



FFI-rapport 2015/00860

Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtidsplanarbeidet 2015



Torbjørn Hanson og Sverre Nyhus Kvalvik



Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtidsplanarbeidet 2015

Torbjørn Hanson og Sverre Nyhus Kvalvik

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

4. november 2015

FFI-rapport 2015/00860

1308.

P: ISBN 978-82-464-2672-3

E: ISBN 978-82-464-2673-0

Emneord

Effektivisering

Langtidsplanlegging

Insentiver

Innovasjon

Økonomistyring

Godkjent av

Sverre Nyhus Kvalvik

Forskningsleder

Espen Berg-Knutsen

Forskningssjef

Espen Skjelland

Avdelingssjef

Sammendrag

Effektivisering er et svært synlig og sentralt tema i langtidsplanarbeidet i Forsvaret i 2015. Denne rapportens formål er å bidra til at beslutningene om det videre arbeidet med effektivisering skjer på en kunnskapsbasert måte.

Effektivisering skjer både gjennom lokalt initierte mindre tiltak og gjennom sentralt styrte reformer. Forsvaret vil ha best forutsetninger for å lykkes dersom man inkluderer både det lokale og det sentrale nivået i organisasjonen i effektiviseringen. Den strategiske ledelsen av Forsvaret bør ha ansvaret for å identifisere og gjennomføre tiltak som involverer flere DIF-er, for eksempel tiltak fra McKinsey-rapporten (McKinsey & Company, 2015). Likeledes bør ansvaret for å identifisere og gjennomføre lokale tiltak overlates til det lokale nivået.

Bare på den måten kan tiltakene være knyttet til virksomheten og drive reelle endringer og forbedringer av prosesser. En slik delegering av ansvaret må imidlertid kobles med endringer i insentivsystemet for interneffektivisering, systemet for rapportering og dokumentasjon av tiltak og heving av kompetansen knyttet til effektivisering.

Basert på andre sektorers erfaringer og økonomisk teori kan vi identifisere en rekke kriterier for et vellykket effektiviseringsregime. De mest sentrale kriteriene er å legge til rette for at organisasjonen tar fram de beste tiltakene, deler tiltak på tvers av avdelinger, og gir alle involverte insentiv til å effektivisere med så store gevinster som mulig. Når vi vurderer Forsvarets regime for å gjennomføre interneffektiviseringen (IE-regimet) opp mot disse kriteriene, både med bakgrunn i den formelle beskrivelsen av regimet og ved hjelp av de kvantitative og kvalitative analysene i Åmot (2014; 2015), identifiserer vi flere kritiske mangler. De mest sentrale er at effektiviseringsregimet enten mangler eller ikke har operasjonalisert insentiver tilstrekkelig og derfor ikke legger til rette for innovasjon. Videre mangler regimet et helhetsperspektiv på effektivisering, regimet fører til at overskytende tiltak utover kravet ikke rapporteres og regimet er ikke forstått av alle involverte. Det er naturlig å anta at disse manglene er viktige årsaker til at Forsvaret i de siste par årene har hatt til dels betydelige utfordringer med å hente ut de pålagte gevinstene gjennom IE-arbeidet.

For å behandle disse manglene i dagens modell og nærme oss kriteriene for et vellykket effektiviseringsregime, anbefaler vi endringer innen tre områder: forbedre insentivstrukturen, dele tiltak på tvers og øke effektiviseringskompetansen. Vi har i denne rapporten til sammen 13 anbefalinger. De fleste av disse tiltakene er gjensidig forsterkende og avhengige, og må således sees samlet.

English summary

Improvements in efficiency are a crucial topic in the current long term defence planning process. The aim of this report is to contribute to knowledge based decision making in this respect.

Efficiency gains are generated both from small scale local measures and through major reforms initiated centrally. The Norwegian Armed Forces has the best prospects to increase efficiency by including both the local and the central level in the process. The strategic management should be responsible for identifying and process measures which include several administrative units, i.e. measures from the McKinsey report (McKinsey & Company, 2015). Furthermore, responsibility for local measures should be delegated to the local levels.

This is the only structure to make sure measures are connected to the organization and real changes and improvements in processes are fulfilled. However, responsibilities should also be included in the efficiency incentive system, the system for reporting gains and information from measures as well as for increasing knowledge on how to increase efficiency.

Based on learning from other sectors and economic theory, we identify some basics for a successfully efficiency regime. The regime should make sure that the best measures are identified, sharing of measures between units and that all involved personnel have the right incentives. After comparing the regime to the basics and findings in Åmot (2014; 2015) we find several shortcomings. The most critical is lack of innovation due to nonoperational and missing incentives. Furthermore, the regime lacks a broad perspective, measures above target are not reported and the regime is not fully understood by all agents. We believe this explains why the Armed Forces have struggled to meet the efficiency targets.

In order to address the shortcomings of the current regime and to include the basics for a successfully efficiency regime we recommend changes regarding three different aspects: improved incentive system, sharing between units and increased efficiency knowledge. In this report we have in total 13 advices. Most of the advices are mutually reinforcing and must be seen in conjunction with each other.

Innhold

	Forord	6
1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn og formål	7
1.2	Hva er effektivisering i Forsvaret?	8
2	Kriterier for et vellykket effektiviseringsregime	10
2.1	Identifisering av nye tiltak og gevinstrealisering	10
2.2	Læring og deling på tvers av organisasjon og sektor	13
2.3	Insentiver til effektivisering	13
2.4	Oppsummering: muligheter og begrensninger ved effektiviseringsregimer	17
3	Vurdering av Forsvarets effektiviseringsregime	18
3.1	Insentiver i IE-regimet i perioden 2009–2015	18
3.2	Identifisere og gjennomføre tiltak	25
3.3	Læring og deling	26
3.4	Forventet resultat 1: Regimet legger ikke til rette for innovasjon	27
3.5	Forventet resultat 2: Regimet bidrar til synliggjøring av forbedringer	27
3.6	Forventet resultat 3: Regimet mangler et helhetsperspektiv og deler ikke tiltak på tvers	28
3.7	Forventet resultat 4: Regimet sørger ikke for at alle identifiserte tiltak rapporteres	28
3.8	Forventet resultat 5: Regimet er ikke tilstrekkelig forstått på alle nivåer	29
3.9	Hva betyr resultatene for tolkningen av rapporterte gevinster i IE-regimet?	29
4	Hvordan legge til rette for mer effektivisering i Forsvaret?	30
4.1	Styrke kompetansen innen effektiviseringsarbeidet	30
4.2	Økt deling av tiltak på tvers	32
4.3	Etablere reelle insentiver for å effektivisere	33
4.4	Hva blir kostnaden for Forsvaret ved insentivsystemet?	38
5	Oppsummering	39
5.1	Hvem skal effektivisere hva i forsvarssektoren?	39
5.2	Kan Forsvaret fortsette å effektivisere?	39
5.3	Hvordan legge til rette for videre effektivisering?	40
5.4	Videre arbeid	42
	Referanser	43

Forord

Denne rapporten er delvis basert på Torbjørn Hansons doktorgradsarbeid i regi av FFI-prosjektet Kostnadseffektiv drift av Forsvaret IV (KOSTER IV). Blant annet har Hanson her forsket på betingelser for effektive insentivsystemer og metoder for å evaluere effektiviseringstiltak. Hans veileder, professor Finn Førstund ved UiO og FFI, har gitt verdifulle råd og kommentarer til dette arbeidet.

Torbjørn Hanson og Sverre Kvalvik
4. november 2015

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Forsvaret må som alle andre sektorer balansere ressursbruk med de tilgjengelige budsjetter. I Forsvaret blir denne utfordringen særlig stor på grunn av den spesielle og svært høye kostnadsveksten på anskaffelse og drift av våpensystemer. Denne kostnadsveksten gir seg utslag i at kostnadene knyttet til å gjenanskaffe og vedlikeholde forsvarsstrukturen stadig vokser. I en rapport fra 2014 peker FFI på at Forsvaret står midt i en dobbel utfordring: hvordan spare over hundre milliarder kroner over 20 år, og samtidig øke den operative evnen og bedre reaksjonstiden?¹ Denne utfordringen har Forsvaret stått overfor flere ganger tidligere, og effektivisering fremstår nå som en sentral del av løsningen.

Forsvaret har i de siste årene vært gjenstand for en rekke effektiviseringsinitiativer. I St.prp. nr. 48 (2007–2008) slo Forsvarsdepartementet (FD) fast at Forsvaret skulle interneffektivisere for minst 0,5 prosent årlig i langtidsperioden 2009–2012. Dette effektiviseringskravet ble videreført til gjeldende langtidsperiode i Prop. 73 S (2011–2012), men ble nå formulert som et fast årlig beløp på 160 millioner 2012-kroner. I 2014 ble dette fulgt opp med en reform fra den nye regjeringen, Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (AB&E-reformen). I henhold til den nye reformen skal Forsvaret effektivisere 140 millioner 2015-kroner av driftspostene i budsjettet hvert år, midler som i sin tur skal omfordeles til andre formål i samfunnet. Videre publiserte FD i 2015 en konsulentrapport fra McKinsey & Company hvor det ble identifisert et effektiviseringspotensial i størrelsesorden 3,5–4,6 milliarder kroner (McKinsey & Company, 2015). Denne rapporten blir utvilsomt fulgt opp med tiltaksplaner, planer for gevinstrealisering, rapportering og dokumentasjon (Forsvarsdepartementet, 2015).

Dette mangfoldet av krav- og effektiviseringsregimer utgjør samlet et kraftig trykk på Forsvaret om å effektivisere. Forsvarsjefen bidrar imidlertid gjennom sine årsrapporter² til å moderere forventningene til fremtidige gevinster fra effektiviseringen. Her har han advart mot å pålegge Forsvaret ytterligere effektiviseringskrav, og hevder at de største gevinstene fra intern-effektivisering nå er hentet ut. Hvordan bør FD og Forsvaret håndtere dette tilsynelatende paradokset med høye krav og lite potensial? Hvordan kan Forsvaret få mer ut av intern-effektiviseringen? Bør man overlate all effektivisering til de ulike driftsenhetene, de som står problemet nærmest? Eller bør departement og forsvarsstab ha en rolle i dette arbeidet? Og ikke minst, hvordan bør insentivstrukturen være i dette viktige arbeidet?

Formålet med rapporten er å peke ut en vei videre for Forsvaret og gi råd om både hvordan dette temaet bør behandles i det pågående langtidsplanarbeidet og hvilke konkrete grep som bør gjøres i effektiviseringssystemet i sektoren. Rapporten beskriver alle typer effektivisering, men

¹ Skjelland, E., Glærum, S., Gulichsen, S. og Kvalvik, S. (2014), *Balansen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og budsjett – et innspill til arbeidet med ny langtidsplan (2017–2020)*, FFI-rapport 2014/01338.

² Forsvarssjefen: (2013; 2014).

hovedfokus ligger på interneffektivisering hvor tiltak identifiseres og gjennomføres desentralisert i Forsvaret.

1.2 Hva er effektivisering i Forsvaret?

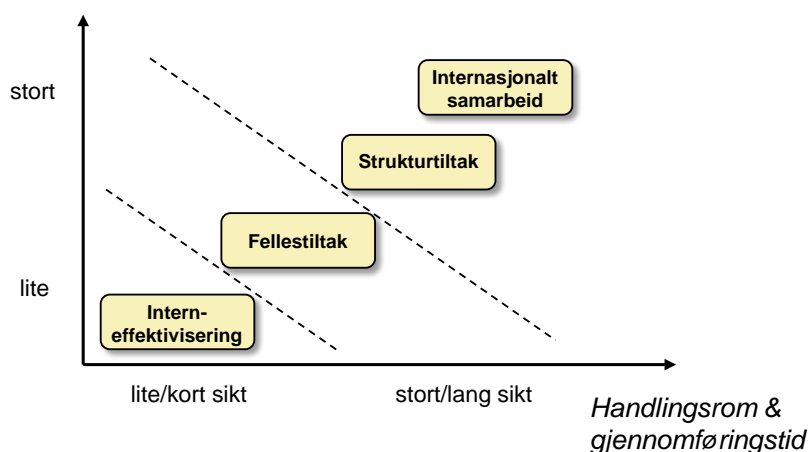
Det eksisterer mange begreper knyttet til effektivisering, og det er flere ulike tolkninger av disse. En vanlig definisjon av *kostnadseffektivisering* er “tiltak som reduserer ressursbruken for en gitt produksjon” (Kvalvik og Berg-Knutsen, 2009). Forsvaret definerer *interneffektivisering* noe bredere enn dette: tiltak som bidrar til “opprettholdelse eller økt struktur, virksomhet (aktivitet) eller nytte, med samme eller lavere tildeling” (FST/ORG, 2013). Interneffektivisering kan dermed romme tiltak som har minst en av tre gevinstformer:

- Redusert kostnad (input)
- Økt kvalitet (output)
- Økt kvantitet (output)

I perioden 2009–2014 kom 89 prosent av gevinstene fra redusert kostnad, mens 11 prosent handlet om økt kvalitet eller kvantitet (Åmot, 2015). Et tiltak som reduserer kostnadene kan enten gjøre dette gjennom å redusere dagens kostnadsnivå, eller å bidra til unngåtte merkostnader i fremtiden.

I Berg-Knutsen og Kvalvik (2010) ble det gjort rede for en mulig modell for effektivisering i Forsvaret. Her deles tiltak inn etter hvor stort gevinstpotensial de har og hvor vanskelige de er å gjennomføre. Denne modellen er gjengitt, noe oppdatert, i figur 1.1. I figuren har vi plassert noen eksempler på kategorier med effektiviseringstiltak.

*Kostnadseffektiviserings-
potensial per enkelttiltak*



Figur 1.1 *Effektivisering og eksempel på ansvarsfordeling i forsvarssektoren.*

Her ser vi at oppmerksomheten rettes mot tiltak som enten er små og “enkle” eller store og mer krevende å gjennomføre. Det er disse tiltakene som i hovedsak er aktuelle å gjennomføre, siden små og krevende tiltak ikke er ønskelige, og store og enkle i all hovedsak allerede er realisert.

I denne rapporten tar vi for oss alle typer tiltak, men har et særlig fokus på hvordan Forsvaret kan legge til rette for at effektiviseringen på det lokale nivået har best mulig forutsetninger for å lykkes. Rapporten kommer ikke til å peke på hvilke konkrete tiltak som vil spare penger for Forsvaret, men hvilke sentrale grep som kan legge til rette for økt effektivisering i sektoren. Det er nødvendigvis et annet behov for slik tilrettelegging og bruk av insentiver for de lokale tiltakene enn for de sentrale. Forsvaret på sentralt nivå vil alltid ha insentiver for å effektivisere, særlig for å kunne øke bevilgningene til prioritert virksomhet. En avdeling eller DIF i Forsvaret har ikke de samme insentivene, derfor må slik etableres gjennom et effektiviseringsregime.

For å bedre forstå hvilke grep og insentiver dette vil være, må vi ha en klar forståelse av hvilke prosesser som er driverne bak effektivisering. Forbedringer i effektivitet i en virksomhet drives av innovasjon og læring (se f.eks. Produktivitetskommisjonen (2015)).³ Dermed er forbedringer innad i en virksomhet en dynamisk prosess, hvor det først er innovatøren som driver fremgangen, før resterende aktører tilpasser seg og innhenter innovatøren gjennom læring. I første omgang er sektorens forbedring drevet av innovatøren, mens den senere er drevet av læring og tilpassing blant resterende aktører. I tillegg er den teknologiske utviklingen utenfor sektoren en viktig kilde til læring.

Vi forstår dermed at det er fire ulike kilder til identifisering av tiltak:

- Innovasjon og nytenkning
- Læring innad i organisasjonen
- Læring fra eksterne utenfor organisasjonen
- Kartlegging av endringer i rammevilkår, f.eks. gunstige priser i en rammeavtale, og andre forbedringer som kan oppstå som følge av etablerte driftsfunksjoner

Tiltakene som er rapportert gjennom IE-regimet, stammer fra alle disse fire kildene til effektivisering (Åmot, 2015), og vi skal se at skillet mellom dem er viktig for forståelsen av mulighetsrommet for effektivisering. Nesten all effektivisering drives dermed direkte eller indirekte av at noen er innovative. Denne tilnærmingen understreker betydningen av at avdelinger i Forsvaret har insentiver for å innovere, og at det legges til rette for deling av kunnskap om innovasjoner innad i forsvarssektoren. Vi støter dermed umiddelbart på et grunnleggende problem i effektivisering av offentlig sektor: hvor mye av gevinsten bør den avdelingen som effektiviserer få beholde? Ved å trekke ut hele gevinsten, kan midlene omfordeles til høyere prioritert virksomhet. Imidlertid vil dette også kunne resultere i at avdelingen legger liten innsats i effektiviseringen, siden all innsats og resultat kommer andre til nytte. Dette dilemmaet vil stå sentralt i denne rapporten.

³ På lengre sikt er produktivitetsvekst bestemt av sektorens evne til å flytte teknologifronten gjennom innovasjon, i tillegg til å ta i bruk frontteknologi som utvikles i og utenfor sektoren. Denne type lærings-effekter omtales gjerne som teknologiadopsjon eller innhentingseffekter. I tillegg bestemmes produktiviteten av omstillinger. Dette skjer ved omprioritering av midler fra lavproduktiv til høyproduktiv virksomhet (Se f.eks. Produktivitetskommisjonen (2015)).

For å håndtere dette og andre dilemmaer i effektiviseringen, stiller vi i denne rapporten tre spørsmål:

- Hvilke kriterier finnes for et vellykket effektiviseringsregime?
- Hvordan vurderer vi Forsvarets IE-regime opp mot slike kriterier?
- Hvordan kan Forsvarets regime endres for å sikre større gevinster?

Disse tre spørsmålene tar vi for oss i henholdsvis kapittel 2, 3 og 4. Til slutt oppsummerer vi og kommer med anbefalinger i kapittel 5.

2 Kriterier for et vellykket effektiviseringsregime

Før vi ser på IE-regimet i Forsvaret i perioden 2009–2014, vil vi gjøre rede for hvilke forutsetninger dette regimet har hatt for å lykkes. Dette gjør vi ved å ta for oss de mest sentrale kriteriene for et vellykket effektiviseringsregime. Økonomifaget har mange ulike tilnærminger til studier av effektivitet og produktivitet, avhengig av problemstilling. Aktuelle problemstillinger spenner fra produktivitet og teknologisk fremgang på et makronivå (se f.eks. Acemoglu, 2009), via design av regimer på sektornivå (se f.eks. Laffont og Tirole, 1993) til mekanismer innad i en virksomhet (se f.eks. Agrell et al., 2002). Litteraturen beskriver ikke ett regime som vil fungere i alle tilfeller, men peker heller på mer generelle problemstillinger og hvordan disse kan håndteres. Det er to hovedlinjer i litteraturen: *hva som driver* forbedringer og produktivitetsvekst, altså de fire ulike kildene til identifisering av tiltak beskrevet i kapittel 1.2, og *hvordan motivere* virksomheten og de ansatte til å identifisere og gjennomføre forbedringene. Vi har identifisert tre kriterier fra litteraturen som vi mener er de viktigste for Forsvaret. Et vellykket system må blant annet legge til rette for at:

1. Relevante tiltak identifiseres og gjennomføres til en lavest mulig ressursbruk⁴
2. Læring utnyttes gjennom deling av tiltak på tvers av organisasjonen eller sektoren⁵
3. Insentiver rettes mot økt effektivisering og treffer alle aktører i organisasjonen⁶

Vi vil nå ta for oss hvert av disse tre kriteriene.

2.1 Identifisering av nye tiltak og gevinstrealisering

Et sentralt kriterie for et velfungerende effektiviseringsregime, er at relevante tiltak identifiseres og gjennomføres til en lavest mulig ressursbruk. Sagt på en annen måte, handler dette om at effektiviseringsarbeidet organiseres effektivt. Effektiviseringsarbeidet kan deles inn i ulike prosesser, se for eksempel veilederen i gevinstrealisering fra Direktorat for økonomistyring (DFØ). I dette delkapittelet vil vi særlig vie de to delprosessene *identifisere tiltak* (innovasjon) og *læring* (deling) oppmerksomhet. Disse to delprosessene er helt avgjørende for størrelsen på effektiviseringspotensialet i organisasjonen.

⁴ Se for eksempel Direktorat for økonomistyring (2014), Agrell et al. (2002), Hanson (2015).

⁵ Se for eksempel Agrell et al. (2002) og Produktivitetskommissjonen (2015).

⁶ Se for eksempel Laffont og Tirole (1993), Bogetoft (1994), Agrell et al. (2002).

I offentlig sektor brukes gjerne resultatkjeden for å illustrere sammenhengen mellom ressursbruk, aktiviteter, resultater og effekter i en virksomhet. Resultatkjeden kan også brukes til å illustrere effektiviseringsprosessen. Ressursene i resultatkjeden er da knyttet til de ulike aktivitetene som følger et effektiviseringstiltak, for eksempel identifisering av tiltaket, beregning av gevinster og omstillingskostnader, utvikling av gevinstrealiseringsplaner, osv. Det er disse aktivitetene som skal lede frem til resultatene i resultatkjeden. De viktigste resultatene er gevinstene som realiseres som følge av tiltaket og den merverdien tiltaket kan utgjøre for andre i organisasjonen gjennom læring og deling. Effekten av tiltaket vil gjerne være høyere måloppnåelse i utførelse av virksomhetens oppgaver. Økonomifaget gir oss flere verktøy for å studere om prosessen illustrert ved resultatkjeden er organisert effektivt.⁷ For eksempel ved å benytte en prosjektorganisering for identifisering og gjennomføring av effektiviseringstiltak, kan vi utnytte kunnskapen fra en bred litteratur innen evaluering av prosjekter.⁸ For at en organisasjon som Forsvaret skal kunne identifisere de beste tiltakene, må organisasjonen kunne vurdere hvilke tiltak som gir mest effekt, hvor de finnes og hvor store gevinster som kan høstes fra dem.

2.1.1 Økt effektiviseringskompetanse

I en sektor som selger sine produkter i et marked, kan aktører bruke av overskuddet til stadig å forbedre seg og dermed effektivisere kontinuerlig. I sektorer hvor forbedring ikke fører til økte inntekter eller budsjetter, har aktører imidlertid begrensede midler å bruke på effektiviseringsarbeid. I slike sektorer er økt effektiviseringskompetanse en forutsetning for kontinuerlig forbedring.⁹ I tillegg til å investere i mer kompetanse eller kjøpe den utenfra, kan organisasjonen også utnytte bedre den kompetansen den allerede besitter. Det er i hovedsak to ulike tilnærminger til hvordan organisasjonen kan dra større nytte av egen kompetanse. For det første kan organisasjonen vurdere hvordan den best organiserer kompetansen sin. Kompetansen kan for eksempel enten kraftsamles sentralt, eller spres utover i ulike deler av organisasjonen. For det andre kan organisasjonen øke sitt totale kompetansenivå ved å lære fra beste praksis innad i organisasjonen.

Identifisering av beste praksis på effektiviseringsområdet med tanke på at andre kan lære av denne, er et eget forskningsfelt i økonomifaget og et naturlig område for konsulentselskaper. Dersom effektiviseringsarbeidet er organisert i prosjekter, kan en sammenstilling av ressursbruk og resultater benyttes til å identifisere hvilke type tiltak som gir størst effekt for pengene og hvilke prosjektmiljøer som har interessant praksis å lære bort. Ved å følge sammenhengen mellom ressursbruk og resultater i effektiviseringsprosjektene over tid, vil vi også kunne vurdere

⁷ FFI har tidligere vist hvordan prosessforbedring kan benyttes i IE-arbeidet (Kvalvik et al. 2011).

⁸ Hanson (2015) modellerer effektiviseringstiltak som egne prosjekter, for deretter å evaluere sammenhengen mellom ressursbruk og gevinster i effektiviseringstiltak ved hjelp av etablerte metoder for måling av effektivitet i nettopp prosjekter. Et praktisk eksempel på prosjektorganisering i denne sammenheng er Forsvarsdepartementets engasjement av McKinsey for å identifisere effektiviseringstiltak i forsvarssektoren. Dette oppdraget er organisert som et prosjekt med identifiserbare ressurser og resultater. Et annet eksempel er en studie i det belgiske forsvaret av effektivitetsforbedringer innen installasjon av kommunikasjons- og informasjonssystemer (Farris, 2006). I denne studien er resultatene definert som reduserte kostnader og tid for gjennomføring av prosjektene. Ressursbruken måles ved antall arbeidstimer og offiserer per prosjekt.

⁹ Se f.eks. Acemoglu (2007) for en diskusjon av mulighetene for kontinuerlig forbedring i en økonomi.

hvordan kompetanse utvikler seg og på hvilke områder det eventuelt er et kompetansegap. Med god innsikt i organisasjonens kompetanse og hvordan den utvikler seg, er det også enklere å vurdere effektiviseringspotensialet i organisasjonen.

2.1.2 Vurdering av hvem som bør effektivisere, og hvor mye

For at et effektiviseringsregime skal bidra til at organisasjonen identifiserer og gjennomfører de beste tiltakene, må systemet legges til rette for at det foretas gode vurderinger av kost-nytte i forbindelse med arbeidet, og at effektiviseringen fordeles i organisasjonen på en måte som maksimerer gevinstene og minimerer ressursbruken. Prosjektorganiseringen av effektiviseringsarbeidet gir oss innsikt i hvilke kriterier som bør ligge til grunn her. Effektiviseringsarbeidet, dvs. timene og kostnadene brukt på å identifisere, konkretisere, gjennomføre, rapportere, dokumentere og følge opp, kunne selvfølgelig vært brukt til andre formål i organisasjonen. Dermed bør organisasjonen ikke legge mer ressurser ned i effektivisering enn det som fås igjen i form av gevinster:

- Organisasjonen bør effektivisere helt til det siste og minst lønnsomme tiltaket som gjennomføres, har en effekt (for hele organisasjonen) som tilsvarer kostnaden (for hele organisasjonen) ved tiltaket.

Utfordringen for organisasjonen er derfor å identifisere hvem som bør effektivisere, hvor mye, hvilke prosjekter som skal startes og hvor mye ressurser eller bevilgninger som skal legges ned i hvert prosjekt. Dette krever detaljert informasjon både om effektiviseringskompetansen i organisasjonen, hvorvidt tiltak kan deles og hvor mye ressurser som kreves i identifisering og læring av tiltak samt informasjon om strukturelle forskjeller mellom organisasjonens enheter. Innhentning av et slikt detaljert informasjonsgrunnlag for å kunne avdekke ulike forutsetninger for effektivisering, er gjerne svært ressurskrevende i seg selv.

Et alternativ til differensierte effektiviseringskrav er flate krav felles for alle enheter i organisasjonen (OECD, 2013a). OECD peker på at felles krav fører til mindre diskusjon, er mindre kostbart å implementere og gjør forskningen rundt produktivitet i offentlig sektor mindre utsatt for politisk innflytelse. Imidlertid viser OECD (2013a) også til erfaringer fra en rekke land hvor det fremgår at små og personellintensive enheter har større vanskeligheter med å møte et felles effektiviseringskrav. Et felles eksplisitt effektiviseringskrav er altså antagelig optimalt for enkelte enheter, men neppe for alle. Noen enheter vil kunne effektivisere vesentlig mer enn for eksempel en halv prosent årlig, mens andre vil ha manglende forutsetninger for oppfylle et slikt krav. Kravet, uavhengig av om det er presist, vil likevel fylle en viktig funksjon ved å skape et behov i avdelingene for årlig effektivisering.

Samtidig åpner bruk av skjønn, i forbindelse med differensiering av effektiviseringskravet, for at agentene vil handle strategisk for å påvirke eget krav. Denne muligheten setter strenge krav til en regelstyrt differensieringsplan, hvor kriteriene for utøvelse av skjønn bør kunne dokumenteres i forkant. Reglene i en differensieringsplan bør legges opp slik at positiv måloppnåelse over en lengre periode blir en forutsetning for differensiert reduksjon i effektiviseringskravet.

I tilfeller hvor tiltak har varighet over flere år, samtidig som måling av ressursbruk og realiserte effekter kommer med et tidsetterslep, må en differensieringsplan tilpasses deretter. Det betyr at differensieringsplaner gjerne vil gå over lengre tidsperioder.

2.2 Læring og deling på tvers av organisasjon og sektor

Hvordan organisasjonen er satt sammen av underliggende enheter når det gjelder antall, bredde og dybde, skaper både muligheter og utfordringer knyttet til effektivisering. Utfordringene gjør seg gjeldende gjennom et manglende helhetsperspektiv på de lavere nivåene. Fordelene oppstår når et vellykket tiltak kan gjenbrukes av flere enheter i organisasjonen. Vi vet fra andre sektorer at den suverent største kilden til læring og effektivisering er kopiering av andres gode ideer. En amerikansk studie fra 1984 tilskrev f.eks. hele 85 prosent av den identifiserte effektiviseringen til læring i hele sektoren (Lieberman, 1984). Dersom en organisasjon skal kunne dra nytte av denne typen gevinster, er man avhengig av å kunne lære av andre utenfor organisasjonen eller å lære på tvers internt i organisasjonen.

Effektivisering, særlig på noe lavere nivå, må derfor handle om 1) identifisering av forbedrings-tiltak, 2) implementering av tiltak, og 3) å lære bort og dele forbedringen med andre enheter i organisasjonen. Læring og deling av tiltak på tvers av organisasjonen er etter vår vurdering sannsynligvis det sterkeste og mest tilgjengelige virkemidlet for å ta ut potensialet for effektivisering.

Muligheten for deling av tiltak internt gir et nytt perspektiv på hva som er effekten av et enkelt-tiltak. Hva er egentlig effekten av et tiltak som effektiviserer to millioner hos tiltakseier, men som også kan benyttes av en annen enhet og derfor har en samlet effekt for organisasjonen på fire millioner kroner? Skal tiltakseier krediteres for fire millioner, eller skal tiltaket vurderes likt som for et tilsvarende tiltak uten muligheter for deling og kun måles som to millioner i effektivisering? Paradoksalt kan et tiltak være ulønnsomt for den enheten som oppdager det, men samtidig være svært lønnsomt for organisasjonen som helhet.

2.3 Insentiver til effektivisering

Det tredje kriteriet vi setter opp for et vellykket effektiviseringsregime, er at alle i virksomheten har incentiver til å effektivisere så mye som mulig. Vi støter her umiddelbart på problemstillingen knyttet til fordeling av gevinsten. Spørsmålet her er naturligvis hvorvidt virksomheten vil effektivisere når den ikke får beholde gevinsten selv?

Problemstillingen er kjent fra økonomisk litteratur, som peker på en rekke ulike forslag til løsninger på problemet. En viktig erkjennelse er at effektivisering tar tid og krever ressurser, og kommer derfor sjelden av seg selv (Bogetoft, 1997). Det blir derfor tydelig at uten tilstrekkelige incentiver, i form av belønning eller sanksjoner, er effekten av et effektiviseringsregime begrenset. En er da begrenset til tiltak som initieres sentralt, gjennom top-down initierte prosesser.

Økonomisk litteratur er tydelig når det gjelder hovedutfordringen for insentiver og kostnads-effektivisering (Laffont og Tirole, 1993):

- Insentivet for effektivisering er borte når virksomheten ikke får beholde gevinsten selv.¹⁰
- Så lenge tid og ressurser brukt på effektiviseringsarbeid kun fører til lavere budsjetter for den som effektiviserer, utgjør effektivisering en ren kostnad for den involverte virksomheten. Resultatet er at virksomheten unngår å bruke tid og ressurser på effektiviseringsarbeid.

Løsningen på problemet er enkel i teorien, men komplisert å implementere i praksis (Laffont og Tirole, 1993; Agrell et al. 2002):

- Bevilgende myndighet kompenserer hele eller deler av kostnaden ved effektiviseringsarbeidet, og lar virksomheten beholde en gitt andel av gevinsten.

Det betyr at når virksomheten får kompensert kostnadene ved effektivisering over budsjettet, på samme måte som for andre typer kostnader, unngår virksomheten i første omgang å tape på effektivisering. Denne standardløsningen er sentral når vi i dette delkapittelet tar for oss hvordan en organisasjon kan innrette seg slik at effekten av et effektiviseringsregime blir størst mulig. Standardløsningen forutsetter imidlertid at effektiviseringstiltakene er grundig dokumenterte, slik at både størrelse og tidsrom for effekter og kostnader kommer tydelige frem for bevilgende myndighet. For å kunne kompensere og fordele gevinster på en best mulig måte, kreves det med andre ord tilgang til omfattende informasjon hos bevilgende myndighet om effektiviseringspotensialet i virksomheten. Det er særlig to forhold knyttet til behovet for informasjon som gjør det nødvendig å supplere standardløsningen ved at virksomheten får beholde en relativt større andel av gevinsten:

1. Usikkerhet knyttet til varighet og omfang av gevinster. Denne usikkerheten kan medføre risiko for virksomheter som skal implementere tiltak. Risikoen fører til at virksomheten bruker for lite ressurser på effektivisering, og at tidsperspektivet blir for kort.
2. Informasjon er i tillegg ulikt fordelt mellom virksomheten og bevilgende myndighet. Dette kan gi virksomheten en fordel i forhandlinger (såkalt informasjonsgevinst¹¹) og mulighet til å påvirke forventningene til hvor mye som er mulig å effektivisere.

Dermed blir andelen av gevinsten som virksomheten får beholde, avhengig av tilgjengelig informasjon om effektiviseringspotensialet i virksomheten, og hvordan denne informasjonen er fordelt.

¹⁰ Dette er tilfellet i virksomheter hvor finansieringen beregnes med utgangspunkt i planlagte kostnader (utgifter). Dette inkluderer bl.a. statlig virksomhet som finansieres av bevilgninger, i tillegg til regulerte industrier som får offentlig støtte til å dekke sine driftskostnader.

¹¹ Informasjonsgevinst er en oversettelse av "*informational rents*". Begrepet refererer til differansen mellom den prisen som avtales mellom to aktører når begge aktørene har samme informasjon om det som selges, og den prisen som avtales når selger sitter på ekstra informasjon.

I kapittel 2.3.1 vil vi nå konkretisere hvilke mekanismer et insentivsystem normalt bør påvirke, før vi i kapittel 3 vurderer Forsvarets system i perioden 2009–2014 opp mot denne standardløsningen. Dette gir oss en skisse av et insentivsystem som vi i kapittel 4 tilpasser de spesielle forholdene knyttet til dokumentasjon av IE-tiltak i Forsvaret.

Faktaboks: Ulike typer insentiver i effektivisering

I tillegg til belønning og sanksjoner, skiller vi på om insentiver er formelle eller uformelle. Formelle insentiver gir en uttalt og klar kobling mellom resultat og belønning eller sanksjon. Slike insentiver er gjerne nedfelt i avtaler eller styrende dokumenter. Insentiver med et uformelt preg har ikke den samme tydelige koblingen mellom resultat og reaksjon. Denne type insentiver er derfor vanskelig å måle i praksis. Godt omdømme som følge av gode prestasjoner, er et eksempel på et uformelt insentiv. Et annet eksempel er to parter som i et langsiktig samarbeid har insentiv for å holde ord.

2.3.1 Hvilke mekanismer bør et insentivsystem påvirke?

I kapittel 2 har vi argumentert for at helhetsperspektivet, innovasjon, kompetanse, læring, deling og fordeling av informasjon er sentralt for å få mest mulig ut av et effektiviseringsregime. Dette er også grunnleggende egenskaper et insentivsystem må ta hensyn til. I dette delkapittelet avgrensner vi effektivisering til å omhandle interaksjonen mellom etatssjef og underliggende virksomhet. Dette utelukker imidlertid ikke at samme resonnementer kan føres for interaksjoner på øvrige nivåer. Med bakgrunn i nevnte egenskaper bør insentivsystemet gi følgende resultater:

- Avdelingen identifiseres og gjennomfører alle tiltak som har positiv nettogevinst for organisasjonen. Dvs. at avdelingen har et helhetsperspektiv i vurdering av gevinster av og kostnader, samtidig som tiltak identifiseres og realiseres til en lavest mulig ressursbruk.
- Avdelingen dokumenterer og lærer bort tiltak.
- Avdelingen lærer og gjenbraker alle tilgjengelige effektiviseringstiltak (egne og andres).
- Avdelingen skal oppgi reelle kostnader til etatssjef i budsjettdialogen. Det innebærer at ingen forbedringer holdes hemmelig for etatssjef og at tiltakene identifiseres og realiseres til en lavest mulig ressursbruk.

Vi ser at de tre første resultatene forutsetter innsats i form av tid og ressursbruk i avdelingen, mens det siste resultatet forutsetter at etatssjef sitter på informasjon om hva denne type aktiviteter koster i avdelingene samt størrelsen på tilhørende gevinster. Innledningsvis presenterte vi den sentrale forutsetningen for resultatene: Etatssjef kompenserer helt eller delvis for alle kostnader ved effektivisering. Videre hevdet vi at denne løsningen kompliseres når etatssjef og avdeling sitter på ulik informasjon. I det følgende diskuterer vi løsningen sett i lys av prinsipal/agent-modeller.

Prinsipal/agent-modeller tar for seg interaksjonen mellom prinsipal (oppdragsgiver) og agent (utfører av oppdraget). Typisk vil prinsipalen ikke kunne observere agentens innsats under

utførelsen av oppdraget. Dette er problematisk fordi de to aktørene ikke har fullstendig overlappende mål for sine handlinger. Prinsipalen tenker naturlig nok mer på organisasjonens helhet, mens agenten er mer opptatt av lokale forhold i egen enhet. Agenten bruker derfor gjerne informasjonsovertaket til sin fordel.¹²

I den tidligere nevnte standardløsningen, produserer agenten en tjeneste for prinsipalen og får dekket produksjonskostnadene.¹³ Fordi agenten har mer informasjon enn prinsipalen om faktiske kostnader, kan agenten dra nytte av overtaket og overrapportere faktiske kostnader. Differansen mellom faktiske og rapporterte kostnader kan agenten bruke etter eget ønske (som vi vet ikke alltid overlapper med prinsipalens ønsker) og kalles slakk i modellen. Så lenge agenten vet at kostnadene dekkes av prinsipalen, forsvinner også ønsket hos agenten om å minimere kostnader. Prinsipalen søker derfor å designe et insentivsystem som oppfordrer agenten til å minimere kostnader samtidig som rapporteringen av kostnader reflekterer de reelle utleggene. Dette innebærer blant annet at agenten ikke vil holde et effektiviseringstiltak hemmelig for prinsipalen.

Situasjonen skissert over er lik spillet som foregår mellom bevilgende myndighet og tjenesteprodusent i budsjettforhandlinger i offentlig sektor. Hanson (2015) bruker denne modellen til å forstå dynamikken i interneffektiviseringen mellom oppdragsgiver, i form av Forsvarsstaben eller Forsvarsdepartementet på den ene siden og DIF eller underliggende avdelinger på den andre siden. Her er det et gap i informasjon om kostnader mellom DIF og avdeling som skaper grunnlag for spillet. Avdelingssjefen har mer informasjon om hva det koster å drifte avdelingen, hvor stor innsats avdelingene har lagt ned i effektiviseringsarbeidet, gevinstene fra effektivisering, om avdelingen har lært noe av andre eller brukt tid på opplæring av andre osv. Alt dette er kostnader ved aktiviteter som DIF ønsker at avdelingen skal utføre. Prinsipalen søker derfor å kompensere så lite som mulig samtidig som kompensasjonen må være stor nok til at avdelingen vil delta i aktivitetene (utvikle, lære bort og rapportere tiltak). Fordi agenten har mer informasjon om kostnader enn prinsipalen, er løsningen at prinsipalen kompensere for dette ved å la agenten beholde en større andel av effektiviseringsgevinsten.

Modellen kan utvides for å ta høyde for flere av spillets problemstillinger: Et av spillets gjentakende problemstillinger er prinsipalens tendens til å stramme inn agentens rammevilkår hver gang agenten viser tegn til forbedringer. Tendensen til å stramme inn en norm som følge av gode prestasjoner, omtales i litteraturen som *ratchet*-effekt.¹⁴ For eksempel, effektiviserer en avdeling i Forsvaret mer enn en halv prosent i året, er det fristende for forsvarsledelsen å øke effektiviseringskravet for avdelingen i fremtiden. Dersom avdelingen mistenker at gode prestasjoner stadig fører til strengere krav i fremtiden, forsvinner mye av insentivene til forbedring og agenten kan være tilbøyelig til å underrapportere gevinster. Den samme effekten kan oppstå dersom agenten aldri selv får ta del i gevinsten som følge av gode prestasjoner.

¹² I økonomifaget er fenomenet delt inn i to kategorier, moralsk risiko (*moral hazard*) og skjevt utvalg (*adverse selection*). Dixit (2002) legger til en tredje kategori kalt kostbar verifisering (*costly verification*).

¹³ Se f.eks. arbeid av J. Tirole hvor problemstillingen anvendes på statlige regulatorer (Laffont og Tirole, 1993). Dette arbeidet bidro for øvrig til Nobelpris (Sveriges riksbanks pris) i 2014.

¹⁴ Direkte oversatt betyr begrepet skralleeffekt. Det innebærer at maskineriet kun virker den ene veien – reversering er ikke mulig. For mer om *ratchet*-begrepet, se for eksempel Weitzman (1980).

Målestokkonkurranse (benchmarking av kostnader, se faktaboks) er én mulig løsning på problemene som oppstår ved skjev fordeling av kostnadsinformasjon. Løsningen tar imidlertid ikke direkte høyde for usikkerheten knyttet til gevinsten fra tiltakene, og forutsetter omfattende erfaringsdata. Løsningen innebærer å ekskludere agentens egen prestasjon i prinsipalens vurderingsgrunnlag, ved heller å sammenligne (benchmarke) prestasjonen relativt til andre agents prestasjoner over tid (se for eksempel Weitzman, 1980). Dette innebærer at en eventuell innstramning av agentens prestasjonsnorm er begrenset til hvordan andre sammenlignbare agenter presterer, og ikke direkte avhengig av agentens egen forbedring. Agenten får da beholde gevinster etter hvor flink den er relativt til andre agenter. Bruk av målestokkonkurranse i effektiviseringsarbeid er forklart nærmere i Hanson (2015).

Faktaboks: Målestokkonkurranse (benchmarking)

Målestokkonkurranse er kort forklart en benchmark av kostnader mellom ulike virksomheter. Det er kostnadsnivået i de andre virksomhetene (kostnadsnormen fra benchmarken) som bestemmer bevilgningen/kompensasjonen til den enkelte virksomhet. Dette fører til at virksomhetene prøver å bli mer effektive for å slå kostnadsnormen, derav navnet målestokkonkurranse. Målestokkonkurranse er et insentiv som reduserer *ratchet*-problematikken fordi virksomheten selv ikke inngår i kostnadsnormen. Når virksomheten ikke selv kan påvirke kravene som stilles til den, motvirker vi insentivene virksomheten har til å under-/overrapportere kostnader og gevinster.

Målestokkonkurranse er i utstrakt bruk for å regulere spesielle sektorer og naturlige monopoler, også i Norge. F.eks. bruker Norges vassdrags- og energi direktorat (NVE) målestokkonkurranse i sin regulering av nettselskapene for å øke kostnadseffektiviteten. Nettselskapenes inntektsrammer bestemmes dels av en kostnadsnorm som fremkommer av en sammenligning av kostnadsnivået i de andre nettselskapene (NVE, 2005).

2.4 Oppsummering: muligheter og begrensninger ved effektiviseringsregimer

Identifisering og gjennomføring av de beste tiltakene krever effektiviseringskompetanse i organisasjonen. Sektorer som ikke kan bruke av overskuddet til stadig å forbedre seg, er avhengig av økende effektiviseringskompetanse for å sikre kontinuerlig forbedring. Effektiviseringskompetansen legger også rammer for hvor mye organisasjonen til en hver tid kan effektivisere og hvilke krav som kan settes til de ulike delene av organisasjonen. Kravene bør tilpasses kostnaden og nytten ved å identifisere tiltak.

For å maksimere gevinsten av læring, kan store organisasjoner dele effektiviseringstiltak på tvers. Når effekten fra læring inkluderes, gir det et nytt perspektiv på hva som er effekten av et enkelttiltak. En forutsetning for at læring lykkes er derfor at dette helhetsperspektivet innarbeides også på lavere nivåer i organisasjonen. Helhetsperspektivet blir særlig viktig i tilfeller hvor tiltak er ulønnsomme for enheten som oppdager det, men samtidig lønnsomt for organisasjonen som helhet.

Insentiver legger grunnlaget for at et effektiviseringsregime skal gi tilsiktede effekter. Behovet for insentiver oppstår fordi virksomheten i utgangspunktet ikke beholder en andel av effektiviseringsgevinstene. For å legge til rette for at alle i organisasjonen effektiviserer mest mulig, må den som effektiviserer bli kompensert for den tid og de ressurser som legges ned i effektiviseringsarbeidet.

Ved asymmetrisk informasjon kompliseres imidlertid operasjonaliseringen av insentiver for effektivisering. Prinsipalen må kompensere for dette ved å la agenten beholde deler av gevinsten. Asymmetrisk informasjon begrenser derfor effekten av effektiviseringsregimet.

3 Vurdering av Forsvarets effektiviseringsregime

I dette kapittelet ser vi nærmere på de ulike egenskapene til effektiviseringsregimet i Forsvaret i perioden 2009–2014, og vurderer regimet opp mot kriteriene og begrepsapparatet vi etablerte i kapittel 2. Hensiktsmessige insentiver legger forholdene til rette for at Forsvaret får størst mulig utbytte av den kompetansen og de ressurser som settes inn på effektiviseringsområdet. Vi starter derfor kapittelet med en gjennomgang av insentivene i perioden 2009–2015, dvs. at vi her har byttet om på rekkefølgen av kriteriene fra kapittel 2. Videre bruker vi empiriske funn, bl.a. fra Åmot (2014, 2015), sammen med analysen av insentivene for å vurdere om det er lagt til rette for innovasjon, gjennomføring, læring og deling. Vi har imidlertid ikke gjort en vurdering av Forsvarets kompetansenivå på området, men peker på styrker og svakheter i utnyttelsen av effektiviseringskompetansen. Analysen av insentiver, læring, deling og kompetanse oppsummeres i fem ulike forventede resultater av regimet.

3.1 Insentiver i IE-regimet i perioden 2009–2015

Det har vært en stadig utvikling av de formelle insentivene i perioden 2009–2014. I St.prp. nr. 48 (2007–2008) slo Forsvarsdepartementet (FD) fast at Forsvaret skulle interneffektivisere for minst 0,5 prosent årlig i langtidsperioden 2009–2012. Dette kravet ble videreført til inneværende langtidsperiode, 2013–2016, med Prop. 73 S (2011–2012), men her som et fastsatt årlig beløp på 160 mill. 2012-kroner. Pålegget om effektivisering er operasjonalisert som trekk i rammene ved inngangen til et budsjettår. Det innebærer at gevinstene tas ut før de er realisert, og kan således fungere som et formelt insentiv for effektivisering.

I den gjeldende langtidsproposisjonen for Forsvaret heter det at «[g]ode incentivstrukturer og tydelige prioriteringer skal understøtte de overordnede mål som er satt.» (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 133). I det påfølgende iverksettelsesbrevet for langtidsperioden står det at «incentiver kan benyttes i effektiviseringsarbeidet der dette er hensiktsmessig og nødvendig for å realisere gevinster», og at «[i]ncentivene kan være person- eller organisasjonsorientert» (Forsvarsdepartementet, 2012b, s. 24). Det skal legges til rette for at avdelinger som realiserer gevinster selv skal kunne benytte deler av den realiserte gevinsten til ytterligere styrking av prioritert virksomhet (s. 24). Dette gjøres for å sikre at både enkeltansatte og hele avdelinger har en egeninteresse knyttet til Forsvarets effektiviseringsarbeid. Videre vil ledere på alle nivåer i

forsvarssektoren i langt større grad bli målt på deres evne til å identifisere og gjennomføre forbedringstiltak. (Prop. 73s, 2012).

IVB LTP (2013–2016) legger ytterligere føringer for bruk av insentiver som virkemiddel for gevinstrealisering. Både person- og organisasjonsorienterte insentiver kan benyttes, men kollektive insentiver skal prioriteres. Videre åpnes det for at avdelinger selv skal kunne benytte inntil halvparten av de gevinster som måtte gå utover effektiviseringskravet. Av dette skal minimum 90 prosent nyttes til styrking av prioritert virksomhet.

Forsvarsdepartementet legger også opp til å benytte investeringer som et viktig virkemiddel på alle nivå i virksomheten. Dette innebærer at det kan søkes om midler for å dekke bl.a. ny teknologi, endret kompetanse og prioritering av arbeidsinnsats. Midlene må imidlertid tilbakebetales, og da innen seks år. Etatssjefene ble gitt i oppdrag å fastsette instruks for ordningen innen 1. april 2013.

Forsvarssjefen har utgitt en veileder for bruk av insentiver i effektiviseringsarbeidet i Forsvaret (FST, 2014a). Veilederen påpeker at DIF-sjefer har et ansvar for å anvende relevante insentiver som virkemiddel for gevinstrealisering. I veilederen gjøres det et tydelig skille mellom gruppebaserte og individuelle insentivordninger samt tilhørende fordeler og ulemper. Det gis imidlertid ingen klare anbefalinger om hvilke argumenter som bør veie tyngst. Utover gjengivelse av mulighetene som ligger i IVB LTP, er veilederen forsiktig med å anbefale noen praktiske løsninger over andre. Det presiseres imidlertid at i en stram økonomisk situasjon, er det en rekke fordeler knyttet til ikke-økonomiske godtgjørelser. Forsvarsstaben vil årlig rapportere benyttede insentiver i RKR 3.

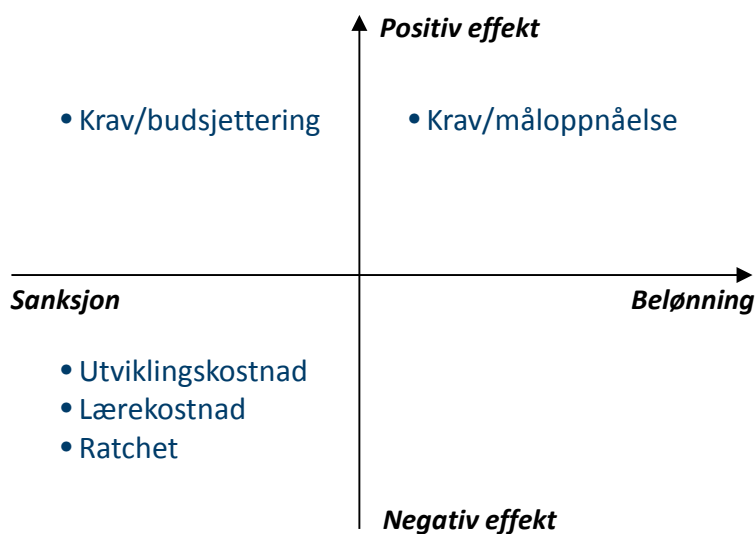
Insentivene har imidlertid ikke alltid blitt implementert ned på lavere nivåer i organisasjonen. Dette gjelder særlig insentivene som er kommet til mot slutten av perioden, noe som dokumenteres av Forsvarets egen rapportering på området i resultat- og kontrollrapport (RKR) 3 fra 2014. RKR 3 fra 2014 viser at få insentiver er operasjonalisert: «*Ved RKR 3/2014 melder DIF-ene tilbake at incentiver i tilknytning til effektiviseringsarbeidet i Forsvaret, ikke har vært aktivt benyttet i 2014*» (FST, 2014b).

I vår vurdering av regimets insentiver, deler vi perioden i to: perioden 2009–2012 og perioden 2013–2015.

3.1.1 Analyse av incentiver i perioden 2009–2012

IE-regimet har omfattet en rekke formelle og uformelle incentiver i perioden 2009–2012. Flere av incentivene fremgår av styrende dokumenter, men ikke alle. For å strukturere incentivene, plasserer vi dem langs to ulike dimensjoner. Den første dimensjonen måler om incentivet virker ved hjelp av sanksjon eller belønning, se figur 3.1. I den andre dimensjonen måles det om effekten av incentivet fører til mer (positiv effekt) eller mindre (negativ effekt) effektivisering.¹⁵

Da det praktiske IE-arbeidet startet i 2009, var de formelle incentivene knyttet til det eksplisitte kravet om årlig interneffektivisering. Incentivet har virkning både gjennom *måloppnåelse* knyttet til kravet på en halv prosent, og måten det er operasjonalisert på ved uttak av gevinster før de er realisert: *krav/budsjettering*. Betydningen av *krav/måloppnåelse* ble senere understreket i Prop. 73s (FD, 2012), hvor det heter at ledere på alle nivåer i forsvarssektoren i langt større grad vil bli målt på deres evne til å identifisere og gjennomføre forbedringstiltak. Incentivet virker både gjennom ulike forventede sanksjoner ved manglende måloppnåelse samt muligheten for opprykk som belønning ved gode prestasjoner. Incentivet gir normalt en positiv effekt i form av mer effektivisering. I denne omgang legger vi vekt på egenskapen belønning ved incentivet, og plasserer derfor *krav/måloppnåelse* til høyre i figur 3.1.



Figur 3.1 Kategorisering av incentiver i IE-regimet i perioden 2009–2012. Incentivene utformes enten som straff eller belønning. Hvert incentiv gir enten positiv eller negativ effekt for effektivisering. Det er kun retningen på effektene som er illustrert her.

Når kravet innebærer å ta ut gevinstene fra tiltakene før de er gjennomført, appelleres det til velvilje i avdelingene til å kompensere for lavere rammer med økt effektivisering. Dette bygger på en antagelse om at det eksisterer et uformelt incentiv om å maksimere operativ evne i sin egen

¹⁵ Vi har ikke gjort forsøk på å estimere størrelsen av incentivene. Dette kan imidlertid være gjenstand for videre forskning.

avdeling, heretter kalt kampkraft (KK).¹⁶ Isolert sett vil utsiktene til lavere kampkraftproduksjon som følge av IE-kravet, bli forsøkt kompensert med økt IE-aktivitet hos de ansatte. Størrelsen på denne effekten er imidlertid svært usikker.¹⁷ Incentivet er illustrert som *krav/budsjettering* i figur 3.1, og antas å gi en positiv effekt på effektiviseringen. Hensiktsmessig bruk av incentivet forutsetter imidlertid at forutsetningene for effektivisering tilsvarende størrelsen på kravet er til stede i organisasjonen.

Når det gjelder øvrige uformelle incentiver i perioden, har disse hatt negativ effekt på effektiviseringen. Det eksisterer ytterligere to uformelle incentiver i form av sanksjoner knyttet til kostnaden ved effektivisering. For det første er det en negativ effekt knyttet til kostnaden ved utvikling og gjennomføring av tiltak. Avdelingen må ta denne kostnaden fra alternativ bruk av arbeidstiden. Som nevnt i delkapittel 2.3.1 er denne effekten senere forsøkt kompensert formelt av FD gjennom at det åpnes for søknad til departementet om midler for å dekke bl.a. ny teknologi, endret kompetanse og prioritering av arbeidsinnsats. Denne muligheten er imidlertid ikke benyttet i noen utstrekning, jf. RKR 3 2014. I tillegg ble incentivet introdusert svært sent i perioden. Incentivet fremgår som *utviklingskostnad* i figur 3.1. Kostnader knyttet til deling på tvers av organisasjonen er et incentiv som virker identisk med kostnader til utvikling. Kostnaden ved deling blir imidlertid ikke tatt opp i styrende dokumenter. Incentivet er illustrert ved *lærekostnad* i figur 3.1.

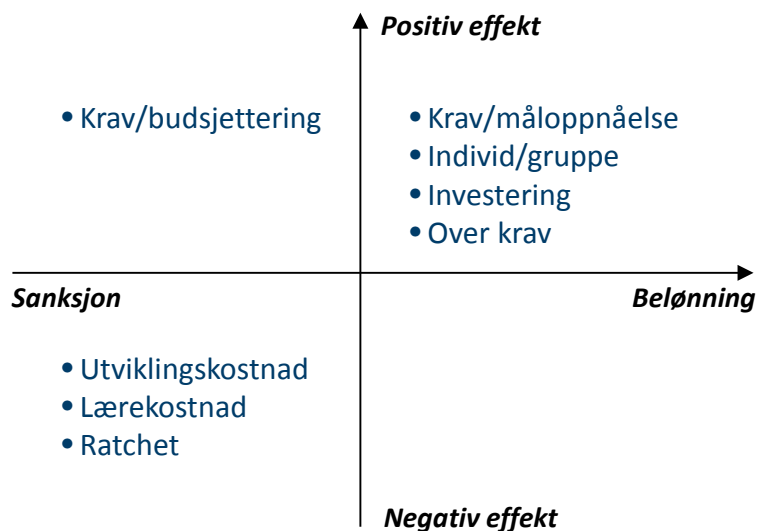
Det siste uformelle incentivet er knyttet til *ratchet*-effekter. Denne effekten skyldes forventninger om at egne prestasjoner kan påvirke kravene til effektivisering i fremtiden. Dette er et incentiv til enten å underrapportere oppnådde gevinster, eller å utvikle færre tiltak enn man ellers ville gjort. Incentivet gir derfor en negativ effekt på omfanget av effektivisering. Incentivet er illustrert i figur 3.1 som *ratcheteffekt*.

3.1.2 Analyse av incentiver i perioden 2013–2015

De gjeldende formelle incentiver i 2015 er gitt ved instruks i IVB LTP 2013–2016 PET nr. 2. Her er de viktigste endringene fra tidligere muligheten for at avdelingene selv skulle kunne benytte inntil halvparten av den delen av gevinsten som var over kravet, og adgangen til å benytte investeringer som virkemiddel for gevinstrealisering. Disse incentivene, i tillegg til muligheten for individ- og gruppespesifikke incentiver, er illustrert i figur 3.2.

¹⁶ Vi legger til grunn at produksjon av operativ evne (kampkraft (KK)) gir egenverdi for ansatte i Forsvaret. Hvordan forsvarsansatte verdsetter KK sammenlignet med andre aktiviteter, er vesentlig for utfallet av incentivsystemet. Det er imidlertid vanskelig å estimere størrelsen på en slik parameter. Vi velger likevel å anta at de ansatte er såpass opptatt av Forsvarets oppgaver, at vi i fortsettelsen kan tillate oss å forutsette at KK-produksjon er viktigere enn andre aktiviteter for de ansatte.

¹⁷ På kort sikt kan incentivet i ekstreme tilfeller også gi negativ effekt. Effekten er negativ i tilfeller hvor agenten vil statuere et eksempel overfor prinsipalen, f.eks. ved å redusere produksjonen unødvendig mye som en protest mot effektiviseringskravet. Slike reaksjoner er imidlertid neppe varige.



Figur 3.2 Illustrasjon av insentiver for IE i Forsvaret i perioden 2013–2015. I tillegg til modellering av uformelle insentiver, bygger illustrasjonen på formelle insentiver i IVB LTP 2013–2016 PET 2 og FST (2014a). Det er kun retningen på effektene som er illustrert her.

Sammenlignet med resultatene fra modelleringen i kapittel 2.3.4, er insentivet *investering* i figur 3.2 kanskje det viktigste. Dette harmonerer godt med den grunnleggende anbefalingen fra økonomisk teori om at virksomheten må beholde en andel av gevinsten. Vi vet at utviklingskostnader knyttet til tiltak fungerer som en sanksjon med negativ effekt for effektivisering (*Utviklingskostnad* i figur 3.2). I PET nr. 2 gis det anledning til å bruke insentivet *investering* blant annet til å dekke midler til prioritering av arbeidsinnsats og endret kompetanse. Dersom dette insentivet operasjonaliseres hensiktsmessig ved at utviklingskostnader inngår i andelen gevinster virksomheten får beholde, vil det kunne utligne den negative effekten egne utviklingskostnader har på omfanget av effektiviseringsarbeidet.

Et viktig insentiv er også anledningen til å belønne prestasjoner over IE-kravet, ved at DIF får beholde en vesentlig andel av overskytende gevinster, illustrert ved *over krav* i figur 3.3. Dette insentivet virker i motsatt retning av *ratchet*-effekten, som fører til at gevinster utover kravet ikke rapporteres. Effekten av insentivet er avhengig av hvor stor andel av gevinstene DIF beholder. Gevinster over kravet skiller seg ut ved at DIF i praksis selv kan påvirke hvor mye som beholdes ved å holde gevinster hemmelig. Denne skjulte gevinsten bruker DIF fortrinnsvis på å øke egen KK. For at vi med rimelig sikkerhet skal kunne forvente at DIF rapporterer gevinster over kravet må DIF kompenseres for den KK som ellers ville blitt oppnådd ved å holde gevinstene skjult.

Slik vi har modellert insentivsystemet, kan dette gjøres på tre måter: (1) La DIF beholde alle gevinstene, (2) bruke insentivet *krav/måloppnåelse* som et uformelt insentiv, hvor prestasjoner over målet gir ansvarlige ledere en oppmerksomhet som kan fremme deres karrierer, eller (3) en kombinasjon av disse, lignende dagens ordning.

Slik insentivet *over krav* er utformet i dag, hvor DIF beholder halve gevinsten, må insentivet *krav/måloppnåelse* veie opp for den andre halvdel av gevinsten. Vi vurderer det imidlertid som lite trolig at oppmerksomheten lederne får ved ekstraordinære prestasjoner (IE over kravet) vil veie opp for en reduksjon i KK tilsvarende halvparten av IE-gevinsten. Selv om agenten får ta del i gevinsten, vil agenten fortsatt frykte at fremtidig effektiviseringskrav kan bli større og påføre ekstra kostnader (*ratchet*). Dette svekker effekten ytterligere av dagens insentiv slik det er operasjonalisert nå.

Når det gjelder *ratchet*-effekter, er imidlertid en løsning fortsatt avhengig av at eventuelle innstramminger baseres indirekte på agentens egne prestasjoner. Dvs. at et effektiviseringskrav fastsettes i forhold til hvor mye sammenlignbare agenter effektiviserer, og ikke agenten selv. Når agenten vet at kravet ikke fastsettes på bakgrunn av egne prestasjoner, frykter heller ikke agenten at eget krav økes som følge av at egne prestasjoner forbedres. (jf. faktaboks om målestokkonkurranse i kapittel 2.3.1).

Insentiver basert på individ- og gruppeordninger er også en mulighet i regimet. Veiledning for bruk av insentivet er gitt i FST (2014a). Denne type insentiver er illustrert ved *individ/gruppe* i figur 3.2. Forstår vi insentivene som bonus innen rammene av hovedtariffavtalen, er slike insentiver isolert sett unødvendige for den type interneffektiviseringstiltak som regimet har omfattet så langt. Et unntak kan være ekstraordinær innsats og velvilje hos ledere til å prioritere helhetshensyn i vanskelige omstillinger. Forutsetningen for at insentivene er unødvendige, bygger på at øvrige insentiver virker som tilsiktet. Når insentivene virker, effektiviseres det på alle nivåer for en kostnad tilsvarende marginal nytte for Forsvaret. Belønning for effektivisering over dette nivået, vil føre til et netto tap for Forsvaret. Det følger store utfordringer med operasjonalisering av individbaserte ordninger. Dette er gjort rede for i FST (2014a). Muligheten til å påvise en tydelig sammenheng mellom individets innsats og oppnådde resultater, er en forutsetning for at individuelle ordninger skal gi ønsket effekt. Så lenge det er usikkerhet knyttet til dokumentasjon av gevinster og innsats i IE-regimet, er derfor mulighetene for individuelle ordninger begrenset.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (AB&E-reformen) setter ytterligere krav til effektivisering i Forsvaret. Reformen skiller seg fra IE-regimet i Forsvaret ved at effektiviserte midler trekkes ut av sektoren, i stedet for å bli omfordelt til prioritert virksomhet innad i sektoren (se faktaboks). Benytter vi modellrammeverket presentert i kapittel 2, er de to regimene identiske med unntak for nivået som foretar omprioriteringer. Det betyr at det også er de samme insentivene som virker, uavhengig av system. Det utelukker imidlertid ikke at AB&E-reformen kan påvirke det faktiske utfallet av interneffektivisering i Forsvaret, men da kun gjennom de samme mekanismene som gjelder for en generell endring av IE-kravet. Så lenge et endret krav ikke fører til endring i adferd hos avdelinger som er underlagt kravet, har reformen ingen negativ effekt i seg selv. Effekten av reformen er avhengig av om avdelingene som møter et nytt krav har de nødvendige forutsetningene for å håndtere en ev. økt effektiviseringsbyrde. Dersom forutsetningene ikke er til stede, skaper reformen en uheldig vridning av adferd i retning av fiktive effektiviseringstiltak og overoptimistisk rapportering. En effektiv implementering av AB&E-reformen bør derfor ta hensyn til ulike forutsetninger innad i organisasjonen. Ulike forut-

setninger for effektivisering vil spesielt kunne bli synlig i perioder med samtidige krav om både IE og AB&E til den enkelte DIF eller avdeling. For Forsvaret som helhet skaper også AB&E-reformen nye utfordringer. Dette fordi andelen av gevinster som må beholdes som insentiv til DIF-ene må skaffes til veie fra andre områder. Fordi forsvarssektoren selv må finansiere ressurser brukt på ytterligere effektivisering som følge av AB&E, utgjør reformen, alt annet likt, et netto tap for sektoren. Dersom sektoren i tillegg ikke evner å møte kravet med reelle effektiviseringstiltak, utgjør ordningen rene rammekutt.

På den andre siden vil politikerne kunne prioritere forsvarssektoren slik at nettoeffekten av AB&E vil kunne slå ut positivt. Det er imidlertid vanskelig å forskuttere nettoeffekten av ordningen. En tilnærming kan være å anta at alle sektorer er prioritert likt over tid, slik at hver sektor kan forvente å få tilbake i prioriterte bevilgninger tilsvarende de midler som er trukket ut. Så lenge skattebetalerne kan utgjøre en egen "sektor" vil et slikt resonnement likevel ikke føre frem. Legger vi til grunn de siste års prioriteringer mellom departementene, har de fleste departementer vokst sterkere enn Forsvarsdepartementet (Berg og Kvalvik, 2015).

Faktaboks: Automatiske produktivitetskutt og AB&E

Gevinstene ved produktivitetsvekst i offentlig sektor kan tas ut enten som økt produksjon, forbedret kvalitet eller reduserte kostnader (bevilgninger). Det betyr at dersom bevilgningene til en sektor ikke reduseres i takt med sektorens produktivitetsvekst, blir produktivitetsveksten tatt ut i økt produksjon eller kvalitet innad i sektoren. Denne økningen i produksjon er imidlertid en utvikling som ikke er styrt av politikerne. For å gjenvinne tapte muligheter til prioritering kan politikerne derfor velge å automatisk redusere bevilgningen til en sektor i takt med produktivitetsutviklingen. Automatiske produktivitetskutt er en praksis som føres i en rekke land (OECD, 2013a): Australia (1,25 %), Danmark (2 %), Finland, New Zealand (2,5 %) og Sverige (2 %). Regjeringens innføring av AB&E kan sees i sammenheng med andre lands erfaringer og anbefalinger fra OECD på området (OECD, 2013b). En rekke land har brukt produktivitetsutviklingen i privat sektor som målestokk for automatiske kutt i offentlig sektor. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om produktiviteten i offentlig og privat sektor til en hver tid vil være den samme (se f.eks. Baumol, 1967). Sammenhengen mellom produktivtetsvekst i Forsvaret og sivil sektor er problematisert i Gulichsen et al. (2010) og Pedersen (2012). En større utfordring ved bruk av veksten i privat sektor som norm er imidlertid den ensidige oppmerksomheten på kostnadsreduksjoner for offentlig sektor. Mens produktivitetsveksten i privat sektor skyldes både reduserte kostnader og økt produksjon, må offentlig sektor gjennom AB&E basere sin gevinstrealisering på kostnadsreduksjoner alene. Dette blir problematisk dersom økt produktivitet i forsvarssektoren skyldes økt operativ evne, som i neste omgang ikke kan tas ut i form av kronegevinster andre steder i sektoren. Virkemidlene andre land benytter seg av for å møte automatiske produktivitetskutt kan også være verdt å merke seg. I de fleste tilfeller realiseres produktivitetsgevinstene gjennom reduksjon av årsverk i den enkelte sektor. Denne type virkemiddel står i kontrast til virkemidlene brukt i IE-regimet så langt.

3.2 Identifisere og gjennomføre tiltak

Vellykket identifisering og gjennomføring av tiltak forutsetter en insentivordning som belønner innovasjon, kompensere for effektiviseringskostnader og skaper forutsigbarhet rundt økonomiske rammer, jf. kapittel 2. Basert på analysen i delkapittel 3.1 fremmer følgende insentiver identifisering og gjennomføring: *krav/måloppnåelse* og *krav/budsjettering*, *investering*, *over krav* og *individ/gruppe*. Flere av insentivene er imidlertid ikke operasjonalisert tilstrekkelig eller ikke forstått i hele organisasjonen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om de formelle insentivene samlet sett er sterke nok til å realisere potensialet for innovasjon i organisasjonen.

I tillegg er det knyttet usikkerhet til størrelsen på kostnader og gevinster ved effektiviseringstiltak. Dersom informasjonen om kostnader og gevinster er skjevt fordelt, er det mulig for en DIF å utnytte manglende informasjon på nivåene over til sin fordel. Det er rimelig å forvente at DIF-ene er kjent med denne muligheten og vil benytte seg av den.¹⁸

Når gevinstene tas ut før de er realisert ved bruk av insentivet *krav/budsjettering* legges risikoen for manglende gevinster og måloppnåelse på DIF. Konsekvensen av å legge risikoen på DIF kan føre til et kortsiktig perspektiv på effektivisering, og gi DIF insentiver til å konsentrere seg om tiltak av typen ”lavthengende frukter”. Det vil da derfor heller ikke være overraskende om DIF hevder at potensialet for effektivisering er tømt og argumenterer for at kravet tilpasses deretter. Så lenge bevilgende myndighet ikke til enhver tid har nødvendig informasjon for å prøve realiteten i en DIFs påstander, vil DIF kunne ha reell forhandlingsmakt. For å påvirke DIFs holdning til effektivisering kan det derfor være nødvendig å kompensere DIF for deler av risikoen knyttet til tiltakenes kostnader og effekter, jf. kapittel 2.3.

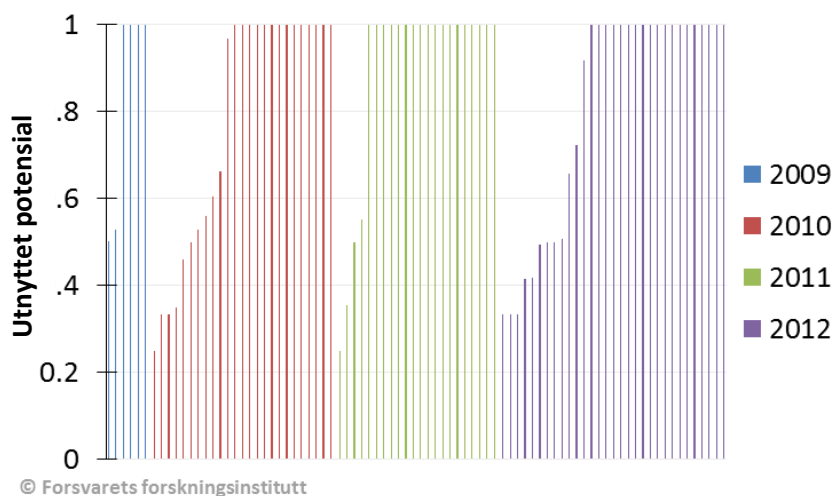
Det er også viktig med en hensiktsmessig og tydelig definert prosess for realisering av tiltakenes potensielle gevinster (DFØ, 2014). Selv om FST har utgitt retningslinjer på området, viser analyser i Åmot (2015) at kun 18 prosent av den totale IE-gevinsten er etterprøvable når det gjelder tallgrunnlag og beregningsmetode.

Videre er nivået på og organiseringen av kompetanse viktig for hvor mange tiltak som identifiseres og realiseres, og om dette gjøres til en lavest mulig kostnad. For å studere utviklingen i hvor mye Forsvaret får igjen for ressursene lagt ned i effektiviseringsarbeidet, har vi estimert forbedringspotensialet i prosessen bak 84 ulike tiltak. Dette er tiltak som har rapportert på aktuelle data i perioden 2009–2012, og utgjør således ikke et representativt utvalg for tiltakene i perioden.¹⁹ Resultatene gir derfor ikke et riktig bilde av det totale potensialet for forbedringer i effektiviseringsarbeidet. Utgangspunktet for analysen er rapportert ressursbruk og gevinster. Vi har dermed kunnet beregne en score for utnyttet potensial i tiltaket, hvor høyere score indikerer at

¹⁸ Presterud og Øhrn (2015) viser empirisk at ansatte i Forsvaret har en tendens til å vurdere behovet for økte bevilgninger som størst i den delen av Forsvaret de selv jobber.

¹⁹ Analysen bygger på modellen i Hanson (2015) og data for kostnader ved effektivisering, rapportert i spørreundersøkelsen Åmot (2014). Rapporterte tiltak er vurdert etter effektiviseringsgevinst i kroner for tiltakseier, i tillegg til effektiviseringspotensialet for Forsvaret ved at tiltaket om mulig deles på tvers. Muligheten for deling på tvers ble, som nevnt tidligere, rapportert til FFI.

tiltaket har gitt stor uttelling for relativt sett liten innsats. De estimerte scorene per tiltak og år er vist i figur 4.4.



Figur 4.4 Score for utnyttet potensial per tiltak i perioden 2009–2012. Scorene er estimert med bakgrunn i beste praksis for ressursbruk og gevinster i tiltakene. Score 1 betyr at potensialet er utnyttet.

Selv om det er et ulikt antall tiltak hvert år grunnet manglende rapportering, ser vi at det er et forbedringspotensial gjennom hele perioden. Det store potensialet i tiltakene i 2012 kan indikere et mulig potensial for overføring av «beste praksis» mellom tiltakseiere i IE-arbeidet, og for å få mer effekt ut av effektiviseringsarbeidet.

3.3 Læring og deling

Fra spørreundersøkelsen gjennomført i Åmot (2014) vet vi at de tiltaksansvarlige selv vurderer at svært mange tiltak kan gjenbrukes av andre i Forsvaret. Hele 35 prosent av tiltakene oppgis å kunne brukes “meget enkelt” eller “enkelt” av andre i Forsvaret. Samtidig er vi avhengig av hensiktsmessige insentiver og godt dokumenterte tiltak for at potensialet for deling kan utnyttes.

Basert på analysen i delkapittel 3.1 ser vi imidlertid at det mangler insentiver som inkluderer eventuell merverdi av et tiltak for andre i organisasjonen. Det eksisterer heller ikke insentiver som kan dekke kostnader i forbindelse med å lære bort eller drive organisert erfaringsdeling.

For å sikre deling er det også viktig at effektiviseringsprosessen utformes slik at mulighetene for deling oppdages. Denne funksjonen har antagelig ikke vært utnyttet godt nok i forvaltningen av Forsvarets tiltaksdatabase. Tiltaksdatabasen har heller oppmerksomhet på informasjon som egner seg for vurdering av potensial for deling og erfaringslæring.

Kontinuitet i stillinger og funksjoner er viktig for erfaringslæring og institusjonell hukommelse. Lillekvelland og Strand (2015) estimerer at yrkesoffiserer i Forsvaret har en forventet tid på ca

2,3 år i stilling. Slike hyppige stillingsrotasjoner kan gi DIF et kortsiktig tidsperspektiv på effektivisering, og derfor redusere insentivene for læring og deling.

Vi går nå over på en analyse av hvilke implikasjoner insentivsystemet, organiseringen av læring og deling samt kompetanse har i sum for effektiviseringen i Forsvaret, hvor vi peker på fem forventede resultater fra IE-regimet.

3.4 Forventet resultat 1: Regimet legger ikke til rette for innovasjon

Vi vil forvente at manglende og ikke-operasjonaliserte insentiver fører til lite innovasjon. Det betyr at vi vil forvente at effektiviseringstiltak i Forsvaret i svært liten grad er identifisert som følge av innovasjon i avdelingene.²⁰ Hvis avdelingen ikke setter av dedikerte ressurser til å utvikle nye tiltak, utvikles det heller få eller ingen nye tiltak. Dette henger sammen med at avdelingen foretrekker å bruke sine ressurser på det den oppfatter som sine primæroppgaver, produksjon av KK, og ikke på kostnadsbesparelser med et ukjent resultat på tidspunktet hvor aktiviteten settes i gang. Dette resultatet forsterkes med lengden av tidsrommet mellom utviklingsarbeidet og realiseringen av gevinster. Det eksisterer riktignok et system i forsvarssektoren hvor avdelinger kan søke om å få dekket kostnader knyttet til effektivisering. Dette systemet synes imidlertid å være for lite tilgjengelig eller kjent for avdelingene i Forsvaret, for det benyttes i praksis ikke.

Innovasjon som medfører umiddelbare positive nettogevinster utelukkes i prinsippet ikke av regimet. Innovasjonsprosjekter medfører vanligvis vesentlig risiko når det gjelder effekter, slik at omfanget av innovasjonsprosjekter med lav risiko eller agenter med stor risikoappetitt i sum neppe er vesentlig.

For å gjøre innovasjon attraktivt for avdelingene, må DIF kompensere for innovasjonskostnader, dvs. midlertidig beholde midler for å dekke denne type kostnader. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

3.5 Forventet resultat 2: Regimet bidrar til synliggjøring av forbedringer

Selv om regimet ikke kan forventes bidra til innovasjon, bidrar det likevel til å identifisere og synliggjøre forbedringer. Dette er imidlertid forbedringer som antagelig ville ha kommet uavhengig av regimet. Vi skiller da mellom tiltak identifisert etter forbedringer som skyldes bl.a. normale driftsoppgaver (gjenbruk og læring) og etter forbedringer som skyldes nytenkning og innovasjon. Systemet oppfordrer altså til identifisering og rapportering av forbedringer som tilhører den første typen. Dette er tiltak som ikke koster avdelingen noe, eller som ikke medfører merkostnader utover normale driftsoppgaver.

²⁰ Vi understreker at i denne sammenheng er innovasjon ikke en øvelse i å se tilbake på året som er gått, for så å identifisere hvilke aktiviteter eller grep som førte til forbedring. Innovasjon kan heller være en øvelse hvor eksisterende prosesser studeres med tanke på nye innretninger og forbedringer i fremtiden.

Resultatet innebærer at en avdeling vil implementere alle tilgjengelige og relevante tiltak i organisasjonen dersom tilstrekkelig dokumentasjon av tiltakene foreligger. Dette kan være tiltak utviklet tidligere, f.eks. før IE-regimet, av eksterne eller som oppstår som følge av normale driftsoppgaver, for eksempel forbedring av innkjøpsavtaler. Fellestrekket ved denne type identifiserte tiltak er at de ikke krever en ekstraordinær innsats for å bli utviklet, og ikke medfører en omlegging av prosessene i organisasjonen. Dette er tiltak som gjerne ville vært omtalt som “lavt-hengende frukter” i Åmot (2014).

Tiltakseiere, som deltok i undersøkelsen i Åmot (2014), mener også at egne tiltak i stor grad ville blitt gjennomført uavhengig av IE-regimet. Åmot (2014) viser at om lag 75 prosent av de spurte tiltaksansvarlige mener at deres tiltak ville blitt gjennomført uten IE-regimet. Dette er en indikasjon på at insentivene i regimet har gitt liten eller ingen direkte effekt når det gjelder størrelsen på effektiviseringsgevinster i Forsvaret så langt. Hvor mye som kan effektiviseres uten særskilte grep, ressursbruk eller investeringer, kan fremgå av tiltakene som er rapportert under regimet. På denne måten er det tydelig at IE-regimet bidrar til bevisstgjøring rundt forbedringer. En viktig egenskap ved regimet er derfor at det synliggjør den type aktiviteter i organisasjonen som gir fortløpende kostnadsgevinster.

3.6 Forventet resultat 3: Regimet mangler et helhetsperspektiv og deler ikke tiltak på tvers

Dette resultatet innebærer at vi ikke kan forvente at en gjennomsnittlig avdeling i Forsvaret dokumenterer egne tiltak med den hensikt at de skal kunne læres på tvers, og at det heller ikke er noen strukturert innsats for å lære bort. Uten kompensasjon for kostnadene ved dokumentasjon med tanke på at andre enheter skal kunne ta i bruk tiltaket, vil heller ikke avdelingen legge ned innsats i å dokumentere tiltakene tilstrekkelig.

Videre vil Forsvaret gå glipp av tiltak som gir effekt på tvers av organisasjonen. Så lenge effekten av et tiltak ikke sees i sammenheng med Forsvarets helhet, forsvinner insentivene for denne type tiltak lokalt. Det betyr at tiltak som er lønnsomme for Forsvaret, men ikke lokalt hos utvikler, aldri vil bli identifisert på lavere nivåer i organisasjonen. Insentivsystemet oppfordrer derfor heller ikke til deling på tvers på dette området.

3.7 Forventet resultat 4: Regimet sørger ikke for at alle identifiserte tiltak rapporteres

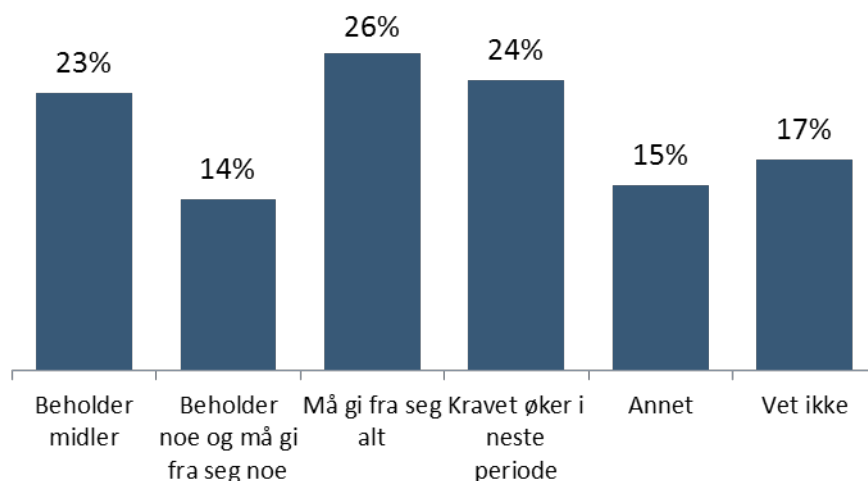
Når oppmerksomheten er stor rundt et eksplisitt effektiviseringskrav, kan vi forvente at ikke alle eventuelle gevinster over kravet rapporteres. Vi kan dermed ikke utelukke at skjulte IE-tiltak forekommer, og at gevinster tas ut som slakk internt i avdelingene. Dette vil i første rekke gjelde tiltak med gevinster som går over kravet på 160 millioner 2012-kroner.

I tillegg vil vi forvente at ingen eller svært få avdelinger rapporterer effektivisering over kravet, grunnet *ratchet*-effekter. På sikt representerer tiltak med effekter over IE-kravet en ekstra kostnad for avdelingen i form av høyere krav i fremtiden, og blir derfor ikke rapportert. Med tanke på at

tiltak som er identifisert, men ikke rapportert, potensielt kan utgjøre gevinster også andre steder i Forsvaret, er dette et ekstra uheldig resultat av regimet.

3.8 Forventet resultat 5: Regimet er ikke tilstrekkelig forstått på alle nivåer

For at etablerte insentiver skal gi ønsket effekt, er det en forutsetning at insentivene tolkes korrekt av ansatte i Forsvaret. Dette er spesielt viktig for insentiver knyttet til størrelsen på gevinster som DIF får beholde, så lenge disse er avgjørende for utfallet av regimet. Figur 3.4 gir et eksempel på hvordan et slikt insentiv tolkes av de tiltaksansvarlige i Åmot (2014). Med en så stor spredning i tolkning av systemet, kan insentivene med fordel både operasjonaliseres og formidles bedre. En annen forklaring på spredningen, er at Forsvarsstabens praktisering av ordningen har variert over perioden. Det må samtidig tas forbehold om at insentivene kan ha blitt bedre innarbeidet i ettertid av undersøkelsen.



Figur 3.4 Tiltaksansvarliges tolkning av insentiver for å effektivisere over kravet på 0,5 prosent (Åmot, 2014).

3.9 Hva betyr resultatene for tolkningen av rapporterte gevinster i IE-regimet?

Hovedfunnene fra insentivmodellen kan kort oppsummeres med at vi ikke kan ha for høye forventninger knyttet til tiltakene som er identifisert i perioden 2009–2012. En rekke av tiltakene vil naturlig falle under kategorien lavthengende frukter, og i verste fall er rapporterte gevinster for optimistiske. Samtidig er det verdt å merke seg at potensialet for effektivisering kan forbedres vesentlig ved en videreutvikling av systemet.

En annen forklaring på det store omfanget av rapporterte tiltak er at effekten knyttet til insentivet om måloppnåelse overskygger alle andre insentiver – med andre ord vil DIF nå kravet for en hver pris, selv om det skulle innebære rapportering av fiktive gevinster. Denne type resultater blir særlig aktuelle når personellet roterer så hyppig i stilling, at de selv ikke må bære konsekvensene den dagen gevinstene viser seg å være fiktive.

4 Hvordan legge til rette for mer effektivisering i Forsvaret?

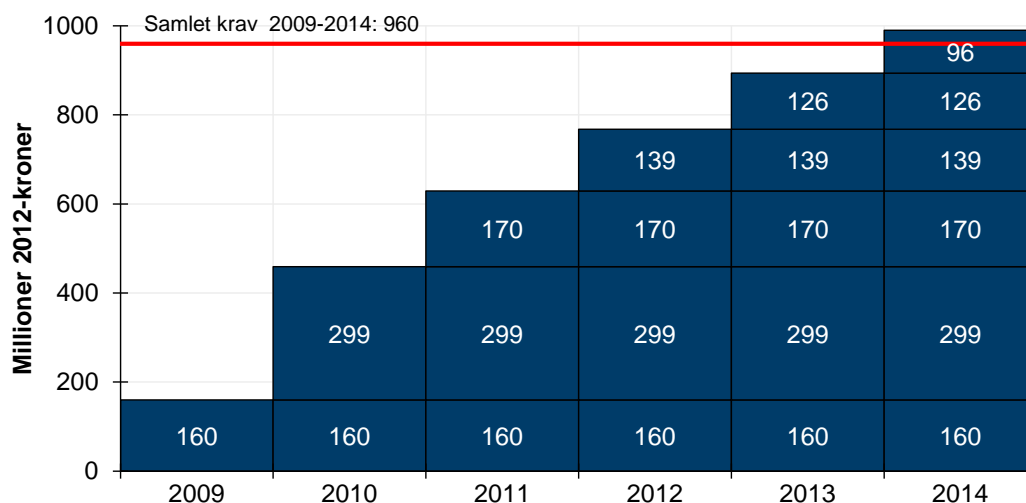
I dette kapittelet bruker vi funnene fra kapittel 3 og kriteriene fra kapittel 2 til å vise hvordan effektiviseringsregimet i Forsvaret kan videreutvikles for å få størst mulig effekt av systemet.

4.1 Styrke kompetansen innen effektiviseringsarbeidet

Figur 4.3 viser at Forsvaret effektiviserte mest i 2010, for deretter å realisere lavere gevinster i resten av perioden. Hva innebærer dette? Skyldes det avtakende potensial for effektivisering, avtakende innsats innen effektiviseringen, redusert kompetanse på effektivisering eller en kombinasjon av disse faktorene? Det er vanskelig å finne gode svar på dette, da problemstillingen er svært sammensatt og prosessene lite transparente. I fraværet av disse svarene, bør imidlertid Forsvaret jobbe strukturert og målrettet med de to faktorene de kan påvirke: innsats og kompetanse innen effektivisering.

I kapittel 2.2 argumenterte vi for at arbeidet med interneffektivisering er en prosess, som dersom en skal identifisere reelle forbedringstiltak, normalt vil kreve vesentlig arbeidsinnsats. Dersom Forsvaret ikke har tilegnet seg spesielt mer effektiviseringskompetanse og heller ikke har brukt mer ressurser på effektivisering, vil det ikke være overraskende om gevinstene synker.

Krav og resultat: 2009-2014



Figur 4.3 Rapporterte årlige og akkumulerte IE-gevinster i perioden 2009–2014. Kilde: Åmot (2015).

Å sette av mer ressurser til effektiviseringsarbeid og videreutvikle selve effektiviseringsprosessen vil gi viktige bidrag til å effektivisere mer. På den måten vil en kunne både identifisere flere tiltak og få tiltak med større effekt. FFI har tidligere vist hvordan prosessforbedring kan benyttes i IE-arbeidet (Kvalvik et al. 2011). Om lag 49 prosent av respondentene i Åmot (2014) oppgir at de har identifisert tiltak gjennom en strukturert prosess. Når man studerer tiltaksbeskrivelsene i tiltaksdatabasen, blir det imidlertid raskt klart at det neppe har vært benyttet mer avanserte metoder for å restrukturere arbeidsprosesser.

Økt arbeidsinnsats i effektiviseringsarbeidet vil gi større gevinster. Det foreligger imidlertid ingen presis beskrivelse over kostnadene ved effektivisering i Forsvaret. Spørreundersøkelsen i Åmot (2014) avdekket kostnader knyttet til månedsverk og andre sentrale utviklingskostnader for 84 tiltak. Disse tiltakene viser en stigende ressursbruk både for månedsverk og andre kostnader (reisevirksomhet, EBA, administrasjon og bruk av ekstern støtte) i perioden 2009–2012. Denne egenrapporteringen av kostnader (eller gevinster for den saks skyld) gir imidlertid verken grunnlag for å kunne generalisere om alle tiltakene, eller å kunne si noe sikkert om de faktiske kostnadene i de tiltakene hvor det foreligger data. For bedre å kunne følge utviklingen i effektiviseringsarbeidet, bør Forsvaret innføre prosjektbudsjettering og -regnskap hvor ressursbruk, omstillingskostnader og gevinster fra identifisering og realisering av tiltak fremkommer.

Den relativt hyppige stillingsrotasjonen i Forsvaret kan medføre at det er vanskelig å bygge opp personell med spesialkompetanse på effektivisering. For å legge forholdene bedre til rette for kompetansebygging kan det være hensiktsmessig å samle sentralt mer av kompetansen på området. En slik kraftsamling av kompetanse kan for eksempel organiseres i et nav. Et slikt nav vil også kunne sørge for en helhetsoversikt over tiltak i organisasjonen, og legge forholdene til rette for deling av både tiltak og “beste praksis” på tvers.

For at Forsvaret skal kunne hente ut så store gevinster som mulig, må både de små og de store tiltakene adresseres. Dette gjøres best ved å inkludere både det lokale og det sentrale nivået i organisasjonen. For å maksimere gevinstene fra effektivisering, bør Forsvaret fremover arbeide strukturert med effektivisering både i DIF-ene og på det strategiske nivået.

Interneffektivisering gjennom lokale forbedringstiltak gjøres sannsynligvis best av de som sitter nærmest virksomheten. De som gjennom den daglige driften kjenner på utfordringer og muligheter i arbeidsprosessene er som oftest best stilt til å peke på forbedringer. Likeledes er fellestiltak i større grad ansvaret til etatsnivået, hvor en lettere kan peke på tiltak som involverer flere DIF-er. Det politiske nivået har ansvaret for de øvrige grepene, som endringer i Forsvarets struktur og samhandling med andre land.

For at Forsvaret skal bli flinkere til å utvikle, identifisere og dele tiltak, anbefaler vi følgende grep:

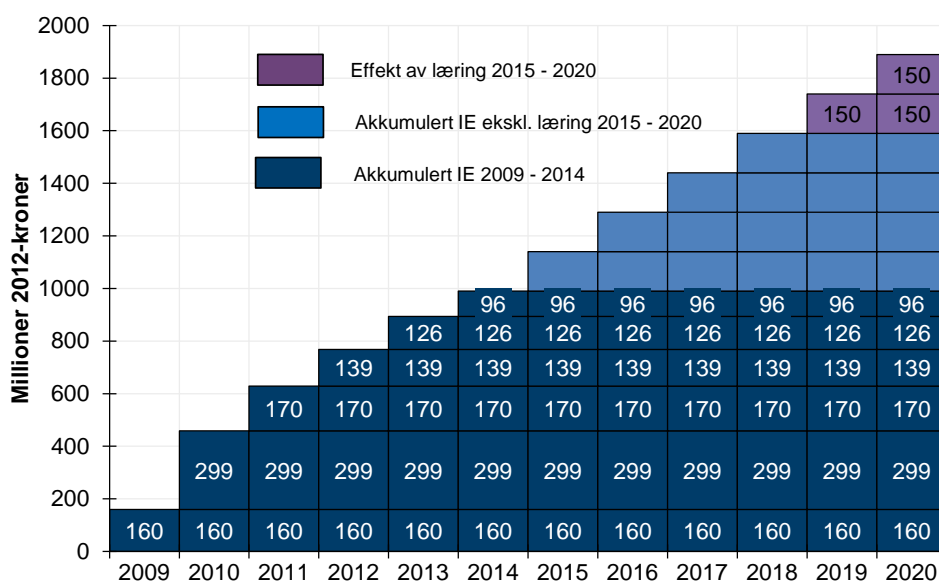
1. Sette av ressurser til å øke kompetanse på prosessforbedringsområdet.
2. Akseptere at det brukes ressurser på effektivisering, og inkluder dette i insentivstrukturen.
3. Strukturere arbeidet med IE ytterligere. Dette kan for eksempel gjøres ved å samle ansvar for helhetlig oversikt og kompetanse i et nav.
4. I større grad involvere operativt personell i tillegg til stab i avdelinger som skal identifisere tiltak.
5. Differensiere effektiviseringskrav etter ulike forutsetninger i organisasjonen. Dette bør sannsynligvis kun gjennomføres på nivået under DIF, og da ved hjelp av et regelbasert system.

- Operasjonalisere og kommunisere insentiver slik at de forstås og oppleves reelle på alle nivåer i organisasjonen.

Disse grepene bør rettes mot den delen av virksomheten hvor de gir størst effekt. I tillegg bør det være Forsvarsstabens ansvar å sørge for en overbygging mellom DIF-er som sørger for helhetsperspektiv, økt kompetanse og prosessforbedring på tvers.

4.2 Økt deling av tiltak på tvers

Som vi diskuterte i kapittel 2, er det vanlig at hoveddelen av produktivitetsveksten innad i en sektor kommer fra læring mellom enhetene innad i sektoren. Deling av tiltak på tvers av organisasjonen er blant de sterkeste og mest tilgjengelige virkemidlene for å ta ut potensialet for effektivisering i Forsvaret. Fra spørreundersøkelsen gjennomført i Åmot (2014) vet vi at de tiltaksansvarlige selv vurderer at svært mange tiltak kan gjenbrukes av andre i Forsvaret. Hele 35 prosent av tiltakene oppgis å kunne brukes “meget enkelt” eller “enkelt” av andre i Forsvaret. Dersom vi antar at hvert av disse tiltakene kun kan brukes en gang til ett annet sted i organisasjonen, vil effekten være svært stor. Vi har beregnet denne effekten til å utgjøre om lag 420 mill. kroner akkumulert for Forsvaret i perioden 2015–2020.



Figur 4.1 Effekten av deling på tvers i perioden 2015–2020. Mulighetene for effektivisering i perioden 2009–2012, rapportert av tiltaksansvarlige, er fremskrevet fra 2015–2020. Total effekt av læring er beregnet til 420 mill.

Det er naturligvis umulig å estimere presist gjenbrukspotensialet for de ulike tiltakene. Mange av tiltakene vi her har lagt til grunn i beregningen vil sannsynligvis i realiteten ikke kunne gjenbrukes. Mens andre tiltak vil kunne brukes med stor suksess en rekke steder. Det enkle regneeksempelet som er fremstilt i figur 4.1 illustrerer potensialet som ligger i kunnskapsdeling internt i Forsvaret innenfor IE.

Deling på tvers av organisasjonen forutsetter et helhetsperspektiv på effektivisering. Med helhetsperspektiv mener vi at det er totaleffekten av et tiltak for Forsvaret som er viktig, ikke bare den enkelte avdelings gevinst. For å få stimulert til tiltak som kan deles, og stimulert til faktisk kunnskapsdeling, er det behov for en ny måte å måle tiltaksgevinster. Nye metoder for å måle gevinster må nødvendigvis også påvirke hvordan den enkelte avdelings IE-krav beregnes.

Et tiltak som er lønnsomt for hele Forsvaret, trenger ikke være lønnsomt for en enkeltavdeling eller DIF. Her vil fravær av helhetsperspektiv kunne føre til at Forsvaret går glipp av mange tiltak og dermed vesentlige gevinster. Så lenge tiltak identifiseres på DIF- eller avdelingsnivå, og disse utelukkende måles på hvor mye de klarer å effektivisere for sin egen DIF, vil dette fortsette å være en utfordring. En måte å sikre et slikt helhetsperspektiv på, er å måle tiltaksgevinst etter effekten for hele Forsvaret.

Det er imidlertid minst to praktiske forhold som kompliserer bruk av totaleffekter i vurderingen av tiltaksgevinster. For det første realiseres ofte gevinstene med et tidsetterslep. Ved å inkludere effekter for andre enn tiltakseier, blir måling av tiltaksgevinst derfor ytterligere komplisert. For det andre blir det uklart hvordan effekten av IE-tiltaket som deles, krediteres mellom utvikler og den som mottar tiltaket. Når både utvikler og den som lærer av tiltaket står overfor et eksplisitt IE-krav, har begge parter et behov for å kreditere sin "IE-konto". Fordelingen mellom dem er imidlertid ikke opplagt. For det første vil kreditering av utvikler for effekter andre steder i Forsvaret kunne føre til dobbelttelling av gevinster. Samtidig må utvikler gis en mergevinst som gir det nødvendige helhetsperspektivet. En start kan være å kreditere gevinsten ved læring 90/10 mellom hhv. den som lærer og den som utvikler. Den optimale fordelingen vil alltid være et empirisk spørsmål, som man gradvis vil nærme seg etter å ha opparbeidet erfaringsdata.

Den mest grunnleggende forutsetningen for deling av tiltak på tvers er likevel at tiltakene dokumenteres tilstrekkelig og registreres i felles databaser, hvor de er fritt tilgjengelig for alle i Forsvaret. Forsvarsstabens tiltaksdatabase, eller tilsvarende, er et særlig viktig virkemiddel for å frigjøre en større del av IE-potensialet, og bør derfor videreføres og -utvikles. Arbeidet med å sikre dokumentasjon i IE-databasen og gjøre den tilgjengelig, bør derfor styrkes.

4.3 Etablere reelle insentiver for å effektivisere

4.3.1 Behov for skreddersydd løsning for Forsvaret

Vår studie av IE-regimet viser at det er introdusert en rekke viktige insentiver for effektivisering i sektoren. Flere av insentivene er imidlertid neppe operasjonalisert og kommunisert tilstrekkelig på alle nivåer i organisasjonen. For at insentivene skal gi tilsiktet effekt, er det i tillegg en rekke virksomhetsspesifikke forhold som setter DIF-ene i en gunstig forhandlingsposisjon og som er vanskelig å håndtere uten at en større andel av gevinstene forblir hos DIF-ene. I tillegg kan høy rotasjon blant personellet føre til ansvarsfraskrivelse og kortsiktighet i effektiviseringsarbeidet. Når effekter av tiltak er vanskelig å dokumentere og kan komme med lange tidsetterslep, kan de ansvarlige for tiltakene sitte i andre stillinger når konsekvenser av eventuelle manglende effekter viser seg. Dette gir uheldige insentiver til å overrapportere gevinster.

Problemene knyttet til asymmetrisk informasjon kan også forebygges med økt kontrollvirksomhet fra bevilgende myndighet. Det er imidlertid kostbart å sette seg inn i detaljene rundt prosjekter og tiltak i DIF-ene. Varsling om utvidet revisjon av effektiviseringsarbeidet samt innarbeidelse av gode gevinstrealiseringsprosesser vil antagelig likevel gi en positiv nettoeffekt, gitt beskrivelsen i Åmot (2015) av en begrenset tiltaksdatabase.

Vi foreslår følgende grep for å øke effekten av insentivordningen:

1. Kompensere DIF ytterligere for kostnader ved effektiviseringsarbeid. Dette innebærer å videreutvikle ordningen med kompensasjon til bl.a. prioritert arbeidsinnsats og endret kompetanse, slik at den kompenserer for *DIFs kostnader ved å utvikle tiltak*.
2. Kompensere for kostnader ved læring på tvers. Grepene innebærer å utarbeide et nytt insentiv som kompenserer kostnader for den som lærer bort egne tiltak på tvers.
3. La den som lærer bort krediteres for en andel av andres gevinst. Dette innebærer å inkludere effekten av læring på tvers i gevinstberegningene, slik at utvikler og den som lærer krediteres for f.eks. hhv. 10 og 90 prosent av gevinsten. Fordeling av gevinster må sees i sammenheng med pkt. 6.
4. Kompensere for risiko og asymmetrisk informasjon ved å la DIF også beholde en andel av den gevinsten som ikke overgår effektiviseringskravet.
5. La DIF beholde en større andel av gevinster over effektiviseringskravet.
6. Revidere system og kriterier for gevinstmåling og kreditering
7. Operasjonalisere og kommunisere insentivene på alle nivåer i organisasjonen.
8. Utrede utvikling av målestokker for å redusere informasjonsasymmetri, herunder innføre prosjektbudsjett og -regnskap for effektiviseringstiltak.

I det følgende vil vi se nærmere på hver av disse anbefalingene.

4.3.2 Kompensasjon av kostnader knyttet til effektiviseringsarbeid

I denne rapporten har vi pekt på at kostnadene ved utvikling av tiltak bør kompenseres for å veie opp for den negative effekten disse kostnadene har for innsatsen i effektiviseringsarbeidet. Insentivet er, som nevnt tidligere, allerede introdusert i IE-regimet, men ikke benyttet så langt. Legger vi til grunn at manglende bruk ikke skyldes fravær av prosjekter det kan investeres i, er det nærliggende å tro at årsaken ligger i operasjonaliseringen av ordningen.

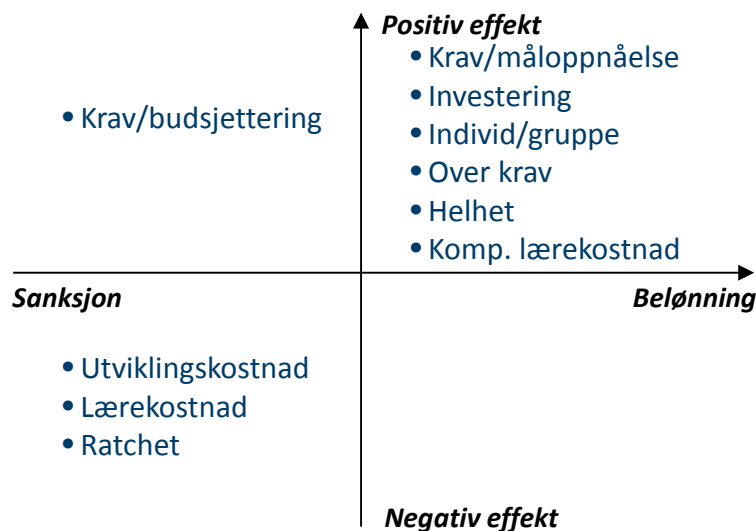
Ordningen kan operasjonaliseres som en *kontrakt* mellom bevilgende myndighet og avdeling/DIF. I kontrakten må kostnaden ved effektiviseringsarbeidet kommet tydelig frem, i tillegg til når gevinstene er forventet. Dersom en slik kontrakt lar seg konkretisere, får avdelingen en bevilgning tilsvarende effektiviseringskostnaden. I ettertid følger bevilgende myndighet opp at gevinstrealiseringen skjer som avtalt og at avdelingen kan dokumentere at ressursene er brukt til effektiviseringsarbeid.

Det kan være utfordrende å vite hva effektiviseringsarbeidet vil koste forskuddsvis. Det er derfor et alternativ til kontrakt at størrelsen på kompensasjonen fastsettes i de ordinære budsjett-

dialogene, eller at det fastsettes et årlig beløp som DIF har til rådighet for effektivisering og hvor bruken av midlene må dokumenteres.

En tredje måte kompensasjonen kan operasjonaliseres på er å uttrykke den som en andel av budsjettet eller av effektiviseringsgevinsten. Dette kan f.eks. uttrykkes som at DIF gjør *fratrekk for effektiviseringskostnader* i effektiviseringskravet, eller at DIF får *beholde en andel av gevinster tilsvarende effektiviseringskostnader*. Så lenge effektiviseringskostnaden ikke er varig, vil DIF heller ikke beholde denne andelen av gevinsten permanent. Insentivet er en formell belønning, illustrert som *investering* i figur 4.5.

Uavhengig av operasjonalisering stilles det krav til dokumentasjon av gevinster og kostnader. For det første må kostnadene kunne identifiseres og måles på det nivået hvor effektiviseringsarbeidet foregår. For det andre må det eksistere insentiver til å holde kostnadene ved effektivisering nede, slik at nettoeffekten for Forsvaret blir størst mulig. Muligheten til å registrere kostnader ved effektivisering ligger først og fremst hos tiltakseierne. En strukturering av arbeidet med interneffektivisering vil gjøre en slik registrering enklere. En dreining mot en mer strukturert tilnærming til IE vil gi enkle forbedringer i denne sammenheng, herunder en videreutvikling av tiltaksdatabasen.



Figur 4.5 Forslag til endret insentivsystem for interneffektivisering i Forsvaret.

4.3.3 Kompensere kostnader for den som lærer bort

Dette insentivet har samme virkemåte som (1), *DIFs kostnader ved å utvikle tiltak*. Virksomheten må kompenseres for den ressursbruken som går med på å lære bort tiltak på tvers av Forsvaret. En vesentlig del av denne kostnaden vil antagelig være knyttet til å dokumentere tiltaket tilstrekkelig til at det lar seg implementere av andre. Her kan man velge enten å kompensere et fast beløp for tiltak som læres bort, eller kompensere de kostnadene som virksomheten kan dokumentere. Igjen kan insentivet formuleres som at virksomheten får beholde en andel av gevinst tilsvarende det som brukes på å lære bort. Utfordringen ved denne ordningen er at læring ofte skjer i ettertid av at tiltaket utarbeides. Insentivet er illustrert som kompensert lærekostnad i figur 4.5.

4.3.4 La den som lærer bort krediteres for en andel av andres gevinster

For å oppfordre til deling på tvers må helhetsperspektivet eksistere også på lavere nivåer i organisasjonen. Ved å inkludere effekten av tiltak på tvers av organisasjonen i gevinstberegningen for det enkelte tiltak, kan et slikt helhetsbilde sikres. I praksis innebærer insentivet å kreditere utvikleren av tiltaket for effekten tiltak har når det er lært bort og implementert hos andre i Forsvaret. Med denne type insentiv, blir et tiltak som deles innad i Forsvaret “vinn-vinn” for alle parter. Utviklingskostnaden blir lavere for Forsvaret som helhet, samtidig som samlet gevinst blir større. I tillegg har både den som lærer bort og den som lærer av andre forsterket sine muligheter til å nå sine effektiviseringskrav, og øker dermed også egen måloppnåelse.

Optimal fordeling av gevinster mellom utvikler og den som lærer tiltak, er et spørsmål om empiri. Utvikler må motiveres sterkt nok til å tenke Forsvarets helhet, samtidig som den som lærer skal ønske å lære fra andre fremfor å utvikle de samme tiltakene på egenhånd. Før det finnes gode erfaringsdata på området, anbefaler vi å belønne utvikler ved å kreditere virksomheten 10 prosent av gevinsten som oppnås andre steder i Forsvaret, mens den som lærer fra andre krediteres 90 prosent av gevinsten i sitt effektiviseringsregnskap. Den som lærer bort har da mulighet til å kreditere vesentlige gevinster ved å lære bort til andre, spesielt ved å lære bort til relativt større virksomhet. Fra perspektivet til den som lærer, vil kreditering av 90 prosent av gevinsten fortsatt kunne oppfattes som “lettjent” effektivisering. Insentivet er illustrert ved *helhet* i figur 4.5. Operasjonaliseringa av insentivet må for øvrig sees i sammenheng med en helhetlig vurdering av praksisen når det gjelder kreditering av effektiviseringsgevinster.

4.3.5 Beholde en andel av gevinster som kompensasjon for risiko

Når gevinstene er usikre og kommer med lange tidsetterslep er det knyttet risiko til å starte opp et ressurskrevende effektiviseringsarbeid. Usikkerheten rundt forutsetningene for fremtidig effektivisering (asymmetrien i informasjonen), kan utnyttes av DIF-ene til å påvirke selve effektiviseringskravet. Bevilgende myndighet kan imidlertid redusere risikoen knyttet til fremtidige effekter ved å la virksomhetene beholde en større andel av gevinstene.

Vi har allerede foreslått ulike måter virksomhetene kan beholde og krediteres for en større andel av gevinstene ved egen effektivisering i (1), (2) og (3). Spørsmålet er om DIF vil oppleve at risikoen er redusert tilstrekkelig ved disse grepene alene. Når det gjelder risiko knyttet til kostnader ved effektiviseringen bør disse være dekket ved de foreslåtte grepene. Når det gjelder årlige gevinster, gir økt læring på tvers redusert risiko for at DIF ikke når effektiviseringskravet i et enkeltstående år.

For å redusere risikoen ytterligere kan det både tas høyde for alternative (lengre) gevinstrealiseringsplaner og åpnes for at virksomheten er sikret en større andel av de gevinster som måtte komme. Blir gevinsten ved et tiltak lavere enn planlagt, må virksomheten da ta en mindre andel av tapet selv. Samtidig kan også usikkerheten slå ut i større gevinster enn planlagt for andre tiltak, og en større andel av gevinsten der veie opp for tap andre steder. I sum fører dette til større forutsigbarhet for virksomheten.

For å kompensere for informasjonsasymmetri og risiko anbefaler vi at et eventuelt eksplisitt effektiviseringskrav forstås som et gjennomsnitt over en flerårig planperiode, samtidig som DIF får beholde 20 prosent av egne gevinster. Dette forutsetter imidlertid at DIF på sin side får økt sitt dokumentasjonskrav vesentlig når det gjelder gevinster og kostnader ved effektivisering.

Vi har vist at ved å rapportere gevinster over kravet løper DIF en risiko for at kravet økes i fremtiden (*ratchet*-effekter). Med et økt effektiviseringskrav øker også risikoen for at DIF ikke generer tilstrekkelige gevinster til enhver tid, og må ta differansen som et rent nedtrekk i bevilgninger. På den andre siden kan gode resultater fra IE være karrierefremmede og vise vilje til å prioritere Forsvarets helhet. Det er disse effektene DIF setter opp mot hverandre i sin vurdering av rapportering. Mens DIF tidligere ønsket å kompensere for 0,5 prosent nedtrekk ved å effektivisere slik at operativ evne forblir uendret, har DIF mulighet til å øke operativ evne ved å holde gevinster over kravet hemmelig. Insentivet fra *krav/måloppnåelse* og *krav/budsjettering* må derfor ha vesentlig sterkere effekt for at gevinster over kravet skal rapporteres.

Som nevnt kan manglende rapportering av tiltak utgjøre et tap for Forsvaret dersom tiltakene kunne vært bruk andre steder i virksomheten. Dette tapet må veies opp mot tapet ved lavere gevinster til omprioriteringer. Vi tror det er vanskelig å utarbeide sterke nok formelle insentiver til at gevinster over kravet rapporteres i særlig utstrekning. For å maksimere den totale effektiviseringsgevinsten i Forsvaret anbefaler vi derfor at DIF får beholde *hele* gevinsten over kravet.

4.3.6 Differensiere effektiviseringskrav etter ulike forutsetninger

Etterhvert som man har opparbeidet seg mer pålitelige erfaringsdata fra effektiviseringen, kan et effektiviseringskrav differensieres innad og mellom DIF-er. Dette for å ta høyde for at de største gevinstene gjerne realiseres i rykk og napp, og for å unngå at DIF må kunstig blåse opp gevinster for å møte årlige krav. Vi påpekte imidlertid i kapittel 2 at skjev fordeling av informasjon kan gi DIF mulighet til å påvirke kravet i et slikt system. For å begrense problemene med informasjonsskjevhet og strategisk tilpasning, vil en mulighet kunne være kun å differensiere kravet på nivået under DIF. Uavhengig av hvilket nivå man differensierer på, må differensieringen skje regelbasert. Det må eksistere entydige, uttalte regler og metoder for hvordan kravet skal kunne tilpasses de ulike enhetene. Dette vil begrense mulighetene til å påvirke kravet urettmessig.

I tillegg bør tilpasning av kravet for en enhet utelukkende skje etter en periode med høy måloppnåelse. Kravet vil da kunne justeres nedover. Alternativet til dette, å åpne for å justere kravet ned etter perioder med lavere måloppnåelse, eller enda verre; å åpne for å justere kravet opp etter en periode med høy måloppnåelse, vil sannsynligvis resultere i strategisk tilpasning fra avdelingene (*ratchet*-effekter).

4.3.7 Operasjonalisere og kommunisere insentiver på alle nivåer

Operasjonalisering av insentiver på DIF-nivå er et minimum for at insentivsystemet skal gi ønsket effekt. Skal tiltak utvikles og identifiseres på lavere nivåer må også insentivene operasjonaliseres der. Vi anbefaler at FD i samarbeid med FST operasjonaliserer insentiver overfor Forsvaret. Videre overlates det til den enkelte DIF å operasjonalisere på lavere nivåer, tilpasset egen virksomhet. Det er imidlertid viktig at insentivene treffer de samme mekanismene også på lavere nivåer. Det innebærer at dersom f.eks. utviklingskostnaden treffer avdelingsnivå, er det der den bør kompenseres.

4.3.8 Utrede målestokker for å redusere informasjonsasymmetrien

Informasjonsasymmetrien som oppstår mellom virksomhet og bevilgende myndighet når det gjelder gevinster og kostnader, er løst innenfor en del sektorer ved hjelp av en målestokkonkurranse.²¹ Implementering av en målestokk for gevinster og kostnader krever imidlertid gode erfaringsdata på området. Vi anbefaler at det registreres erfaringsdata for bruk i fremtidige målestokker. Dersom tiltakene organiseres og gjennomføres som *prosjekter*, er prosjektbudsjetter og -regnskap et viktig verktøy i denne sammenheng. Her er igjen tiltaksdatabasen et viktig virkemiddel. I tillegg vil vi anbefale mer omfattende revisjoner av foreslåtte og gjennomførte effektiviseringstiltak.

4.4 Hva blir kostnaden for Forsvaret ved insentivsystemet?

Vårt forslag til insentivsystem innebærer at DIF-ene får beholde en større andel av egne gevinster ved effektivisering. I første omgang utgjør det et tap for Forsvaret ved at midlene for omdisponering til prioritert virksomhet blir færre (ineffektiv prioritering). I praksis ville imidlertid en rekke DIF-er beholdt de samme midlene også i eksisterende insentivsystem, men da som midler til prioritert virksomhet. Når DIF-ene får beholde en økt andel av egne gevinster ved effektivisering utgjør det derfor et tap for Forsvaret kun når DIF ellers *ikke* ville fått tatt del i tilsvarende prioriterte midler. De foreslåtte endringene i systemet fremmer derfor DIF-enes mulighet til selv å påvirke egen produksjon på en måte som tjener Forsvaret som helhet. Dette står i sterk kontrast til de suboptimale virkemidlene DIF-ene kan benytte seg av i eksisterende regime.

Forslaget til endret system innebærer at bevilgende myndighet må ta utviklingskostnadene knyttet til effektiviseringstiltakene i sektoren. Det er imidlertid ikke nytt, alle sektorens kostnader dekkes per definisjon av bevilgende myndighet i siste instans. Nytt i foreslått opplegg er at prinsipalen må ta inn over seg at effektivisering er en investering, og derfor koster. Hvorvidt prinsipalen ønsker å ta risikoen investeringene innebærer er et annet spørsmål. Generelt bør det imidlertid gjelde at for å få beholde gevinster må kravet til dokumentasjon og kontroll økes betraktelig. Dokumentasjons- og kontrollvirksomhet kommer med en kostnad for Forsvaret, og må tas med i en helhetsvurdering.

²¹ Eksempler på dette er distribusjon av kraft i Norge (NVE, 2005) og Finland (Agrell et al. 2000), distribusjon av vann og avløp (SINTEF, 2005) og havnevesen (Estache, 2002).

Fordi det er vanskelig å konkretisere potensialet for effektivisering i Forsvaret, er det også vanskelig å vurdere hvor mye ressurser som bør legges ned for å realisere potensialet. Behovet for frigjorte midler vil kunne være styrende for hvilke virkemidler og insentiver som bør benyttes samt størrelsen på dem. Ambisiøse krav og bruk av store ressurser til effektivisering vil være en avveining mellom mangel på frigjorte midler til omfordeling og utilsiktede rammekutt på lokalt nivå.

5 Oppsummering

5.1 Hvem skal effektivisere hva i forsvarssektoren?

I denne rapporten har vi tatt for oss effektiviseringen som skjer desentralisert i Forsvaret, dvs. i DIF-ene og i avdelingene. For at Forsvaret skal kunne hente ut så store gevinster som mulig, må effektivisering gjennomføres både sentralt og lokalt. Dette gjøres best ved å inkludere både det lokale og det sentrale nivået i organisasjonen. Den strategiske ledelsen av Forsvaret må ha ansvaret for å identifisere og gjennomføre tiltak som involverer flere DIF-er, for eksempel tiltak fra McKinsey-rapporten (McKinsey & Company, 2015). Det sentrale nivået i Forsvaret må, dersom ikke DIF-ene får beholde deler av gevinsten fra slike tiltak, styre og følge opp sentrale tiltak alene.

Interneffektivisering (IE) gjennom lokale forbedringstiltak må delegeres og overlates til DIF-ene og de lokale avdelingene. Bare på den måten kan tiltakene være knyttet til virksomheten og drive reelle endringer og forbedringer av prosesser. En slik delegering av ansvaret må imidlertid kobles med endringer i insentivsystemet for interneffektivisering, et rigid system for rapportering og dokumentasjon av tiltak og heving av kompetansen knyttet til effektivisering, jf. kapittel 5.3. Dette systemet må ledes, koordineres og følges opp fra en sentral enhet (et nav) for å sikre at mekanismene og insentivene i regimet brukes etter intensjonen.

5.2 Kan Forsvaret fortsette å effektivisere?

Et sentralt spørsmål knyttet til effektivisering i Forsvaret i 2015 er i hvilken grad potensialet nå er "brukt opp". Gevinstene fra IE har vært fallende de siste årene, og Forsvarssjefen rapporterer at de største gevinstene nå er hentet ut (Forsvarssjefen, 2015).

Dersom kostnaden ved utvikling av et ekstra effektiviseringstiltak ikke skiller seg særlig fra andre typer produksjonsprosesser, vil kostnaden typisk falle i starten av et effektiviseringsregime, før den etter hvert stiger og tiltar stadig mer. Den samme aktiviteten kan neppe effektiviseres gang på gang med kun korte mellomrom, uten stadig nye innfallsvinkler, flere arbeidstimer, ny ekspertise og andre mennesker. Det vil derfor antagelig være behov for en relativt større innsats for hver krone effektivisert etter at regimet har eksistert noen år.

Det er med andre ord flere momenter som skulle tilsi at effektiviseringspotensialet brukes opp. Men det er også en lang rekke gode grunner til at Forsvaret fremover skal kunne høste betydelige gevinster fra interneffektivisering:

- Store deler av gevinstene i perioden 2009–2015 har vært hentet fra større sentrale tiltak og rammeavtaler (Åmot, 2015). Det synes lite sannsynlig at potensialet er hentet ut allerede fra “de små grepene”.
- En kan stille spørsmål ved hvor stor del av tiltakene i perioden 2009–2015 som i praksis hadde et reelt innhold, og bare har blitt rapportert fordi IE-regimet krever det (ibid). Det er særlig beregningsmetodene og fraværet av etterprøvnbarhet for mange av tiltakene som gjør at vi stiller spørsmål ved innholdet.
- IE i Forsvaret har vært gjennomført i de ulike DIF-ene i nesten fullstendig isolasjon (Åmot, 2014). Ved å oppfordre til og belønne kunnskapsdeling, vil gevinstpotensialet øke betraktelig.
- Tiltak hvor kostnader kommer før effekter, dvs. budsjettår og/eller tidsrommet for en langtidspan, kan ha blitt utelatt som følge av IE-regimets korte tidsperspektiv.

Det er også en rekke andre faktorer som trekker i retning av økt potensial for effektivisering i Forsvaret. Læring, stigende effektiviseringskompetanse samt en organisasjon i forandring med stadig nye forbedringsområder, trekker ned kostnadene ved utvikling av effektiviseringstiltak. I tillegg vil den teknologiske utviklingen fortsette, og trolig være den viktigste faktoren på lang sikt. Det er derfor ikke rimelig å tro at potensialet for effektivisering på noe tidspunkt kan være uttømt i Forsvaret, men kun at vanskelighetsgraden kan variere over tid.

Med dette har vi identifisert mange gode grunner til at et videreført IE-krav under et nytt IE-regime vil kunne lykkes. Vi anbefaler derfor FD å videreføre et ambisiøst krav til intern-effektivisering. Dette kravet vil da komplettere gevinstrealiseringsplanene fra struktur og felles-tiltak, og vil samlet bidra til å styrke den operative evnen, fornye forsvarsstrukturen og finansiere forsvarssektorens bidrag til Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. Størrelsen på et fremtidig IE-kravet må sees i sammenheng med behovet for frigjorte midler i sektoren, og veies mot de negative konsekvensene i form av rammekutt, for de avdelingene som ikke måtte ha forutsetninger for å møte et ambisiøst krav.

Anbefalingene i denne rapporten vil dermed sammen bidra til mer effektivisering, og at Forsvaret kan fortsette å høste gevinster fra denne. Dersom det besluttes å fortsette med dagens system, uten å gjennomføre endringer i insentiver, kompetanse eller kunnskapsdeling, vil det derimot være lav sannsynlighet for å lykkes med videreføring av et eksplisitt krav.

5.3 Hvordan legge til rette for videre effektivisering?

I denne rapporten har vi identifisert en rekke kriterier for et vellykket effektiviseringsregime. De mest sentrale kriteriene er at systemet må legge til rette for deling av tiltak på tvers av avdelinger, for at organisasjonen tar fram de beste tiltakene til lavest mulig kostnad og for at alle involverte har insentiv til å effektivisere så store gevinster som mulig.

Vi vurderer Forsvarets regime for å gjennomføre interneffektiviseringen (IE-regimet) opp mot disse kriteriene, både med bakgrunn i den formelle beskrivelsen av regimet og ved hjelp av de kvantitative og kvalitative analysene i Åmot (2014) og Åmot (2015). Gjennom denne analysen identifiserer vi fem forventede resultater fra regimet, hvorav fire belyser svakhetene i dagens modell: 1) regimet legger ikke til rette for innovasjon, 2) regimet mangler et helhetsperspektiv, 3) regimet fører til at overskytende tiltak utover kravet ikke rapporteres og 4) regimet er ikke forstått av de involverte. Det er naturlig å anta at disse svakhetene er viktige årsaker til hvorfor Forsvaret i de siste par årene har hatt til dels betydelige utfordringer med å hente ut de pålagte gevinstene gjennom IE-arbeidet.

For å adressere disse svakhetene i dagens modell og nærme oss kriteriene for et vellykket effektiviseringsregime, anbefaler vi endringer innen tre områder: deling av tiltak på tvers, øke effektiviseringskompetansen og forbedre insentivstrukturen. Vi har her til sammen 13 anbefalinger. De fleste av disse tiltakene er gjensidig forsterkende og avhengige, og må således sees samlet.²²

For å *øke kompetansen i Forsvaret* på å utvikle og identifisere tiltak, anbefaler vi å:

1. Sette av ressurser til å øke kompetanse på prosessforbedringsområdet.
2. Akseptere at det brukes ressurser på effektivisering og inkluder dette i insentivstrukturen.
3. Strukturere arbeidet med IE ytterligere. Dette kan for eksempel gjøres ved å samle ansvar for helhetlig oversikt og kompetanse i et nav.
4. Involvere operativt personell i større grad, i tillegg til stab.

For å bidra til *mer deling av tiltak på tvers*, anbefaler vi:

5. Langt høyere prioritering av arbeidet med å rapportere inn tiltakene, samle dem i felles databaser og gjøre dem tilgjengelig. Både kvaliteten på data som rapporteres inn, hva som rapporteres inn og hvordan denne informasjonen brukes, må endres.
6. Kompensasjon for kostnader ved læring på tvers. Grepene innebærer å utarbeide et nytt insentiv som kompenserer kostnader for den som lærer bort egne tiltak på tvers.
7. Kreditering av andres gevinst for den som lærer bort. Dette innebærer å inkludere effekten av læring på tvers i gevinstberegningene, slik at utvikler og den som lærer krediteres for f.eks. hhv. 10 og 90 prosent av gevinsten.

Vi foreslår følgende grep for å styrke eksisterende insentiver og etablere nye reelle *insentiver for effektivisering*:

8. Kompensere DIF ytterligere for kostnader ved effektiviseringsarbeid. Dette innebærer å videreutvikle ordningen med kompensasjon til bl.a. prioritert arbeidsinnsats og endret kompetanse, slik at den kompenserer for *DIFs kostnader ved å utvikle tiltak*.
9. Kompensere for risiko og asymmetrisk informasjon ved å la DIF også beholde en andel av den gevinsten som ikke overgår effektiviseringskravet.
10. La DIF beholde en større andel av gevinster over effektiviseringskravet.

²² Det betyr likevel ikke at tiltakene bare kan gjennomføres samlet. Alle tiltakene vil hver for seg gi merverdi og bør således implementeres.

11. Revidere system og kriterier for gevinstmåling og kreditering
12. Operasjonalisere og kommunisere insentiver slik at de forstås og oppleves reelle på alle nivåer i organisasjonen.
13. Utrede utvikling av målestokker for å redusere informasjonsasymmetri, herunder innføre prosjektbudsjett og -regnskap for effektiviseringstiltak.

5.4 Videre arbeid

I denne rapporten har vi skissert en retning på rammebetingelsene for effektivisering i Forsvaret, med særlig fokus på interneffektivisering. Anbefalingene våre er både overordnede og uten detaljerte beskrivelser av gjennomføring. Det gjenstår derfor å detaljere disse i et helhetlig og sammenhengende konsept for effektivisering i forsvarssektoren.

Vi peker i denne rapporten på potensialet som ligger i å dele kunnskap på tvers i organisasjonen. Et mulig videre arbeid på dette området vil kunne være å identifisere tiltak som har spesielt gode forutsetninger for å kunne benyttes flere ganger, og videreformidle disse bredt i forsvarssektoren.

Referanser

- Acemoglu, D. (2009). *Introduction to modern economic growth*. Princeton University Press.
- Agrell, P. J., Bogetoft, P, og Tind, J. (2000). *Multi-period DEA incentive regulation in electricity distribution*. Centre for Industrial Economics, Institute of Economics, University of Copenhagen.
- Agrell, P. J., Bogetoft, P, og Tind, J. (2002). *Incentive plans for productive efficiency, innovation and learning*. International Journal of Production Economics 78(1), 1-11-.
- Baumol, W.J. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, American Economic Review, Vol. 57, Issue 3, s. 415–426.
- Berg, I. H. og Kvalvik, S. N. (2015). *Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi*. FFI-rapport 2015/00322.
- Berg-Knutzen, E. og Kvalvik, S. N. (2010). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – tilnærming og tiltak*. FFI-rapport 2010/01609.
- Bogetoft, P. (1994). *Incentive efficient production frontiers: An agency perspective on DEA*. Management Science (40), 959–968.
- Bogetoft, P. (1997). *DEA-based yardstick competition: the optimality of best practice regulation*. Annals of Operations Research 73, 277–298.
- Direktorat for økonomistyring (2014). *Veileder i gevinstrealisering*.
- Dixit, A. (2002). *Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review*. The Journal of Human Resources, 37:4. 696–727.
- Estache, A., Gonzalez, M. og Trujillo, L (2002). *Efficiency gains from port reform and the potential for yardstick competition: lessons from Mexico*. World Development 30.4. s. 545–560.
- Farris, J. A., Groesbeck, R. L., Eileen, M, og Geert, L. (2006). *Evaluating the Relative Performance of Engineering Design Projects: A Case Study Using Data Envelopment Analysis*. IEEE Transactions on Engineering Management, vol. 53, no. 3.
- Forsvarsdepartementet (2012a). *Prop. 73 S (2011–2012) – Et forsvar for vår tid*.
- Forsvarsdepartementet (2012b). *Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013–2016*.
- Forsvarsdepartementet (2014). *Ny langtidsplan for forsvarssektoren – anmodning om Forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret*.
- Forsvarsdepartementet (2015). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company*.
- Forsvarssjefen (2013). *Forsvarets årsrapport 2013*.

- Forsvarssjefen (2014). *Forsvarets årsrapport 2014*.
- Forsvarsstaben (2014a). *Veileder for bruk av insentiver i effektiviseringsarbeidet i Forsvaret*.
- Forsvarsstaben (2014b). *Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport nr. 3*.
- Gulichsen, S., Johansen, P. K. og Pedersen, K. R. (2010) *Realkostnadsvekst i offentlig sektor – teoretisk fundament og konsekvenser for Forsvarets langtidsplanlegging*. FFI-rapport 2010/01630.
- Hanson, T. (2015). *Efficiency in cost saving efficiency projects*. Arbeidsnotat.
- Kvalvik, S. N. og Berg-Knutsen E. (2009). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – Teoretisk fundament*. FFI-rapport 2009/00305.
- Laffont, J-J. og Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulations*. MIT press.
- Lieberman, M.B. (1984), *The Learning Curve and Pricing in the Chemical Processing Industries*, The RAND Journal of Economics, 15 (2), s. 213–228.
- McKinsey-studien (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*.
- NVE (2005). *Den økonomiske reguleringen av nettvirksomheten*. NVE dokument 9-2005.
- OECD (2013a). *Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/2012*. OECD Journal on budgeting vol. 2013/1.
- OECD (2013b). *Value for money in Government: Norway 2013*. OECD.
- Pedersen, K. R. (2012). *Kostnadsvekst i offentlig sektor – et makroperspektiv*. FFI-notat 2012/00151.
- Presterud, A. O. og Øhrn, M. (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen*. FFI-rapport 2015/00555.
- Produktivitetskommissjonen (2015.) *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. NOU 2015:1 Avgitt Finansdepartementet 10. februar 2015.
- SINTEF (2005). *Målestokkonkurranse for VA-sektoren*. SINTEF-rapport 5015/SF/BA.

Skjelland, E., Glærum, S., Gulichsen, S. og Kvalvik, S. (2014). *Balansen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og budsjett – et innspill til arbeidet med ny langtidsplan (2017–2020)*, FFI-rapport 2014/01338.

Weitzman, M. L. (1980). *The “ratchet principle” and performance incentives*. The Bell Journal of Economics, 302–308.

Åmot, E. L. (2014). *Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse*. FFI-rapport 2014/01087.

Åmot, E. L. (2015). *“Bare sånne fikserte tiltak” – Erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2014*. FFI-rapport 2015/00765.