annet materiell, administrasjon, reisevirksomhet, EBA og eksterne konsulenter i forbindelse med effektivisering. For å undersøke hvorvidt noen av disse eller andre utgiftsposter ble benyttet i forbindelse med effektiviseringen i forrige langtidsperiode, ble følgende spørsmål stilt i spørreundersøkelsen: “Har det blitt brukt midler på annet enn månedersverk i forbindelse med tiltaket?”. På dette spørsmålet kunne respondenten krysse av for flere alternativer, siden å gjennomføre et tiltak kan kreve for eksempel både materiellinvesteringer og reisevirksomhet. Det betyr at prosentandelene vist i figuren 4.10 ikke kan summeres til 100 prosent, slik det har vært mulig i tidligere resultater.



Figur 4.10 Resultatet av spørsmål 7: “Har det blitt brukt midler på annet enn månedersverk i forbindelse med tiltaket?”. Antall tiltak i prosent av besvarelsene, og ikke gjensidig utelukkende alternativer. N=93.

Ikke overraskende er administrative kostnader det flest mener å ha hatt i forbindelse med effektiviseringen. Kanskje mer overraskende er det at ikke flere har krysset av på dette alternativet, siden det for de aller fleste oppgaver vil påbeløpe i det minste noe administrativt arbeid. Spørsmålet er imidlertid uklart med hensyn til hvor store kostnadene måtte være for at respondentene skulle kunne krysse av på et alternativ og respondentene kan derfor ha hatt forskjellig terskel for å krysse av på et alternativ. Denne uklarheten ved spørsmålet gjør dessuten at resultatet gir lite innsikt i hvor store kostnader det dreier seg om i motsetning til for lønn i foregående kapittel.

Ved siden av administrative kostnader har 17 prosent, krysset av på “annet”-alternativet. I spesifiseringen til dette alternativet har respondentene oppgitt blant annet testselskap, kursvirksomhet, flyttebyrå, samt ressurser fra drift og videreutvikling (DVU) som kostnader i forbindelse med de konkrete tiltakene. Å bruke eksterne konsulenter virker heller ikke å være

uvanlig i følge undersøkelsen, 16 prosent har krysset av på dette alternativet. Investeringsutgifter til materiell er også til dels brukt, og denne utgiftsposten blir kanskje mer aktuell fremover.

Vi ser dermed at det har blitt brukt både lønnskostnader og øvrige kostnader for å effektivisere i perioden 2009–2012. Hvis inntrykket om at de enkleste tiltakene er tatt først stemmer, kan det bli vanskeligere å effektivisere i tiden fremover og det kan føre til at effektiviseringskostnadene øker.

#### 4.5 Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?

I dette kapittelet har vi sett på hvordan DIF-ene effektiviserte i langtidspannen 2009–2012. Mange av tiltakene fra denne perioden fremstår som “lavhengende frukter”. Et godt eksempel er tiltak som går ut på å redusere svinn. Slike tiltak er viktige å gjennomføre for å holde kostnadene nede, og for en organisasjon i stadig utvikling vil denne type tiltak alltid være aktuelle. Samtidig er det rimelig å anta at potensialet for denne typen tiltak vil kunne falle etter hvert. Med andre ord kan man forvente at effektivisering fremover krever større innsats enn tidligere. Denne utfordringen er for øvrig påpekt i blant annet FSJ VP (2013–2016), hvor den adresseres ved at tiltak i inneværende langtidspanne i større grad skal komme fra sentralt hold.

I tillegg virker flere av tiltakene fra perioden å ligge utenfor Forsvarsstabens egen definisjon av effektivisering. Flere av dem bør heller betegnes som normal drift, som mindre forbedringer og endringer i rammebetingelser som skjer uavhengig av effektivisering. Mange av disse tiltakene har det til felles at de neppe kan ha en varig effekt, et moment som er sentralt i Forsvarsstabens definisjon av effektivisering. Dette gjelder spesielt reforhandling og fornying av rammeavtaler, men også andre tiltak virker å være et resultat av omstendigheter fremfor å være et resultat av målrettet effektivisering. Disse omstendighetene kan da senere gjerne endres på nytt, da i Forsvarets disfavør. Eksempler her kan være tiltak som har ført til reduserte leiekostnader fordi den tidligere leiekontrakten har utløpt og man har blitt nødt til å flytte til andre kontorlokaler, som tilfeldigvis har hatt en lavere leiepris.

Selv om denne type tiltak har gitt store besparelser i forrige periode, bør man regne med at lignende tiltak, eller omstendigheter, også har ført til økte kostnader i forrige langtidspanne. For eksempel at en avdeling har måttet bytte kontorlokaler, som tilfeldigvis har hatt høyere leiepris. Eller at en fornyet rammeavtale har blitt dyrere enn den foregående på grunn av omstendigheter i markedet.<sup>14</sup> At Forsvaret kontinuerlig jobber med å få best mulig priser for de varer og tjenester de kjøper er uten tvil et viktig arbeid. En må imidlertid ha realistiske forventninger til i hvilken grad slike tiltak kan gi varige effekter og bidra til å finansiere forsvarsstrukturen.

At flere av tiltakene ligner normal drift gir også grunn til å sette spørsmålstegn ved hvilken betydning effektiviseringskravet, og regimet for øvrig, har hatt med hensyn til gevinstrealisering. Et slikt regime innebærer kostnader i form av rapportering, oppfølging og evaluering, og bør derfor bidra til at tiltak, som ellers ikke ville blitt gjennomført, blir gjennomført. Hvorvidt dette har vært tilfelle i forrige periode er et tema i neste kapittel.

---

<sup>14</sup> For eksempel vil en rammeavtale hvor priser på flyreiser fastsettes være påvirket av konkurranse i flymarkedet og oljepriser.

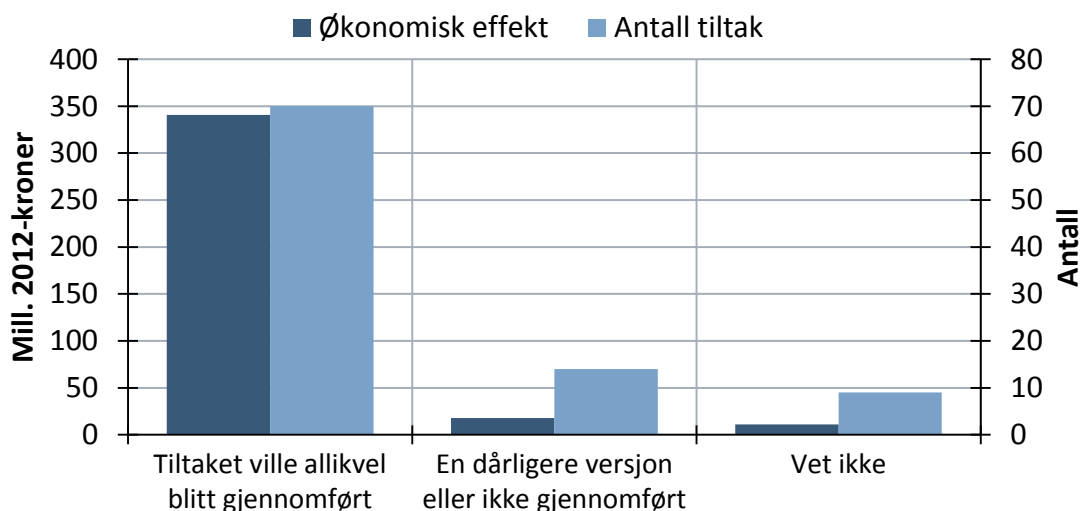
## 5 Incentivstrukturens betydning

I dette kapittelet ser vi på hvilken betydning IE-regimet har hatt for gevinstrealiseringen i den forrige langtidperioden. Hvordan incentivstrukturen påvirker DIF-enes atferd er avhengig av hvordan strukturen er bygd opp, men det er også avhengig av at incentivene er kjent og tydelige. Vi skal derfor også se på hvordan regimet ble kommunisert i forrige periode. Til slutt tar kapittelet opp tiltaksoverføring, og hvilke potensielle gevinster det kan gi hvis regimet legger til rette for det.

### 5.1 Har regimet bidratt til gevinstrealisering?

I følge Prop. 73 S (2011–2012) er det avgjørende at forutsatte effektiviseringsgevinster realiseres for å kunne finansiere den vedtatte strukturen. Effektiviseringsgevinster er med andre ord en forutsetning for et budsjett i balanse. I den sammenheng er det interessant å undersøke om effektiviseringsregimet faktisk har bidratt til en reell gevinstrealisering. I spørreundersøkelsen ble derfor følgende spørsmål stilt: ”Hva tror du ville skjedd med tiltaket hvis interneffektiviseringskravet ikke eksisterte?”.

Som figur 5.1 viser svarte hele 70 av 93, dvs. 75 prosent, at den samme versjonen av tiltaket ville blitt gjennomført uavhengig av IE-kravet. Kun 14 respondenter (15 prosent) svarte at tiltaket enten ikke ville blitt gjennomført eller at en dårligere versjon av det ville blitt gjennomført. Av de tiltakene som er med i undersøkelsen, som svarer til 370 mill. av den økonomiske effekten i perioden, kan maksimalt 55,5 mill. kroner tilskrives IE-kravet i følge disse resultatene.

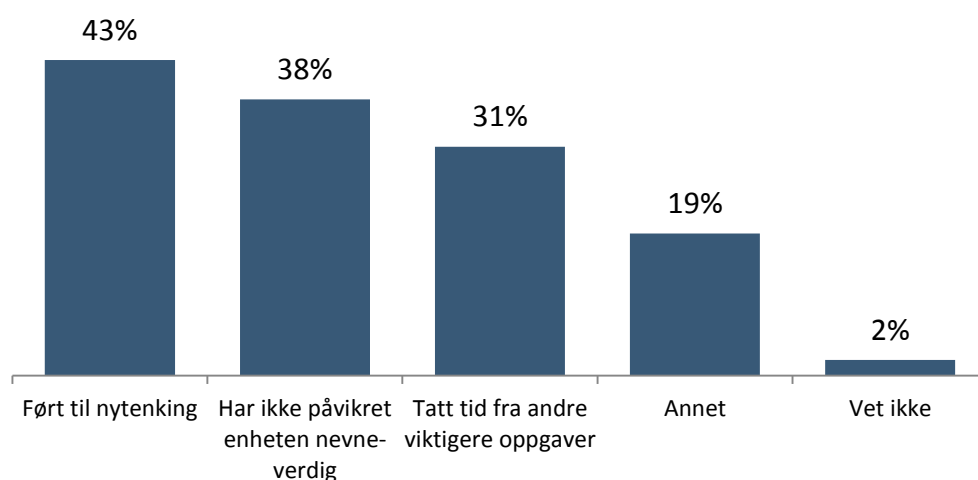


Figur 5.1 Resultatet av spørsmål 5: ”Hva tror du ville skjedd med tiltaket hvis interneffektiviseringskravet ikke eksisterte?”. Økonomisk effekt og antall tiltak.  $\emptyset=370$  og  $N=93$ .

Hvis dette stemmer har effekten av IE-regimet først og fremst vært økt rapportering og administrativt arbeid. I så tilfelle kan regimet i seg selv sies å være ineffektivt. Målet med effektiviseringen har vært (og er) å omdisponere midler til prioritert virksomhet, noe som helt fint kan gjøres uten å ha et effektiviseringsregime.

Det finnes imidlertid alternative forklaringer på resultatene i figur 5.1. En nærliggende forklaring er at effektiviseringsansvarlige ubevisst har blitt mer oppmerksomme på effektivisering, som følge av regimet, og at dette i sin tur har medført flere tiltak. Det kan heller ikke utelukkes at respondentene har en egeninteresse av å svare at tiltakene ville blitt gjennomført uansett. Siden det motsatte indikerer at enhetene ellers ikke ville ha brydd seg om å være effektive, og det setter dem i et dårlig lys. Hvis man i tillegg ikke ønsker å ha IE-regimet, er det særlig grunn til å svare at det ikke har noen effekt.

Med andre ord er det flere mulige forklaringer på disse resultatene. I spørreundersøkelsen ble det også spurt mer generelt om hvordan IE-kravet har påvirket enhetene. Resultatet fra dette spørsmålet er gjengitt i figur 5.2 og står i kontrast til resultatene fra det forrige spørsmålet (figur 5.1).



Figur 5.2 Resultatet av spørsmål 18: "Hvordan har interneffektiviseringskravet påvirket din enhet?". Antall tiltak i prosent av besvarelsene, og ikke gjensidig utelukkende alternativ. N=93.

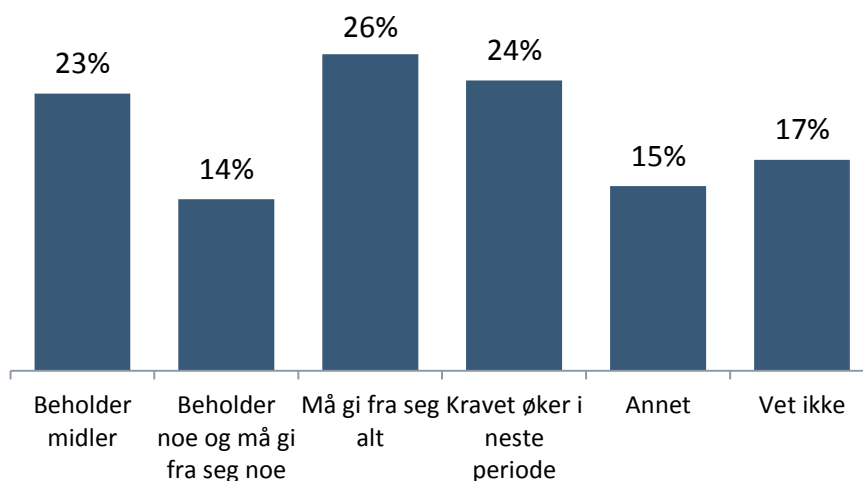
Ser man på resultatene fra disse to spørsmålene sammen, ser man at 36 prosent både svarer at IE-kravet har ført til nytenking i enheten og at samme versjon av det konkrete tiltaket ville blitt gjennomført uavhengig av kravet<sup>15</sup>. Det disse respondentene sier er at IE-kravet generelt har ført til nytenking i deres enhet, men ikke til det konkrete tiltaket. Det er selvfølgelig fullt mulig, men det kan virke litt underlig at 43 prosent "nytenking" bare har resultert i 15 prosent "nye eller bedre tiltak" (jf. figur 5.1).

Den tilsynelatende "meningsendringen" fra spørsmål nr. 5 til spørsmål nr. 18 kan også til dels skyldes formuleringen av spørsmålene, og at svaralternativene har vært ledende. Samlet fremstår det som vanskelig å svare på bakgrunn av disse resultatene hvorvidt regimet har bidratt til ytterligere gevinster. Men det er et høyst relevant spørsmål og fortjener videre oppmerksomhet.

<sup>15</sup> Dette er beregnet i Excel og er ikke mulig å se ut i fra figur 5.1 og 5.2.

## 5.2 Uklarhet rundt regimet

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at det har vært uklarhet rundt selve regimet. At det skal effektiviseres for 0,5 prosent årlig har vært klart, men hva som skjer dersom en DIF effektiviserer for mer eller mindre enn dette kravet har derimot ikke blitt kommunisert like godt. Dette kommer tydelig frem av svarene på spørsmålet “Hva tror du skjer hvis en enhet interneffektiviserer for mer enn 0,5 prosent årlig?”, vist i figur 5.3. Merk at det her har vært mulig krysse av på flere alternativer, og at svaralternativene ikke er gjensidig utelukkende.



Figur 5.3 Resultatet av spørsmål 17: “Hva tror du skjer hvis en enhet interneffektiviserer for mer enn 0,5 prosent årlig?”. Antall tiltak i prosent av besvarelsene, og ikke gjensidig utelukkende alternativ. N=93.

Figur 5.3 viser at det er stor variasjon i hva respondenten tror vil skje derom en enhet effektiviserer for mer enn 0,5 prosent årlig. Omtrent like mange respondenter, 23 prosent, tror enheten får beholde alle frigjorte midler, som respondenter som tror enheten må gi fra seg alle midlene, 26 prosent. At svarene er så vidt forskjellige kan skyldes at praksisen også har vært forskjellig.

Mangelen på klare retningslinjer er uansett uheldig. Hvis en enhet tror at den ikke får beholde midler den frigjør utover de 0,5 prosentene, har den et klart økonomisk incentiv til å effektivisere uten å rapportere det, eventuelt ikke å effektivisere utover kravet i det hele tatt. Tror enheten i stedet eller i tillegg at kravet vil øke neste år, vil det å “spare” effektiviseringstiltak være en rasjonell strategi. Siden man da antar at kravet ikke vil øke, samtidig som enheten har noen tiltak “på lager” for å klare å innfri kravet neste år. For Forsvaret samlet vil derimot en slik strategi potensielt kunne bli dyr, siden tidligere gjennomføring av tiltaket vil kunne spare Forsvaret for mer penger.

Det er ikke gitt at enhetene effektiviserer mindre hvis de ikke får beholde midlene. DIF-ene kan også ha andre og mer tungtveiende incentiver til å effektivisere. For eksempel at de synes det er et viktig og nødvendig arbeid, og at det i seg selv gir motivasjon til å effektivisere mest mulig (se faktaboks i delkapittel 6.2). Men det er uansett ikke en fordel at regimet er uklart fordi det kan gi

utilsiktede uheldige konsekvenser. Med bedre og tydeligere kommunisering av regimet kan man også oppnå at DIF-ene føler seg mer involvert i hele prosessen, som igjen kan skape større ansvarsfølelse og engasjement.

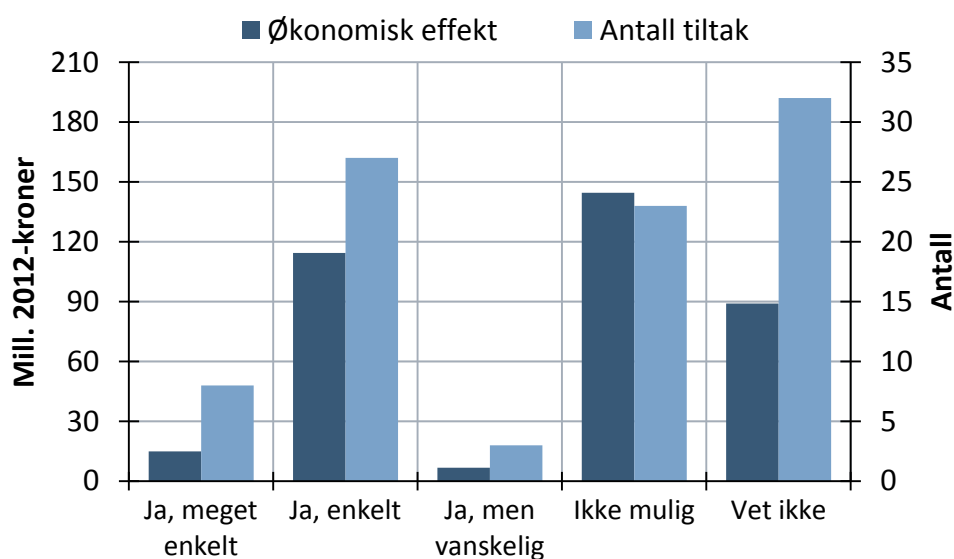
I inneværende langtidperiode er konsekvenser av overoppnåelse tydelig skissert i IVB LTP (2013–2016), se avsnitt 1.3.2. Hvorvidt dette regimet blir kommunisert ut til nøkkelpersoner og ikke minst praktisert, gjenstår å se. Hva som skjer ved en eventuell underoppnåelse er det fremdeles lite eller ingen tilgjengelig informasjon om, her kan det også være nyttig med klarere retningslinjer.

For øvrig er IE-regimet også tvetydig med hensyn til definisjonen av effektivisering. I følge Forsvarets definisjon er tiltak som gir økt struktur, virksomhet eller nytte til *samme* økonomiske tildeling også effektivisering, jf. kapittel 1.2. IE-regimet gir imidlertid ingen incentiver til å gjennomføre denne type tiltak, med mindre de i neste omgang kan muliggjøre en kostnadsreduksjon.

### 5.3 Tiltaksoverføring

Å finne gode effektiviseringstiltak kan både være tidkrevende og vanskelig, men i noen tilfeller kan en slik prosess forenkles ved å lære av hvordan andre har effektivisert. Enkelte ganger kan effektiviseringstiltak til og med være direkte overførbare fra en enhet til en annen. For å undersøke om noen av tiltakene fra perioden 2009–2012 er overførbare, ble spørsmålet “Kan tiltaket gjennomføres i andre enheter i Forsvaret?” stilt i spørreundersøkelsen.

På dette spørsmålet svarte 8 av de 93 respondentene at det ville være meget enkelt, 27 svarte at det ville være enkelt og 3 at det ville være mulig, men vanskelig. Det var også mange, 23 stykker, som svarte at det ikke ville være mulig og 32 som svarte “vet ikke”. Dette er vist i figur 5.4.



Figur 5.4 Resultatet av spørsmål 13: “Kan tiltaket gjennomføres i andre enheter i Forsvaret?”. Økonomisk effekt og antall tiltak.  $\bar{O}=370$  og  $N=93$ .

I perioden 2009–2012 ble det ikke viet mye oppmerksomhet til tiltaksoverføring. I tiltaksdata-basen blir det spurt om tiltakene er overførbare, men av de litt over 300 identifiserte tiltakene er det bare tre som har svart på spørsmålet. Potensialet ved å dele ideer og lære av hverandre kan imidlertid være stort, noe som kan illustreres ved hjelp av et enkelt talleksempel. Hvis alle tiltakene som er “meget enkelt” og “enkelt” å overføre blir overført til en annen enhet, og har samme økonomisk effekt i enheten det overføres til, vil Forsvaret “enkelt” kunne realisere ytterligere gevinster for 129 mill. 2012-kroner. Overføres tiltakene til to enheter vil Forsvaret kunne realisere gevinster for 258 mill., osv.

Mange av tiltakene som ble gjennomført i perioden 2009–2012, er imidlertid veldig like hverandre og kan således kanskje allerede anses som overført. Men hvis effektivisering i tiden fremover stiller høyere krav til nytenking og kreativitet, kan behovet for og gevinsten av “å dele” gode tiltak og prosesser øke. Å gjøre det enklere for DIF-ene å dele tiltaksidéer er for øvrig en av tankene bak den web-baserte tiltaksdatabasen FST holder på å utvikle.

#### **5.4 Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?**

Vi har sett at resultatene fra spørreundersøkelsen angående hvorvidt regimet har bidratt til effektivisering kan ha flere alternative forklaringer. Ser vi resultatene i sammenheng med hvilke tiltak som har blitt gjennomført, jf. delkapittel 4.2, virker det imidlertid sannsynlig at flere av de gjennomførte tiltakene også ville blitt gjennomført hvis IE-regimet ikke eksisterte. Dette er i så fall både positivt og negativt. Det er positivt fordi det antyder at Forsvaret er opptatt av effektivisering uavhengig av et effektiviseringsregime. Og det er negativt fordi det indikerer at regimet har hatt en begrenset merverdi utover det å omdisponere midler.

Det uttalte formålet med effektiviseringskravet er tross alt å omdisponere midler, men det kan også gjøres uten et effektiviseringsregime. Effektiviseringsregimet bringer med seg kostnader, blant annet på grunn av rapportering, oppfølging og evaluering av tiltakene. Skal man fortsette med et slikt regime bør derfor disse kostnadene kunne rettferdiggjøres, ved at regimet bidra til effektiviseringsgevinster utover de gevinstene som ellers ville ha blitt realisert. At flere av tiltakene i perioden 2009–2012 antagelig ville blitt gjennomført også uten et IE-regimet, kan tyde på at kravet for hva som “godkjennes” som effektivisering burde bli strengere, og regimet bør i enda større grad bidra til gevinstrealisering. Nøyaktig hvordan regimet skal se ut for å optimalisere gevinstrealiseringen er imidlertid ikke opplagt.

Med utgangspunkt i erfaringene kan vi se noen klare forbedringsmuligheter. Deriblant at konsekvensene av over- og underoppnåelse bør bli tydeligere kommunisert. I IVB LTP (2013–2016) er konsekvensene av overoppnåelse skissert, det som gjenstår er derfor å sikre at informasjonen når ut til de den gjelder. Erfaringene tilsier også at deling av tiltaksidéer kan gjøres i større grad enn hva som har blitt gjort tidligere, og at dette potensielt kan være kilde til store gevinster. En web-basert tiltaksdatabase vil bidra til å gjøre tiltaksidéer mer tilgjengelig. I tillegg kan det være fornuftig å vurdere en belønningsordning for de som deler og foreslår tiltak for andre. Et forum hvor erfaringer fra hele effektiviseringsprosessen deles, og ikke bare ideene, kan også være nyttig.

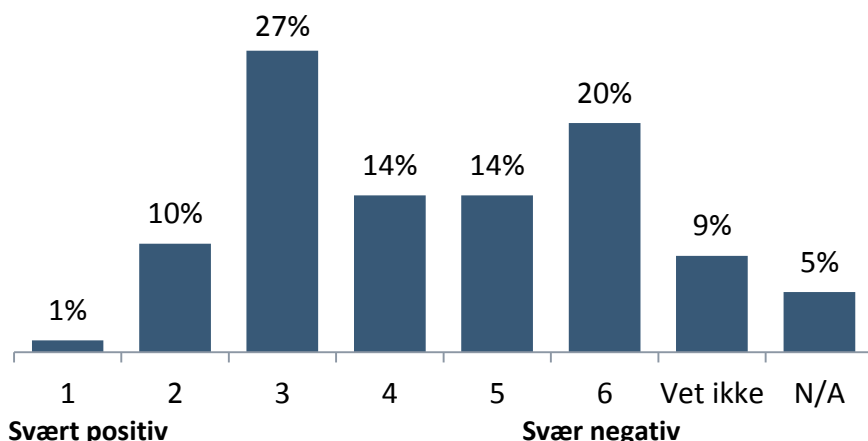
## 6 Kultur og holdninger

I tillegg til incentivstrukturen kan kultur og holdninger til interneffektiviseringen i Forsvaret ha betydning for hvor mange og hva slags tiltak som identifiseres og gjennomføres. I dette kapitlet forsøker vi derfor å avdekke kultur og holdninger til effektivisering i Forsvaret, gjennom å se på hvordan DIF-ene har opplevd effektiviseringskravet og arbeidet med de konkrete tiltakene<sup>16</sup>.

### 6.1 DIF-enes erfaringer med effektiviseringskravet

I spørreundersøkelsen ble det spurt om enhetene generelt har en positiv eller negativ erfaring med IE-kravet. Her svarte 38 prosent at de har positive erfaringer, mens 48 prosent svarte at de har negative erfaringer. Det er med andre ord en liten overvekt av respondenter med negativ erfaring. De resterende 14 prosentene har enten svart at de ikke vet eller har ikke svart i det hele tatt. Resultatet, vist i figur 6.1, forteller at erfaringene har vært varierende.

Ideelt sett ville det være en fordel hvis flere hadde positive erfaringer med effektiviseringskravet. At såpass mange har negative erfaringer med kravet kan skyldes at regimet ikke har vært optimalt, men det kan også indikere en motvilje til kravet og effektiviseringsregimet for øvrig. Uansett er det et dårlig tegn når 20 prosent svarer at de har svært negativ erfaring med IE-kravet, fordi det kan føre til negative holdninger til effektivisering og bli til en bremsekloss i effektiviseringsarbeidet.



Figur 6.1 Resultatet av spørsmål 15: "Har enheten generelt positive/negative erfaringer med interneffektiviseringskravet på 0,5 prosent. Antall tiltak i prosent av besvarelsene, N=93.

### 6.2 DIF-enes erfaringer med de konkrete tiltakene

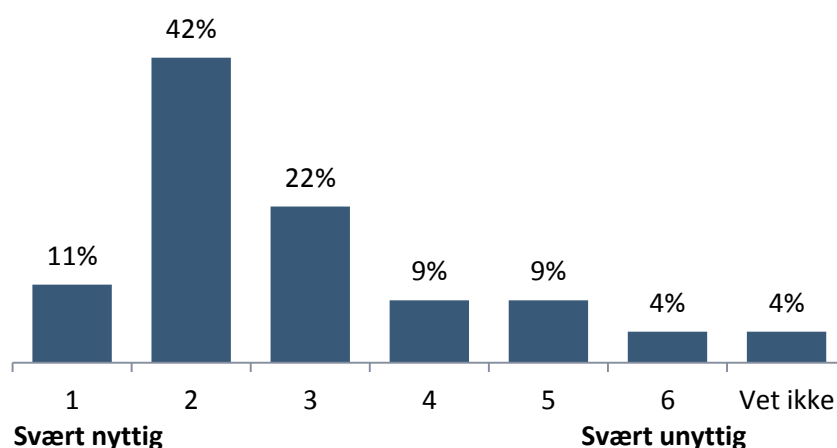
En ting er hvordan IE-regimet blir oppfattet, en annen ting er hvordan enhetene har opplevd arbeidet med de konkrete tiltakene. Det er ikke nødvendigvis bare de ytre motivasjonsfaktorene som er avgjørende for gode resultater, også de indre faktorene påvirker motivasjon (se faktaboks). I denne sammenheng kan man se på effektiviseringskravet som en ytre motivasjonsfaktor. Mens

<sup>16</sup> Hele dette kapitlet er basert på spørreundersøkelsen, hvor respondentene har blitt bedt om å svare på vegne av sine respektive DIF-er.



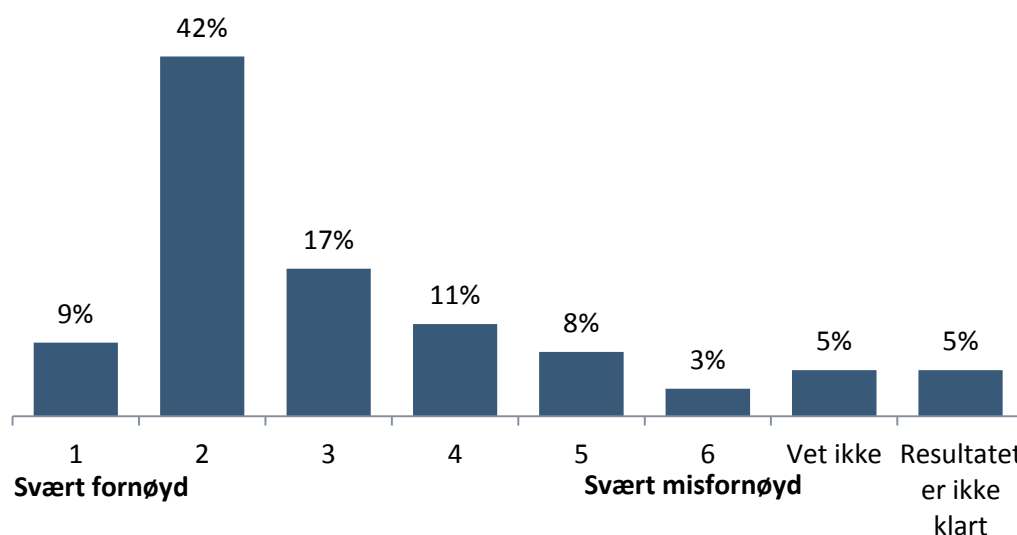
hvor nyttig DIF-ene opplever arbeidet med effektiviseringstiltakene og hvor fornøyd de er med resultatene kan gjenspeile indre motivasjonsfaktorer.

I spørreundersøkelsen ble det derfor spurt om hvor nyttig enhetene totalt sett har opplevd arbeidet med tiltakene, på en skala fra 1–6 hvor 1 var "svært nyttig" og 6 var "svært unyttig". På dette spørsmålet svarte 74 prosent på den positive enden av skalaen (fra 1 til 3), som kan oversettes til at de har oppfattet arbeidet som nyttig. Resultatene er vist i figur 6.2.



Figur 6.2 Resultatet av spørsmål 11: "Hvordan har enheten totalt sett opplevd arbeidet med tiltaket?". Antall tiltak i prosent av besvarelsene, N=93.

Tilsvarende ble det også spurt om hvor fornøyd/misfornøyd enhetene er med effektiviserings-tiltakene. På dette svarte 68 prosent at de er fornøyd, 22 prosent at de er misfornøyd, og de resterende enten at de ikke vet eller at det er for tidlig å si. Figur 6.3 viser disse resultatene.



Figur 6.3 Resultatet av spørsmål 12: "Hvor fornøyd/misfornøyd er enheten med tiltaket?". Antall tiltak i prosent av besvarelsene, N=93.

Virkningene av motivasjonsfaktorer er selvfølgelig for komplekse til at de kan fanges opp av noen enkle spørsmål i en spørreundersøkelse. Men resultatene indikerer at respondentene generelt er tilfredse med det gjennomførte effektiviseringsarbeidet. Med hensyn til motivasjon for det videre effektiviseringsarbeidet er dette positivt.

### Ytre og indre motivasjon

Ytre motivasjon refererer til atferd som utføres med bakgrunn i ytre belønninger, som for eksempel å ta oppvasken for å få skryt eller bli fremstilt i et godt lys. Lønn, bonus, frynsegoder og forfremmelse er også eksempler på ytre motivasjonsfaktorer. Felles for disse motivasjonsfaktorene er at kilden til motivasjon ligger utenfor det å utføre selve aktiviteten, og er i stedet knyttet til resultat som følger av den (Kuvaas, 2005).

Indre motivasjon referer derimot til atferd utført med bakgrunn i indre belønninger, for eksempel interesse, tilfredshet, velbehag eller glede knyttet til aktiviteten som utføres (Kuvaas, 2005). Å dra på stranda en varm og solfylt sommerdag vil for de fleste ikke kreve ytre motivasjonsfaktorer, fordi det i seg selv gir varme og glede, altså indre belønning<sup>17</sup>.

## 6.3 Oppsummering: Hva kan vi lære av erfaringene?

Spørreundersøkelsen indikerer at arbeidet med de konkrete tiltakene hovedsakelig har blitt oppfattet som nyttig, og at DIF-ene stort sett er fornøyd med resultatene. Dette er svært positivt med hensyn til indre motivasjon og det videre effektiviseringsarbeidet. Respondentenes erfaringer med effektiviseringssystemet er derimot mer negative. Dette kan indikere en motvilje mot eller misnøye med regimet, men det kan også indikere at regimet ikke er optimalt, eller en kombinasjon. Det er vanskelig å konkludere med noe her, men dette kan være interessant å undersøke nærmere.

## 7 Oppsummering

I denne rapporten har vi sett på hvordan IE-regimet har påvirket interneffektiviseringen i Forsvaret i perioden 2009–2012. Interneffektiviseringskravet på 0,5 prosent ble innfridd med god margin i denne perioden, men i følge tiltaksdatabasen har 177 mill. av den gjennomførte effektiviseringen faktisk vært kostnadskutt. Det er imidlertid svært få tiltak, 4 prosent i følge spørreundersøkelsen, som har hatt negativ effekt på operativ evne.

Det overordnede målet med interneffektiviseringen er å frigjøre ressurser til å styrke prioritert virksomhet i Forsvaret. Dette målet kan nås både gjennom effektivisering og kostnadskutt, så lenge kostnadskuttene foretas i lavere prioritert virksomhet. Det er allikevel ikke irrelevant om

---

<sup>17</sup> I følge BI-forsker Bård Kuvaas (2005) er ytre motivasjon som kilde til gode prestasjoner mer effektivt enn indre motivasjon når det gjelder oppgaver hvor kvantitet er viktigere enn kvalitet. For de mer kunnskapsintensive oppgavene er det derimot den indre motivasjonen som er avgjørende.

det er effektivisering eller kostnadsutt som blir brukt for å nå målet. Hvis det som kalles effektivisering blir til kostnadsutt i praksis, kan linjen miste tilliten til effektiviseringsregimet. Dessuten vil regimet kunne anses som overflødig hvis det ikke bidrar til gevinstrealisering utover det som ville blitt realisert uten regimet.

FFI har forsøkt å finne hvorvidt regimet har bidratt til gevinstrealisering. Resultatene angående dette er imidlertid tvetydige. Mange av respondentene i spørreundersøkelsen mener tiltakene fra perioden 2009–2012 ville blitt gjennomført uavhengig av effektiviseringskravet. Samtidig som flere, og noen ganger de samme, mener at kravet har ført til nytenking. For å konkludere her er det nødvendig med videre undersøkelser.

Flere av de gjennomførte tiltakene i perioden 2009–2012 virker å være såkalte “lavthengende frukter”. Særlig gjelder dette kostnadskontroll-tiltakene, som står for 17 prosent av den økonomiske effektiviseringsgevinsten i perioden. Disse tiltakene handler om å stramme inn der man tidligere kanskje har hatt det litt romslig. Å kontrollere at kostnader ikke er unødvendig store er et viktig arbeide. Samtidig er det en grense for hvor mye Forsvaret kan stramme inn uten at det går på bekostning av virksomheten. Effektiviseringsarbeidet i tiden fremover vil derfor sannsynligvis bli vanskeligere enn før, fordi Forsvaret etter hvert vil måtte begynne “å høste fruktene som henger høyere opp”. I alle fall hvis effektivisering skal bidra til å finansiere utviklingen i strukturen.

Det ble gjennomført mange gode tiltak i forrige langtidperiode, og flere av disse kan være eksempler til etterfølgelse. Å dele tiltaksidéer og lære av hverandre bidrar til å gjøre det fremtidige effektiviseringsarbeidet enklere, og kan potensielt fremdrive store effektiviseringsgevinster. Å legge til rette for og motivere til mer tiltaksdeling er derfor å anbefale. FST er allerede i gang med å gjøre DIF-enes tiltaksidéer mer tilgjengelig, gjennom den web-baserte tiltaksdatabasen de holder på å utvikle. I tillegg kan det være fornuftig å vurdere en belønningsordning for de som deler og foreslår tiltak for andre. Et forum hvor erfaringer fra hele effektiviseringsprosessen deles, og ikke bare ideene, kan også være nyttig.

Et godt IE-regime kan være avgjørende for sikre fremtidig effektivisering, men det er ikke nødvendigvis tilstrekkelig. IE-regimet bør også være kjent og tydelig for dem det er ment å påvirke, det vil si de som faktisk gjennomfører effektiviseringsarbeidet i Forsvaret. I rapporten har vi sett at deler av regimet ble underkommunisert i forrige periode. Spesielt var konsekvensene av å effektivisere mer eller mindre enn kravet uklare for DIF-ene, og dette kan ha påvirket DIF-enes atferd negativt. Fremover er det derfor viktig å gjøre regimet kjent og tydelig for de det gjelder.

Det er også en fordel hvis de som gjennomfører effektiviseringsarbeidet har gode erfaringer med det. Generelt sier flere at de har hatt negativ erfaring med IE-kravet enn positiv. Erfaringer fra arbeidet med de konkrete tiltakene er derimot mer positive. De fleste som har jobbet med tiltakene, har opplevd dette som nyttig arbeid og er fornøyd med resultatene. Dette er bra fordi det kan gi motivasjon til å fortsette med effektiviseringsarbeid. At mange har negative erfaringer med IE-

kravet og samtidig er fornøyd med effektiviseringsarbeidet, kan indikere at DIF-ene ikke syntes IE-regime er optimalt, men at de generelt er positive til effektivisering i Forsvaret.

I den grad man forutsetter effektiviseringsgevinster i budsjettplanleggingen, bør man være oppmerksom på at effektiviseringstiltakene som gjennomføres ikke nødvendigvis er varige. Noen tiltak ser også ut til å være et resultat av endring i omstendigheter og ikke et resultat av målrettet effektivisering. Disse omstendighetsendringene har gitt kostnadsreduksjon, men tilsvarende omstendighetsendringer som medfører kostnadsøkning blir ikke registrert. I tillegg vil det være avgjørende at tiltakene som gjennomføres er kostnadseffektiverende for Forsvaret som helhet, og ikke kun for én enhet i Forsvaret. I denne sammenheng kan det også nevnes at IE-regimet bør legge til rette for og stimulere til gjennomføring av tiltak som gir økte kostnader for en enhet, men reduserte kostnader for Forsvaret i sin helhet.

I hvilken grad effektivisering kan bidra til å finansiere utviklingen i strukturen fremover er for øvrig ikke gitt. Kanskje kan Forsvaret fortsette å effektivisere for rundt 0,5 prosent i året i lang tid fremover, og kanskje må kravet snart reduseres. For et regime der gevinsten forskutteres er det viktig å vite hvor denne grensen går, fordi hvis (eller når) den krysses vil effektivisering bli til kostnadskutt. Og går det for langt vil strategien ikke være bærekraftig. Det er derfor viktig å være oppmerksom på dette i det videre effektiviseringsarbeidet.

## **7.1 Videre arbeid**

Denne rapporten er et ledd i FFI sitt arbeid med å samle erfaringer fra det tidligere effektiviseringsarbeidet i Forsvaret. Det gjenstår fortsatt en lang rekke ubesvarte spørsmål om effektiviseringen 2009–2012 og den fremtidige innretningen av effektiviseringen. Blant annet hvilken rolle IE-regimet faktisk har spilt for det oppnådde resultatet, hvordan DIF-ene har jobbet med effektivisering i praksis, og hvordan man best kan stimulere til læring og deling på tvers. Og ikke minst hvordan incentivstrukturen, eller IE-regimet, bør se ut. FFI vil i den videre forskningen søke å besvare disse spørsmålene.

## Referanser

Forsvarsdepartementet (2007). St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.

Forsvarsdepartementet (2012). Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*.

Forsvarsdepartementet (2012). *Spørsmål nr. 1206 til skriftlig besvarelse om interneffektivisering i Forsvaret for langtidsperioden 2009–2012*. Besøkt den 25. februar 2014:

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/svar-til-stortinget/brev-til-stortinget/2012/sporsmal-nr-1206-til-skriftlig-besvarels.html?id=679750>

Forsvarsdepartementet (2013). IVB LTP (2013–2016) *Et forsvar for vår tid*.

Forsvarssjefen (2013). FSJ VP (2013–2016) *Forsvarssjefens virksomhetsplan*.

FST/Org (2013). *Effektivisering: Status og veien videre*. (en PowerPoint-presentasjon). Besøkt den 11. april 2014: FISBasis.

Kvalvik, S. N. & Berg-Knutsen, E. (2009). *Kostnadseffektiv drift av forsvaret – teoretisk fundament*. FFI-rapport 2009/00305.

Olstad, S. (2012). *Effektivisering så langt: hva har fungert og hva har ikke fungert?* (en PowerPoint-presentasjon). Besøkt den 7. juni 2014:

[www.ffi.no/no/Prosjekter/Documents/OLSTAD\\_FFI-SEMINAR\\_2012-09-04.pdf](http://www.ffi.no/no/Prosjekter/Documents/OLSTAD_FFI-SEMINAR_2012-09-04.pdf)

## Forkortelser

ADMIN	Administrasjon
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
ENØK	Energiøkonomisering
ETJ	Etterretningstjenesten
FAKT	Forsvarets avdeling for kultur og tradisjon
FHS	Forsvarets høyskole
FLA	Forsvarets lønnsadministrasjon
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMS	Forsvarets mediesenter
FOFO	Forsvarets Forum
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
FPT	Forsvarets personelltjeneste (heter i dag Forsvarets personell- og vernepliktssenter, og forkortes FPVS)
FRA	Forsvarets regnskapsadministrasjon
FSA	Forsvarets sikkerhetsavdeling
FSAN	Forsvarets sanitet
FSES	Forsvarets etterretningsskole (forkortes i dag med FEH, og er underlagt sjefen for etterretningstjenesten)
FST	Forsvarsstaben
GIH	Generalinspektøren for Hæren
GIHV	Generalinspektøren for Heimevernet
GIL	Generalinspektøren for Luftforsvaret
GIS	Generalinspektøren for Sjøforsvaret
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
INI	Forsvarets informasjonsstruktur (heter i dag Cyberforsvaret, og forkortes med CYFOR)
LOG	Logistikk
VPV	Vernepliktsverket (heter i dag Forsvarets personell- og vernepliktssenter, og forkortes FPVS)



### **Erfaringer fra interneffektiviseringsperioden 2009-2012**

I perioden 2009-2012 gjennomførte Forsvaret om lag 150 interneffektiviseringstiltak som ga en kostnadsreduksjon på til sammen ca. 600 millioner kroner. For hvert av disse tiltakene sendes det nå ut et spørreskjema som har til hensikt å samle inn erfaringer fra effektiviseringsarbeidet. Formålet med dette arbeidet er å bidra til at det videre effektiviseringsarbeidet i størst mulig grad bygger på de tidligere erfaringene. Basert på resultatene vil FFI gi anbefalinger til FST og FD for fremtidig innretting av interneffektivisering i Forsvaret.

Spørreskjemaet er todelt. I del 1 stilles det kun spørsmål angående tiltaket oppgitt i e-posten. Eventuelle andre effektiviseringstiltak du har arbeidet med skal du se bort i fra i denne delen. I del 2 stilles det spørsmål generelt om interneffektiviseringen. Det vil ta ca. 5 minutter å svare på spørreskjemaet. Vi håper du tar deg tid til å svare på spørsmålene på vegne av enheten tiltaket tilhører.

Spørreundersøkelsen er anonym.

TiltaksID (se e-post om du er usikker):

Tiltaksnavn (se e-post om du er usikker):

## DEL 1: OM DET KONKRETE TILTAKET

### 1) Hvordan identifiserte enheten dette tiltaket?

- Gjennom idemyldring i enheten
- Systematisk gjennomgang av mulige effektiviseringstiltak i enheten
- Tips fra en annen enhet i Forsvaret
- Tips fra noen utenfor Forsvaret (for eksempel konsulenter)
- Tiltaket var kjent fra før
- Vet ikke
- Annet, vennligst spesifiser:

### 2) Anses tiltaket nå å være:

- Gjennomført
- Under gjennomføring
- Utsatt
- Vet ikke
- Annet, vennligst spesifiser:

### 3) På en skala fra 1- 6 hvor 1 er "veldig enkelt" og 6 er "veldig vanskelig":

a) Hvor enkelt/vanskelig var det å identifisere tiltaket?

- 1    2    3    4    5    6    Vet ikke

b) Hvor enkelt/vanskelig har gjennomføringsprosessen vært?

- 1    2    3    4    5    6    Vet ikke

### 4) Dersom tiltaket anses å være gjennomført, jf. spørsmål 2, har tiltaket fremdeles effekt?

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- Annet, vennligst spesifiser:



**5) Hva tror du ville skjedd med tiltaket hvis interneffektiviseringskravet ikke eksisterte?**

- Tiltaket ville allikevel blitt gjennomført
- Tiltaket ville allikevel blitt gjennomført, men antageligvis en bedre versjon av det
- Tiltaket ville allikevel blitt gjennomført, men antageligvis en dårlige versjon av det
- Tiltaket vill ikke blitt gjennomført
- Vet ikke

**6) Om lag hvor mange månedsverk har enheten brukt på å identifisere, gjennomføre og dokumentere tiltaket?**

- 0 - 1 månedsverk
- 2 - 3 månedsverk
- 4 - 6 månedsverk
- 7 - 10 månedsverk
- 11 - 14 månedsverk
- Mer enn 14 månedsverk
- Vet ikke

**7) Har det blitt brukt midler på annet enn månedsverk i forbindelse med tiltaket? (velg alle som passer)**

- Eksterne konsulenter
- Reisevirksomhet
- Materiell
- EBA
- Administrasjon
- Annet, vennligst spesifiser:
- Vet ikke

**8) Etter din oppfatning har tiltaket medført:**

- Større kostnader enn gevinster
- Like store kostnader som gevinster
- Større gevinster enn kostnader
- For tidlig å si noe om
- Vet ikke

**9) Hvordan har tiltaket totalt sett påvirket operativ evne?**

- Svært positivt
- Positivt
- Ingen påvirkning
- Negativt
- Svært negativt
- Vet ikke

**10) Har tiltaket gitt noen uventede effekter?**

- Ja, vennligst spesifiser
- Nei
- Vet ikke

**11) På en skala fra 1 - 6 hvor 1 er "svært nyttig" og 6 er "svært unyttig", hvordan har enheten totalt sett opplevd arbeidet med tiltaket?**

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- Vet ikke

**12) På en skala fra 1 - 6 hvor 1 er "svært fornøyd" og 6 er "svært misfornøyd", hvor fornøyd/misfornøyd er enheten med resultatet av tiltaket**

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- Resultat er ikke klart
- Vet ikke

**13) Kan tiltaket gjennomføres i andre enheter i Forsvaret?**

- Ja, meget enkelt
- Ja, enkelt
- Ja, men vanskelig
- Ikke mulig
- Vet ikke

**14) Hvilke andre enheter kan ha nytte av å gjennomføre tiltaket?**

- Forslag til enheter:
- Ingen
- Vet ikke

## DEL 2: GENERELT OM INTERNEFFEKTIVISERING

15) På en skala fra 1 - 6 hvor 1 er "svært positive" og 6 er "svært negative", har enheten generelt positive/negative erfaringer med interneffektiviseringskravet på 0,5 prosent?

- 1    2    3    4    5    6    Vet ikke

16) På en skala fra 1 - 6 hvor 1 er "svært enkelt" og 6 er "svært vanskelig", hvor enkelt/vanskelig er det for din enhet å interneffektivisere 0,5 prosent årlig?

- 1    2    3    4    5    6    Vet ikke

17) Hva tror du skjer hvis en enhet interneffektiviserer for mer enn 0,5 prosent årlig? (Velg alle som passer)

- Enheten får beholde frigjorte midler  
 Enheten må gi fra seg alle frigjorte midler  
 Enheten får beholde noe og må gi fra seg noe av de frigjorte midlene  
 Kravet til interneffektivisering øker i neste periode  
 Annet, vennligst spesifiser:   
 Vet ikke

18) Hvordan har interneffektiviseringskravet påvirket din enhet? (Velg alle som passer)

- Ført til nytenkning  
 Tatt tid fra andre viktigere oppgaver  
 Har ikke påvirket enheten nevneverdig  
 Vet ikke  
 Annet, vennligst spesifiser:

---

Print ut  
spørreskjema

Send inn svar