



DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 55

(1999-2000)

Forsvarets logistikkfunksjoner
Framtidig virksomhet, styring og organisering

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 5. mai 2000, godkjent
i statsråd samme dag.*

1 Innledning

I denne proposisjonen legger Regjeringen fram forslag om etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon ¹⁾

. Regjeringen mener det er nødvendig med en grunnleggende endring i måten den fredsmessige driften organiseres, styres og gjennomføres på.

Proposisjonen bygger på en utredning gjennomført av et prosjekt oppnevnt av departementet. Prosjektet hadde følgende oppdrag:

«Prosjektet skal, for å sikre en helhetlig og effektiv ressursutnyttelse, utrede prinsipielle hovedalternativer for hvordan virksomheten som i dag ivaretas av forsyningskommandoene, Forsvarets tele- og datatjeneste og materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, i framtiden bør styres og organiseres. Utredningen skal baseres på hvilke oppgaver og funksjoner som skal ivaretas i framtiden, der Forsvarets behov og ressurser sees i sammenheng.»

Utredningen tok blant annet utgangspunkt i retningslinjer for omstilling og effektivisering av Forsvaret i St.meld. 22 (1997-98), ref. Innst. S. nr. 245 (1997-98). Prosjektet vurderte fem hovedalternativer for organisering av materiellforvaltningen ²⁾

. Vurderingene og forslagene er presentert i NOU 1999:8, «Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering».

Proposisjonen er dessuten et svar på Stortingets anmodning i Innst. S. nr. 134 (1995-96) til St.meld. 43 (1994-95) der det står:

«Komiteen vil i denne sammenheng peke på det nødvendige i å vurdere mulige effektiviseringsgevinster gjennom økt integrasjon også mellom forsyningskommandoene.»

¹⁾ Logistikk i Forsvaret omfatter tilveiebringelse av tjenester, materiell (våpensystemer, kjøretøyer, fartøyer, fly, kommunikasjonsutrustning, ingeniør-, intendantur- og sanitetsmateriell) og forsyninger (ammunisjon, drivstoff, proviant, medisiner og annet forbruksmateriell) til støtte for styrkeproduksjon og militære operasjoner i fred, internasjonale oppdrag, krise og krig, og omfatter planlegging og gjennomføring av disse virksomhetene: Anskaffelse, forsyning (innkjøp, lagring, distribusjon, etterforsyning), vedlikehold, fagmyndighet, utfasing og avhending, drift av sambandssystemer og operative- og administrative edb-systemer og andre spesielle administrative tjenester.

²⁾ Materiellforvaltning defineres i denne sammenheng slik: «Virksomhet som omfatter planlegging og utøvende virksomhet i forbindelse med anskaffelse, forsyning, vedlikehold, kontroll, utfasing og avhending av materiell», samt drift av sambandssystemer og operative- og administrative edb-systemer.

2 Sammendrag

2.1 Forslag

Regjeringen foreslår etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO):

- Som ved etableringen vil bestå av forsyningskommandoene (HFK, LFK, SFK), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre.
- Som skal være en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO).
- Med én sjef direkte underlagt Forsvarssjefen og støttet av en stab. Sjef FLO kan være sivil eller militær tilsatt på åremål.
- Som i motsetning til andre deler av FMO (som er bevilgningsfinansiert) i hovedsak skal være kundefinansiert ³⁾
- Med hovedoppgave å utøve fagmyndighet og forvaltningsoppgaver, anskaffe og levere materiell, forsyninger og andre varer og tjenester på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet ⁴⁾ og mengde til riktig pris.
- Der den videre organisasjonsutvikling vil følge en fasedelt prosess.

Ved etableringen av FLO opprettes det en hovedstruktur under Forsvarssjefen som vist i figur 5.2, bestående av:

- Operativ virksomhet.
- Styrkeproduksjon med mer.
- Logistikk.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) foreslås etablert ved en trinnvis gjennomføring i tre faser:

- *Fase 1* omfatter tre hovedtiltak:
 - Tilsetting av Sjef FLO.
 - Etablering av en stab. Ved bemanningen vil man se oppgaver og ressursbruk i de berørte organisasjoner i sammenheng.
 - Snarlig gjennomføring av de forslag til vertikal ⁵⁾ og horisontal ⁶⁾ integrasjon som er anbefalt i hovedalternativ 1, jf. kapittel 4.2.

De to første tiltakene tar departementet sikte på å gjennomføre innen utgangen av år 2000. Hele fasen skal være gjennomført innen utgangen av 2002.

³⁾ FLO skal som hovedprinsipp kundefinansieres. Kundefinansieringens form vil avhenge av leveransens art og vil bli utviklet over tid. Virksomhet som vanskelig lar seg fordele ut på oppdragene, f. eks. fagmyndighet, vil kunne bli bevilgningsfinansiert.

⁴⁾ For materiell er kvalitet betegnet som systemytelse, -tilgjengelighet og -pålitelighet.

⁵⁾ Vertikal integrasjon innebærer gjennomgående resultatansvar fra topp til bunn i logistikkorganisasjonen. D.v.s. at sjef for logistikkorganisasjonen blant annet er ansvarlig for produktivitet og ressursutnyttelse i regionale og lokale logistikkenheter der forsyningskommandoen i dag kun er faglig ansvarlig, ref. for øvrig forslag til vertikal integrasjon i kapittel 4.2 i denne proposisjonen.

- Fase 2 omfatter etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) som del av den interne strukturen for FLO. Denne skal være etablert innen utgangen av 2003. Detaljert utforming av IUO vil foregå i et samarbeid mellom departementet, forsvarssjefen, ledelsen og de ansatte i FLO og kundene.
- Fase 3 omfatter en OU-prosess basert på erfaringer fra, og til dels i parallell med, fase 1 og 2 med sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur for FLO. OU-prosessen skal gjennomføres etter de fastsatte retningslinjer for omstillinger i Forsvaret. Den skal videre gjennomføres i et samarbeid mellom departementet, ledelsen, de ansatte og kundene. Som en del av denne prosessen vil en tilknytningsform som forvaltningsbedrift bli vurdert. Samtidig skal det også bli vurdert om bygningstjenesten ⁷⁾ og Forsvarets militærgeografiske tjeneste (FMGT) skal inngå i den nye organisasjonen.

Forslagene vil etter departementets vurdering legge på plass de overordnede forhold som forutsettes for å realisere virksomhetens forbedringspotensiale raskest mulig. Forsvarets behov skal ivaretas, samtidig som FLO vil medvirke til at militære og sivile ressurser ses i sammenheng for å oppnå en planmessig og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser innenfor rammen av totalforsvaret. Virksomheten settes også i stand til å møte framtidens utfordringer som følge av Forsvarets omfattende omstilling.

Forslagene i denne proposisjonen er kommet fram etter en helhetsvurdering der både forholdet til og konsekvensene for beredskap og operasjoner, styrkeproduksjon, personell, økonomi, nærings- og distriktsmessige aspekter er utredet. Dette er gjort for å unngå sektortenkning, og for å se logistikkfunksjonene under ett i forhold til Forsvaret som helhet.

2.2 Begrunnelse for og resultater av anbefalingen

Forsvarsdepartementet mener det er nødvendig med en grunnleggende endring i måten den fredsmessige driften organiseres, styres og gjennomføres på. Opprettelsen av FLO er et tiltak for å effektivisere logistikkfunksjonene og et bidrag til å redusere eksisterende ubalanse mellom oppgaver og ressurser og mellom drift og investering. Det er Forsvarets *oppgaver* i fred, krise og krig som er styrende for Forsvarets utforming og virksomhet i fred. Krigsorganisasjonen er et middel til å kunne utføre oppgavene i krig, og er derfor resultat av behovene som følger av disse oppgavene. Det er derfor viktig at logistikkorganisasjonens oppgaver og ansvar i krise og krig planlegges og øves, uavhengig av hvordan den er organisert i fredstid.

Det er et bærende prinsipp for forslaget i denne proposisjonen at Forsvaret må ha tilstrekkelig *omstillingsevne* fra fred til krise/krig basert på en

⁶⁾ Horisontal integrasjon innebærer utnyttelse av stordriftsfordeler og kompetanse på tvers av dagens organisasjonsgrenser ved etablering av fellesforvalter for system/artikler, etablering av prosessbaserte felles organisasjoner og en felles ledelse for logistikkfunksjonene. Integrasjon av forsyningskommandoene og FTD i FLO, og etablering av IUO internt i FLO, er eksempler på horisontal integrasjon. Andre forslag til horisontal integrasjon av elementer i FLO vil bli vurdert på basis av kost/nytte i fred, krise og krig.

⁷⁾ Styrings- og organisasjonsform for Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA) er under vurdering i prosjektet EBA 2000. I forbindelse med vurderingen av prosjektets anbefalinger, vil det også tas stilling til om EBA-virksomheten skal inkluderes i FLO.

balanse mellom risiki og beredskapskostnader. Omstillingsevnen er blant annet knyttet til kompetanse, kommando- og organisasjonsforhold. Departementet mener dette er en mer nyansert og riktigere premiss for framtiden, enn at «organiseringen av Forsvaret i fred er mest mulig lik organisasjonen i krig» som har vært mye brukt tidligere. Norge har aldri hatt en fredsorganisasjon som er lik krigsorganisasjonen. Det vil heller ikke i framtiden være økonomisk riktig å basere seg på en slik organisering.

Dagens organisering av logistikkfunksjonene i tre forsyningskommandoer, FTD og forvaltningsledd i generalinspektørenes regionale og lokale organisasjon, har gitt begrenset samordning og i liten grad ført til «*helhetlig ressursutnyttelse Forsvarets behov sett under ett*». En stor del av Hærens og Luftforsvarets lager- og verkstedorganisasjon ligger i dag utenfor forsyningskommandosjefenes produksjonsansvar. Det er derfor nødvendig å søke løsninger for den fredsmessige styring, organisering og drift av Forsvaret som er vesentlig mer effektive, omstillingsdyktige og økonomiske enn i dag. En nyordning må sikre tilstrekkelig kompetanse og gi de beste mulighetene for økt produktivitet og reduserte driftsutgifter for den samlede logistikkvirksomheten i Forsvaret.

Opprettelsen av FLO, og en organisering av logistikkfunksjonene i samsvare med Forsvarets styringskonsept, er et virkemiddel for å oppnå dette. Styringskonseptet skiller mellom primærvirksomhet og støttevirksomhet. Primærvirksomheten omfatter styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Styrkeproduksjon omfatter organisering, bemanning, utrustning og bevæpning, utdanning, trening og oppsetting av styrkene. Generalinspektørene har på vegne av forsvarssjefen som oppgave å styre produksjonen av stridsklare styrker, og de operative sjefene har ansvar for å planlegge og gjennomføre operasjoner. Støttevirksomheten, som FLO er et eksempel på, omfatter forvaltninger og fellesinstitusjoner og skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål. Primærvirksomheten vil fortsatt ha ansvar for å planlegge, prioritere, budsjettere og utøve sin virksomhet i et helhetlig perspektiv som i dag.

Forholdet mellom primær- og støttevirksomheten reguleres gjennom horisontal samhandel som i et ordinært kunde-leverandørforhold. Prinsipielt gis midlene til primærvirksomheten (kundene) som kjøper varer og tjenester fra FLO (leverandøren) gjennom horisontal samhandel. Virksomhet som vanskelig lar seg fordele ut på de enkelte oppdrag, vil kunne bli bevilgningsfinansiert på vanlig måte. Gjennom vertikal og horisontal integrasjon vil sjef FLO gis ansvar for helhetlig planlegging, ressursutnyttelse og resultat i forhold til den samlede kundemasses behov. Det er primærvirksomheten som kunde som setter premissene for leveransene og for logistikkorganisasjonens evne til og forberedelse for omstilling fra fred til krise/krig. I den grad omstillingsevnen innebærer kostnader i fred, må primærvirksomheten «betale» for denne. Derved synliggjøres også beredskapskostnadene.

Under eventuelle fredskriser og krigsoperasjoner, særlig de som i noen grad er uforutsigbare både med hensyn til karakter og lokalisering, vil sjef FLO ved å se alle logistikkressursene under ett, gi operative sjefer med oppdrag i fredskriser logistikkstøtte med en større grad av fleksibilitet, reaksjonsevne, kraftsamling og mobilitet enn tilfellet er med dagens mer fragmenterte logistikkorganisasjon.

Departementet hadde tatt sikte på å opprette FLO som forvaltningsbedrift med et eget styre og der forsvarsministeren på vegne av Regjeringen ivaretok eierfunksjonen. Intensjonen var videre å oppnevne forsvarssjefen som styreleder, med ansvar for at FLO ble utviklet til en profesjonell virksomhet som effektivt skulle yte støtte i løsningen av FMOs oppgaver. Virksomhetens vedtekter med instruks for styret og sjef FLO ville ha etablert en klar ansvars-, myndighets- og oppgavefordeling mellom Forsvarsministeren som eier, styret og den daglige ledelse.

Forsvarssjefen hadde, blant annet med erfaringene fra operasjonen i Kosovo og på basis av St.meld. nr. 38 (1998-99), store betenkeligheter med at FLO skulle være underlagt ham som styreleder, og ikke være kommandomesig underlagt. Departementet legger denne vurderingen stor vekt og foreslår derfor at FLO blir organisert som en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO), og således direkte underlagt Forsvarssjefen.

Det er departementets syn at opprettelsen av FLO som foreslått får positive virkninger på pågående eller forventede omstillingsprosesser. Organisering av FLO foreslås derfor med bakgrunn i de krav som stilles til logistikkorganisasjonens omstillingsevne i forbindelse med overgangen fra fred til krise/krig, og med forankring i Forsvarets styringskonsept. Etter etablering må FLO gjennom organisasjonsutvikling kontinuerlig tilpasse seg kundens behov.

Forslaget har et innsparingspotensiale, i forhold til nåværende struktur og omfang av virksomheten, på mellom 3,8 og 4,5 milliarder kroner (nåverdi) over en 10 års periode, avhengig av hvilken internstruktur Forsvarets logistiktjeneste etableres med. Innsparingspotensialet vil tas ut gradvis i perioden.

Ved etableringen vil de personellmessige konsekvensene være små. FLO vil gjennomgå en påfølgende reorganisering og tilpasning av organisasjonen. Det er beregnet en reduksjon på om lag 600 årsverk. Endringene vil være jevnt fordelt over hele organisasjonen. De personellmessige konsekvensene vil bli behandlet i henhold til gjeldende regel- og avtaleverk og i samarbeid med de ansattes organisasjoner, Forsvarets personellforvaltning og Ressursorganisasjonen. Endringene vil sees i sammenheng med den øvrige omstillingen i Forsvaret.

Distriktpolitiske konsekvenser vil på kort sikt også være begrenset. På lengre sikt vil det foretas vesentlige organisatoriske endringer, men sett i forhold til Forsvarets aktivitet i berørte områder er den foreløpige vurderingen av tiltakene ikke har betydelige distriktsmessige konsekvenser.

Opprettelsen av FLO gir også gode muligheter for realisering av de retningslinjer for styring og organisering av Forsvaret som ligger i St.meld. 55 (1992-93) og St.meld. 22 (1997-98) som Stortinget har sluttet seg til i henholdsvis Innst. S. nr. 58 (1993-94) og Innst. S. nr. 245 (1997-98). Ved å etablere FLO etter de forslag som er beskrevet i denne proposisjonen, blir det lagt til rette for:

- Kundefinansiering med klare leverandør- (FLO) og kunderoller (Forsvarets primærvirksomhet).
- Økt produktivitet i utøvelsen av logistikk.
- Resultatansvar fra «topp til bunn».
- At FLO har organisatorisk og funksjonell tilpasningsevne til å møte

- kundens (Forsvarets primærvirksomhet) skiftende behov og etter-spørsel
- materiell- og tjenesteleverandører som er preget av en økende teknologisk og strukturell endringstakt.
- Å ivareta kompetanse på spesialområder der tilgangen er liten.
- Effektivisering i utøvelsen av logistikk, herunder:
 - Konsentrasjon av logistikkressurser, men med evne til spredning og omdisponering.
 - Samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold.
 - Felles forsyningsbaser som utfører vedlikeholdsvirksomhet for avdelinger fra alle forsvarsgrener.
 - Kjøp av sivile tjenester når dette er mer lønnsomt enn egen produksjon og sikkerhetsmessig akseptabelt, salg av tjenester når Forsvaret har kompetanse og er konkurransedyktig ⁸⁾
- .

Dette vil gi effektiv og helhetlig utnyttelse av ressurser og kompetanse i utøvelsen av logistikk, et godt grunnlag for balansert omstillingsevne for Forsvaret fra fred til krise/krig og sette virksomheten i stand til å møte framtidens utfordringer som følge av Forsvarets omfattende omstilling.

⁸⁾ Selv om oppgaver i prinsippet kan settes ut til sivil sektor, må det gjennomføres en helhetlig vurdering for hver enkelt oppgave før den settes ut, herunder vurdering av kvalitet/kostnad, beredskapsmessige- og sikkerhetsmessige forhold. Vurderinger om hva som kan/bør utføres internt/eksternt må gjennomføres løpende. Forsvaret må bibeholde nødvendig kompetanse for å stille de korrekte krav til leveransene, og til kontroll av dem.

3 Bakgrunn og forutsetninger

3.1 Generelt

Bakgrunn og forutsetninger for departementets anbefaling framgår av:

- Historikk som tar for seg hovedpunkter i den senere tids utvikling av materiellforvaltningen.⁹⁾
- Beskrivelse av logistikkfunksjonene i dag.
- Oppgaver, mål og kjennetegn for den framtidige utøvelsen av logistikk.

3.2 Historikk

Fra andre verdenskrig og fram til 1970 var Forsvarets militære ledelse organisert i fem fagmilitære staber. Dette var Forsvarsstaben, Hærens-, Sjøforsvarets- og Luftforsvarets overkommando, og generalinspektøren for Heimevernets stab. Materiellforvaltningen i Forsvaret var underlagt forsvarsgrenssjefene i overkommandoene.

I St.meld. nr. 80 (1965-66) redegjør departementet blant annet for sin behandling av en innstilling fra et utvalg ledet av Hr. adv. J. Chr. Hauge (Hauge I-utvalget). Departementet gikk inn for å skille ut materiellforvaltningen fra den ordinære militære virksomhet. I likhet med Hauge I-utvalget mente departementet at forsvarssjefen og forsvarsgrenssjefene ikke behøvde å være overordnet forvaltningsmyndighet for å øve fagmilitær innflytelse på forvaltningen. Departementet gikk derfor inn for å legge forsyningskommandoene direkte under forsvarsministeren. Departementet mente at en felles ledelse for materiellforvaltningene kunne være aktuell på lengre sikt, men at det i første omgang burde opprettes en nemnd¹⁰⁾

som skulle arbeide for samordning av materiellforvaltningen. Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 80 (1965-66) fikk departementet klarsignal til å utrede opprettelsen av en nasjonal overkommando nærmere, jf. Innst. S. nr. 109 (1966-67).

I St. prp. nr. 125 (1968-69) foreslo Regjeringen å opprette Forsvarets overkommando (FO), jf. Innst. S. nr. 279 (1968-69). Forslaget fikk også konsekvenser for materiellforvaltningen. Forsyningskommandoene ble skilt ut fra forsvarsgrenene og lagt direkte under Forsvarsdepartementet. Den fagmilitære innflytelse overfor forvaltningene skulle sikres ved at forsvarssjefen fikk instruksfestet myndighet til å gi direktiver, retningslinjer og prioriteringer til materiellforvaltningene. Stortinget ga sin tilslutning, jf. Innst. S. nr. 279 (1968-69) og i 1970 ble FO etablert.

Hauge I-utvalget hadde påpekt at det var et rasjonaliseringspotensiale ved samordning i Forsvaret. Flere koordinerings- og samordningstiltak fulgte

⁹⁾ Begrepet materiellforvaltning er brukt her fordi det var det som sto sentralt i den perioden historikkdelen omfatter. Ref. for øvrig fotnote nr. 2 og utredningsprosjektets oppdrag.

¹⁰⁾ Forsvarets tekniske nemnd ble opprettet i 1967.

etter innstillingen. Forsvarets regnskapssentral ble etablert direkte under departementet i 1969 (St. prp. nr. 17 (1968-69)). Hensikten var å frita den fagmilitære ledelsen for deler av penge- og regnskapstjenesten. I 1973 ble Forsvarets felles materielltjeneste opprettet ved å samle fem mindre virksomheter som utførte spesielle fellesfunksjoner for Forsvaret. Dette ble gjort som første ledd i en organisasjonsmessig overbygning for den sentrale materiellforvaltning (St. prp. nr. 103 (1972-73)). Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) ble opprettet i 1986 ved sammenslåing av Forsvarets fellessamband og Forsvarets datasentral (Innst. S. nr. 7 (1985-86)). Den nye forvaltningen ble underlagt Forsvarsdepartementet.

Departementet mente imidlertid i 1991, ref. St. prp. 53 (1990-91), at en best ville oppnå en helhetlig ledelse og bedre utnyttelse av de samlede ressurser ved å legge forsyningskommandoene, Forsvarets sanitet og Forsvarets felles materielltjeneste under forsvarssjefen. Stortinget sluttet seg til departementets tilråding (Innst. S. nr. 182 (1990-91)). Forsvarets materiellnemnd (FMN) ble deretter opprettet i 1992. FMN ble nedlagt i 1999.

Senere er det gjennomført en rekke tiltak for å tilpasse Forsvarets organisasjon til nye sikkerhets- og forsvarspolitiske og økonomiske rammebetingelser. Tiltakene har medført store reduksjoner i, og av, lokale og regionale enheter, omorganiseringer i den øverste ledelse, men ingen vesentlige endringer i forhold til organisering av materiellforvaltningen.

Det har vært gjennomført en rekke utredninger med sikte på å bedre styringen av Forsvarets virksomhet og redusere driftsutgiftene. Flere av disse har sett spesielt på materiellforvaltningen, andre har sett på hele Forsvaret, mens noen kun har vurdert en enkelt forsvarsgren. Eksempler på utredninger er:

- Habberstadutvalget som i 1985-88 vurderte verksteds- og vedlikeholdsorganisasjoner. Utvalget anbefalte blant annet sterkere regional samordning, men anbefalingene er i liten grad tatt hensyn til.
- Leineutvalget, 1988, vurderte en eventuell overføring av forvaltninger og fellesinstitusjoner fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen. Flertallet anbefalte en felles ledelse for materiellforvaltningene benevnt «Forsvarets materielltjeneste» (FMT). Mindretallets anbefaling ble fulgt og resulterte i etablering av dagens ordning, jf. St. prp. nr. 53 og Innst. S. nr. 182 (1990-91).
- RØFF, 1990-94, «Resultatorientert økonomistyring for Forsvaret». Arbeidet fulgte opp NOU 1989:5 «En bedre organisert stat» og la grunnlaget for Forsvarets styringskonsept som fremdeles er under gjennomføring.
- For-MA studien, 1995, vurderte materiellforvaltningen i Forsvaret. Studien anbefalte en sterkere grad av samordning for å kunne realisere et stort effektiviseringspotensiale. Anbefalingene er ikke gjennomført, og de beregnede gevinstene er i liten grad blitt realisert.
- FRIVERK, 1995, omfatter organisering, finansiering, produksjonskontroll m.v. av Forsvarets verksteder. Prosjektet er aktivt med pilotprosjekter.
- PIFO, 1996, skulle utvikle en felles «Prosess- og informasjonsmodell for Forsvaret». Det ble utarbeidet prosessmodeller som ble anbefalt å legges til grunn for gjennomføring av Forsvarets oppgaver. Det ble videre utviklet et konsept for programstyring som beskriver oppgaver og organisering for styring og gjennomføring av alle totalprosjekter for utvikling av Forsvarets informasjonssystemer (FISPRO). Resultatene er ikke gjennomført.

- Haugland-utvalget, 1997, utredet etableringen av felles programvare- og driftsstøttesenter for Forsvarets felles informasjonssystemer. Anbefalingene er ikke gjennomført.

Ovennevnte viser at anbefalingene knyttet til større grad av samordning på tvers av forsvarsgrenene kun i meget liten utstrekning er blitt gjennomført. Dermed har Forsvaret ikke oppnådd de forventede resultater. Med forslagene i denne proposisjonen ønsker Regjeringen å ta et krafttak for å få til de endringer som er nødvendige for å tilpasse logistikkfunksjonene til framtidens utfordringer.

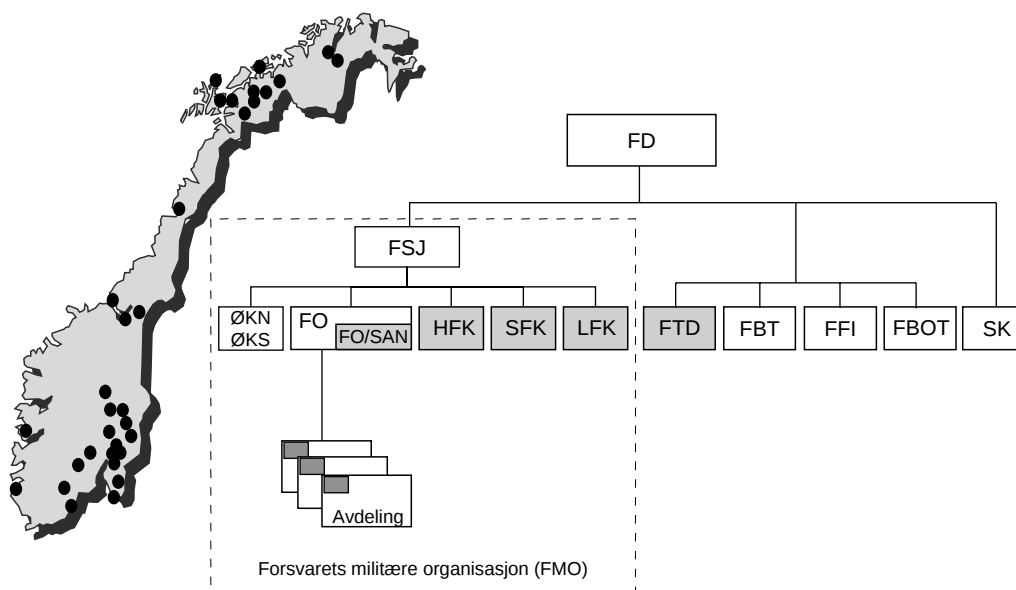
3.3 Organisering av logistikkfunksjonene i dag

Med sikte på å fremme forslag om tiltak for å tilpasse logistikkfunksjonene til Forsvarets framtidige oppgaver har departementet, som illustrert i figur 3.1, vurdert logistikkfunksjonene i:

- Hærens forsyningskommando (HFK), Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK), Luftforsvarets forsyningskommando (LFK) og materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/sanitetsstaben (FO/SAN) som alle er direkte underlagt forsvarssjefen.
- Verksteder og lagre underlagt Hærens distriktskommandoer, Sjøforsvarets distrikter og orlogsstasjoner, og Luftforsvarets stasjoner som inngår i de respektive forsvarsgrenenes organisasjon.
- Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) som er et ordinært forvaltningsorgan som egen etat underlagt Forsvarsdepartementet.

3.3.1 Omfang

Av de omlag 25 000 som er ansatt i Forsvaret, er det ca 7 000 som arbeider med utøvelse av logistikk. De virksomhetene som foreslås å inngå i logistikkorganisasjonen omsetter årlig for omlag 60% av forsvarsbudsjettet. I 2000 er forsvarsbudsjettet på totalt 25,5 milliarder kroner. Forsvaret lagerfører ca. 600 000 forskjellige deler og artikler til en verdi mellom 10 og 12 milliarder kroner. Verdien av materiellet som forvaltes, ligger mellom 150 og 200 milliarder kroner. I tillegg kommer betydelige mengder ammunisjon og drivstoff. Merkene på kartet i figur 3.1 angir noen av de stedene hvor logistikkfunksjonene er lokalisert.



Figur 3.1 Logistikkfunksjonene i Forsvarets organisasjon ¹

¹Avdelingsbetegnelsen i figuren representerer Hærens distriktskommandoer, Sjøforsvarets orlogsstasjoner, Luftforsvarets stasjoner m.v.

3.3.2 Svakheter i dagens organisasjon

For å få et grunnlag for utarbeidelse av nye forslag til organisering og styring av logistikkfunksjonene i Forsvaret, er det gjennomført en omfattende kartlegging. Denne avdekket at kundene er godt fornøyd med forsyningskommandoene og FTD som *leverandører*. Men både forvaltningene selv, kartlegging i andre interne prosjekter og kartlegging i prosjektet som ledet opp til denne proposisjonen, har identifisert en rekke forbedringsområder internt i virksomhetene og i forholdet mellom dem.

De viktigste svakheterne kan oppsummeres slik:

- I dag er logistikkfunksjonene organisert for å ivareta oppgaver innenfor egen forsvarsgren. Dette har gitt et dårlig grunnlag for samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold.
- Det er rom for store forbedringer i gjennomføringen av anskaffelsesprosjekter.
- Det er identifisert forbedringsområder i gjennomføringen av forvaltningenes prosesser. Forbedringer vil kunne føre til lavere ressursbruk og økt måloppnåelse.
- Eierrollen til forsvarssjefen er ikke i tilstrekkelig grad rendyrket. I praksis har dette ført til at de viktigste kundene (generalinspektørene) også har fått utøvelsen av eierrollen på forsvarssjefens vegne. En slik rolleblanding skaper uklare ansvarsforhold.
- Grunnlaget for gjennomføring av styringskonseptet er ikke etablert. Klargjøring av roller og ansvar ved å skille mellom primær- og støttevirksomhet er ikke gjennomført fullt ut. Horisontal samhandel og kundefinansiering er kun innført i begrenset grad.
- Forvaltningene har store problemer med å rekruttere og beholde personell.
- Forholdet mellom oppgaver og kompetanse er i en del tilfeller ikke til-

- fredsstillende.
- Målene for Informasjonssystemvirksomheten (IS) er bare nådd i begrenset grad. Ledelsen har ikke hatt tilstrekkelige virkemidler for å utøve myndighet og styre utviklingen.
 - Forsvaret mangler helhetlig styrings- og ledelsesinformasjon.

Etter departementets oppfatning er det svært viktig å rette på disse forholdene. Dagens organisering og eierstruktur innebærer blant annet at det eksisterer parallelle fagmiljøer, og dette gjør at ressursene ikke utnyttes godt nok. Anbefalingen om å samle alle logistikkfunksjonene under en felles ledelse i FLO, vil bøte på dette, rydde opp i og klargjøre ansvars- og myndighetsforholdene og legge til rette for en effektiv og rasjonell utnyttelse av de knappe ressursene som i dag er spredt på en rekke virksomheter.

Synspunkter i høringen av NOU 1999:8 «Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering.», understreker betydningen av å rydde opp i dagens organisering. En av arbeidstakerorganisasjonene pekte på

«behovet for en sterkere samordning og tverrprioritering mellom forsvarsgrenene og mellom forsyningskommandoene. I alt for mange sammenhenger har de forsvarsgrensvisse prioriteringer kommet først, og Forsvaret som helhet i annen rekke. Det er de tette organisatoriske skillene mellom forsvarsgrenene, kombinert med manglende ønske og vilje til samordning som skaper problemene.»

En annen arbeidstakerorganisasjon uttalte:

«Historisk kan det bevises at samordning på tvers av forsvarsgrenene hittil har vært mislykket. Bakgrunnen for at dette har sviktet, er at forsyningskommandoene, i en alt for stor grad ser på sin egen situasjon, uten tanker for helheten i Forsvaret.»

3.4 Logistikk i framtiden

3.4.1 Kjennetegn for utøvelse av logistikk

Den framtidige utøvelsen av logistikk i Forsvaret skal kjennetegnes ved:

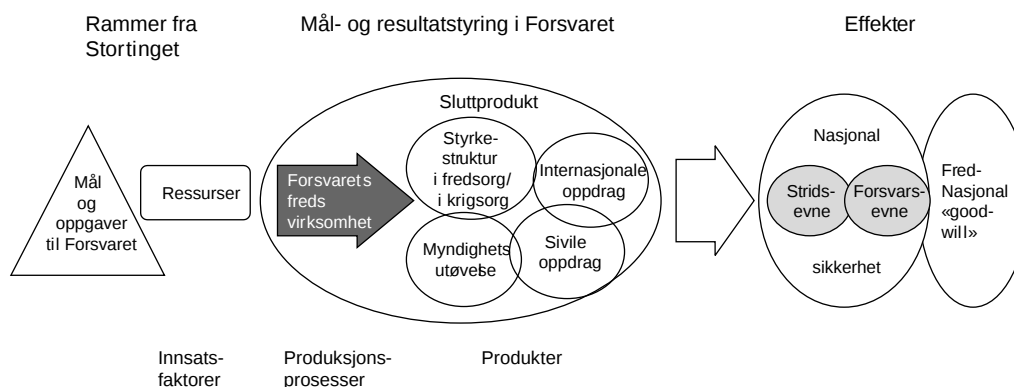
- Klargjort oppgavefordeling og ansvars- og myndighetsforhold basert på styringskonseptet.
- Omstillingsevne
 - fra fred til krise og krig som bidrar til et balansert forhold mellom risiki og beredskapskostnader for Forsvaret som helhet,
 - i forhold til kundene og eksterne leverandører.
- Rammebetingelser som muliggjør en effektiv virksomhet, skaper større fleksibilitet for tilpasninger til kundens behov, arbeidsmarked, osv.
- Verdiskapende prosesser som enkeltvis og i samspill med hverandre effektivt løser oppgaver og funksjoner og dekker kundenes behov.
- Kundefinansiering som hovedprinsipp.
- Produkter og tjenester med høyt «kost-nytte» forhold.
- En styringsmodell som legger vekt på målstyrt planlegging, resultatoppfølging og målbar utførelse.
- En helhetlig styring av personell, materiell og systemer for å oppnå fleksibilitet.

- Samling av likeartet virksomhet.
- Hensiktsmessig organisering av logistikkfunksjonene tilpasset ressurser, oppdrag og krav med gjennomgående faglig- og resultatansvar fra topp til bunn.
- En hensiktsmessig utvikling, bruk og drift av informasjonssystemer og infrastruktur i et helhetlig perspektiv.
- Evne til å rekruttere og beholde personell med et høyt faglig kompetansenivå.
- Styrt kompetanseutvikling.
- Arbeidsmiljø preget av respekt, omsorg og ansvar basert på likeverd og tillit.

Disse punktene er en del av de grunnleggende premisser for de forslag til endringer i logistikkfunksjonene som presenteres i denne proposisjonen.

3.4.2 Logistikkorganisasjonens produkter og tjenester

Logistikk utøves blant annet innenfor rammen av Forsvarets verdikjede i fred som er vist i figur 3.2.



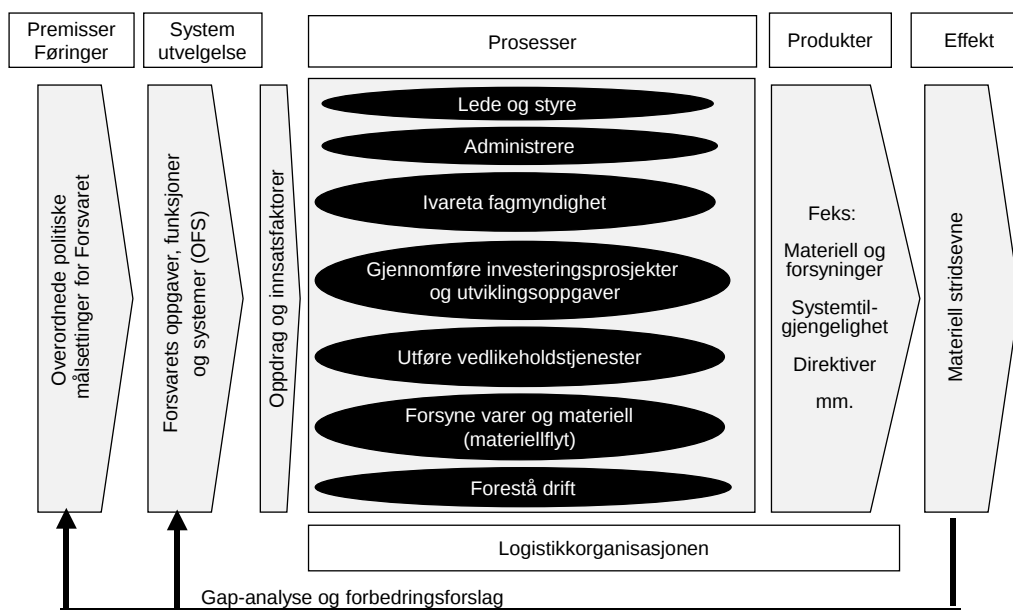
Figur 3.2 Forsvarets verdikjede i fred

Fredsvirksomheten er en del av verdikjeden i Forsvaret og bidrar til å realisere sluttproduktene og effektene. Logistikk omfatter tilveiebringelse av tjenester, materiell (våpensystemer, kjøretøyer, fartøyer, fly, kommunikasjonsutrustning, ingeniør-, intendantur- og sanitetsmateriell) og forsyninger (ammunisjon, drivstoff, proviant, medisiner og annet forbruksmateriell) til støtte for styrkeproduksjon og militære operasjoner i fred, internasjonale oppdrag, krise og krig. Forsvaret baserer sin logistikk for sikkerhetspolitiske kriser og krig på at den største delen av forsyningene skal komme fra det sivile samfunn. Logistikkorganisasjonens hovedoppgave er å levere *materiell strids-evne* i fred, krise og krig ved å levere materiell, forsyninger og andre varer og tjenester på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet ¹¹⁾ og mengde til riktig pris. Ansvars- og rollefordelingen mellom Forsvaret og den sivile beredskap skal fremdeles defineres innenfor rammen av totalforsvarskonseptet, og bidra til en planmessig og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Forsvarets mål og oppgaver gir i tillegg til forsvarsbudsjettet grunnlaget for kundens etterspørsel etter logistikkorganisasjonens produkter og tjenester og definerer dermed dens interne marked og produktspekter. Samtidig må organisasjonen også forholde seg til et

¹¹⁾ For materiell defineres kvalitet som systemytelse, -tilgjengelighet og -pålitelighet i henhold til kundens oppdrag og fastlagte krav.

eksternt marked gjennom kjøp av varer og tjenester. De produksjonsprosessene som gjennomføres i logistikkorganisasjonen, er definert slik at resultatene (produktene og tjenestene) er en del av grunnlaget for at Forsvaret eksempelvis settes i stand til å bidra i militære operasjoner i fred eller bedrive myndighetsutøvelse. Produksjonsprosessene omfatter planlegging og gjennomføring av anskaffelser, forsyning (innkjøp, lagring, distribusjon, etterforsyning), vedlikehold, fagmyndighet, utfasing og avhending, drift av sambandssystemer og operative og administrative edb-systemer og andre spesielle administrative tjenester. Produktene og tjenestene kan være alt fra våpensystemer og logistikkressurser, til forsyningsopplegg og bekledning. Sammenhengen mellom mål og oppgaver, produksjonsprosesser og produkter er vist i figur 3.3.



Figur 3.3 Virksomhetsmodell for logistikk

Virksomhetsmodellen viser hvordan logistikkorganisasjonen produserer de produkter som primærvirksomheten (kunden) etterspør. Innsatsfaktorene er personell, materiell og infrastruktur (lagre og verksteder). Disse omsettes i virksomhetens prosesser. Logistikkorganisasjonens ansvar som leverandør er å løse sin hovedoppgave i henhold til kundens oppdrag og fastlagte krav. Målet er å produsere materiell stridsevne til en lavest mulig pris ved riktig dimensjonering, sammensetting og posisjonering av innsatsfaktorene gjennom en kontinuerlig planleggings- og kontrollprosess. Når virksomhetens fredsorganisasjon er ulik krise-/krigsorganisasjonen, må den ha omstillings- evne slik at den møter kundens behov også i en krise-/krigssituasjon.

Virksomhetsmodellen har gitt et rammeverk for å forstå dagens virksomhet og har vært sentral ved identifisering av de ulike hovedalternativene for organisering av logistikkfunksjonene. Et vesentlig element i modellen og i den anbefaling som legges fram, er å etablere gjennomgående resultatansvar fra topp til bunn i logistikkorganisasjonen gjennom vertikal integrasjon¹²⁾

. Gjennomgående resultatansvar er en av forutsetningene for å få til et ryddig og strukturert opplegg for kundefinansiering. Dagens organisering oppfyller ikke dette.

3.4.3 Styring av logistikkorganisasjonens virksomhet

All produksjon i Forsvaret skal styres og organiseres etter Forsvarets styringskonsept. Dette skiller mellom *primærvirksomhet* og *støttevirksomhet*. Primærvirksomhet innebærer å planlegge og gjennomføre operasjoner og å pro-

¹²⁾ Er definert i kapittel 2.1

duasere stridsklare styrker. Styrkeproduksjon omfatter organisering, bemaning, utrustning og bevæpning, utdanning, trening og oppsetting av styrkene. Generalinspektørene har ansvaret for styrkeproduksjon. Logistikk er en del av støttevirksomheten som skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål.

Tildeling av ressurser og styring av primær- og støttevirksomheten foregår prinsipielt på to måter:

- Primærvirksomheten tildeles oppdrag og ressurser i *vertikal styring* mellom foresatt og undergitt.
- Støttevirksomheten tildeles oppdrag og ressurser i *horisontal samhandel* med primærvirksomheten, som i et strukturert kunde-leverandørforhold. Dette synliggjør ressursbruken for begge parter.

For logistikkorganisasjonen betyr dette at den som hovedprinsipp skal kundefinansieres. Kundefinansieringens form vil avhenge av leveransens art og vil bli utviklet over tid. Virksomhet som vanskelig lar seg fordele ut på oppdragene, f. eks. fagmyndighet, vil kunne bli bevilgningsfinansiert. Kundene i primærvirksomheten (forsvarssjefen med undergitte ledd) får tildelt alle midler og budsjetterer og prioriterer innenfor sitt ansvarsområde som i dag. De kjøper produkter, varer og tjenester av leverandøren (logistikkorganisasjonen) gjennom horisontal samhandel. På bakgrunn av den avtale som er inngått med kunden, er det logistikkorganisasjonens ansvar å levere materiell, forsyninger og andre varer og tjenester på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet og mengde til riktig pris.

I henhold til styringskonseptet skal primær- og støttevirksomheten forholde seg til hverandre gjennom horisontal samhandel. Dette forutsetter klare kunde- og leverandørroller. For at dette skal fungere effektivt, bør primær- og støttevirksomheten være organisatorisk adskilt. Slik er det ikke i dag for Hærens forsyningskommando (HFK) og Luftforsvarets forsyningskommando (LFK). Sjef HFK og sjef LFK deler i dag ansvaret for å produsere materiell stridsevne med h.h.v. distriktskommando- og flystasjonssjefene. Virksomhetsmodellen, ref. kapittel 3.4.2, legger til grunn gjennomgående resultatansvar gjennom vertikal integrasjon. Anbefalingene i denne proposisjonen, om blant annet vertikal integrasjon, vil bidra til å rydde opp i og klargjøre ansvars- og myndighetsforholdene mellom disse aktørene, slik at det etableres gjennomgående resultatansvar.

3.4.4 Aktuelle tilknytningsformer for logistikkorganisasjonen

Begrepet tilknytningsform angir relasjonene mellom de sentrale statsmakene og en virksomhet. Tilknytningsformen trekker opp rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet. Staten organiserer sin virksomhet i to hovedformer; som statlige forvaltningsorganer og som statseide selskaper. Forvaltningsorganene er statlige rettssubjekter, mens de statseide selskapene er selvstendige rettssubjekter. Innenfor hver av de to hovedformene finnes det flere underformer. Det er i hovedsak vurdert fire ulike tilknytningsformer for logistikkorganisasjonen i Forsvaret. Figur 3.4 viser kjennetegnene ved de ulike tilknytningsformene.

Statlig forvaltningsorgan		Statseid selskap	
Ordinært forvaltningsorgan	Forvaltningsbedrift	Statsforetak	Statsaksjeselskap
• Del av staten som juridisk person • Styres ved instruksjon. • Kundefinansiert/bevilgnings-finansiert • Riksrevisjonen utøver kontroll • Bevilgningsreglement og økonomireglementet gjelder for virksomheten • De ansatte er i hovedsak stats-tjenestemenn og er omfattet av HA/HTA og tjenestemanns- og tjenestetvistloven • Forvaltningslov, Offentligshetslov, gjelder for virksomheten	• Del av staten som juridisk person • Har som regel styre, men kan styres ved instruksjon. • Store deler av driften er kunde-finansiert • Riksrevisjonen utøver kontroll • Unntatt fra sentrale bestemmelser i bevilgningsrelementet. Kan opprette datterselskaper (A/S) • De ansatte er i hovedsak stats-tjenestemenn og er omfattet av HA/HTA og tjenestemanns- og tjenestetvistloven • Forvaltningslov, Offentligshetslov, gjelder for virksomheten	• Selvstendig rettssubjekt, men staten har et reelt økonomisk ansvar. Staten er ene-eier. • Styres gjennom foretaksmøte, bedriftsforsamling og styre • Kundefinansiert. • Riksrevisjonens kontroll er begrenset til departementets styring av virksomheten. • Regnskapslov og lov om statsforetak gjelder for virksomheten. • De ansatte er ikke statstjenestemenn.	• Selvstendig rettssubjekt. Staten kan eie selskapet sammen med private. • Styres gjennom generalforsamling og styre • Kundefinansiert. • Riksrevisjonens kontroll er begrenset til departementets styring av virksomheten. • Regnskapslov og aksjelov gjelder for virksomheten. • De ansatte er ikke stats-tjenestemenn. • Er i enkelte tilfeller underlagt særskilte regler (f eks Statoil og Telenor)

Figur 3.4 Kjennetegn ved ulike tilknytningsformer

I tillegg til å være intern resultat- og bidragsenhet i FMO, er det særlig tre tilknytningsformer som er aktuelle for logistikkorganisasjonen i Forsvaret. Dette er ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift og statsforetak. *Ordinært forvaltningsorgan* er en kjent organisasjonsform og kommenteres ikke nærmere. *Forvaltningsbedrift* er en tilknytningsform som egner seg for *hele* logistikkorganisasjonen. Den balanserer hensynet til overordnet politisk styring og ønsket om en markedsrettet og effektiv drift. Dette skjer ved at fullmakter og handlefrihet legges til bedriften selv. En forvaltningsbedrift er underlagt vedkommende fagstatsråd. For deler av forvaltningsbedriftens virksomhetsområder som er særlig egnet for det, kan det opprettes selvstendige rettssubjekter (datterselskaper) innenfor visse rammer. I forvaltningsbedriftsmodellen er det også mulighet for å opprette eget styre. En slik ordning vil eksempelvis kunne bidra til at mer bedriftsøkonomisk basert kompetanse bringes inn i bedriftens ledelse, og gir den større grad av frihet i forhold til at den styres direkte ved instruksjon. Bortfall av den kommandomyndighet forsvars sjefen i dag har over størstedelen av logistikkorganisasjonen kan, om den vurderes som vesentlig for eksempel i en krisesituasjon, kompenseres ved at forsvars sjefen blir oppnevnt som styreleder og at det spesifiseres i instruksjonen i hvilke situasjoner han trenger kommandomyndighet.

Statsforetak kan egne seg for *deler* av logistikkorganisasjonen der det i hovedsak vil ligge bedriftsøkonomiske effektivitetshensyn til grunn for driften. Denne tilknytningsformen gir bedriftsledelsen stor handlefrihet samtidig som staten kan utøve eierstyring. Et statsforetak kan imidlertid ikke utføre myndighetsoppgaver, og vil kun ha sivile stillinger siden de ansatte ikke er statstjenestemenn. I enkelte tilfelle kan tilknytningsformen statsaksjeselskap også være aktuell for mindre deler av logistikkorganisasjonen.

Uavhengig av tilknytningsform mener departementet at en klart definert «eier» og et fungerende eierskap er et viktig suksesskriterium for etablering av FLO. Eierens viktigste oppgave er å bidra til at organisasjonen blir bedre i stand til å fylle sin rolle ved blant annet å sørge for at samspillet mellom eier og logistikkorganisasjonens ledelse foregår på en forutsigbar og konsekvent måte. Det skal finne sted en direkte eierdialog mellom logistikkorganisasjonen og dens eier om strategi, mål, organisering, økonomi, produkt- og kompetanseutvikling m.v. Som følge av Forsvarets styringskonsept, og uansett tilknytningsform, vil forsvars sjefens og undergitte ledds krav og behov som kunder av FLO bli ivaretatt ved innføring av horisontal samhandel i et strukturert kunde- og leverandørforhold.

4 Alternativer som ligger til grunn for anbefalingen om etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon

4.1 Generelt

NOU 1999:8 vurderte fem hovedalternativer som ligger til grunn for departementets anbefaling. Hovedalternativene er utarbeidet med basis i virksomhetsmodellen for logistikk, ref. kap 3.4.2. Den har gitt et rammeverk for å forstå dagens virksomhet og har vært helt sentral ved identifisering av de ulike hovedalternativene. De fem alternativene bygger på hverandre, og leder opp til hovedalternativ 5 som er etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). FLO skal ledes av *ens*sjef med støtte av en stab.

Alternativ 1, 2 og 5 står fram som mulige selvstendige organisasjonsløsninger. Som det framgår av kapittel 5, danner alternativ 3 og 4 kun grunnlag for internstruktur i alternativ 5.

I forbindelse med vurdering av hovedalternativene og vurderingen av en fasert innføring av Forsvarets logistikkorganisasjon, er det foretatt beregninger knyttet til de økonomiske konsekvensene av de enkelte hovedalternativene etter nåverdimetoden. Beregningene er foretatt over et tidsperspektiv på 10 år og kontantstrømmene sammenholdes på etableringstidspunktet for den nye organisasjonen. Det er benyttet et reelt avkastningskrav på 7% p.a. De kvantitative vurderingene er foretatt i to steg. Første steg ble gjennomført i forbindelse med NOU 1999:8. I forbindelse med utarbeidelse av denne stortingsproposisjonen ble det foretatt en oppdatering, kvalitetssikring og utvidelse av vurderingene. Den samlede vurdering bygger på kartlegging foretatt i forbindelse med begge steg og en rekke tidligere utredninger.

4.2 Hovedalternativ 1

Hovedalternativ 1 omfatter forslag til effektivisering innenfor dagens struktur. De tre forsyningskommandoene, Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) og materiellforvaltningen i Sanitetsstaben (FO/SAN) opprettholdes som egne organisasjoner. De vil utøve de samme prosesser som i dag, men det vurderes endringer knyttet til vertikal og horisontal integrasjon, gjennomføring av styringskonseptet og valg av tilknytningsform.

De viktigste elementene i alternativ 1 er:

- I Hæren etableres to forsyningsssentre som underlegges sjef Hærens forsyningskommando (HFK). Forsyningsssentrene vil bestå av deler av de regionale forsyningskommandoer, tekniske verksteder og forsyningslagre som i dag er underlagt distriktskommandoene. Det synes hensiktsmessig at hvert av forsyningsssentrene blir en organisatorisk enhet.
- I Sjøforsvaret blir personell som har stillingsbeskrivelse øremerket for forsynings- og vedlikeholdstjeneste underlagt sjef Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK).
- I Luftforsvaret blir forsynings- og vedlikeholdspersonell ved alle flystasjonene underlagt sjef Luftforsvarets forsyningskommando (LFK).

- «Ende til ende»-ansvaret for drift av Forsvarets digitale nett (FDN) legges under administrerende direktør ved Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD). Dette innebærer at Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) får ansvaret for de lokale områdesystemene (FDN II) i Forsvarets digitale nett, i tillegg til driftsansvaret for stamnettet (FDN I).
- Det etableres fellesforvalterordning for en rekke materielltyper.
- Det etableres fellesorganer for transport, spedisjons- og tollaktiviteter i Forsvaret.
- Forsvarets programvaresenter (FPS) og Forsvarets driftsstøttesenter (FDSS) etableres.
- Det må dannes grunnlag for en felles utdannelse av materiellforvaltningspersonell.
- Forvaltningene kan organiseres som forvaltningsbedrifter.
- Det opprettes et samordnings- og koordineringsorgan med tilstrekkelige virkemidler for å sikre at samordningsgevinster oppnås.

De økonomiske konsekvensene for hovedalternativ 1 er særlig knyttet til vertikal integrasjon, gjennomføring av horisontal samhandel, endringer i utførende vedlikehold, omstillingsprosjekt og kontorplassbehov. For vertikal integrasjon er konsekvensene størst i Hæren og Luftforsvaret, siden logistikkressursene i Sjøforsvaret i stor grad allerede er vertikalt integrert. De økonomiske konsekvensene av forslagene til fellesforvalter og enkelte andre integrasjonsformer i dette hovedalternativet må vurderes i de etterfølgende behovs- og funksjonsanalysene før iverksetting av det enkelte forslag.

Den kvantitative vurderingen av hovedalternativ 1 viser et betydelig effektiviseringspotensiale i forhold til dagens situasjon. Med nåverdimetoden over 10 år er effektiviseringspotensialet i størrelsesorden 1 100 millioner kroner. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene i hovedalternativ 1 med påfølgende restrukturering.

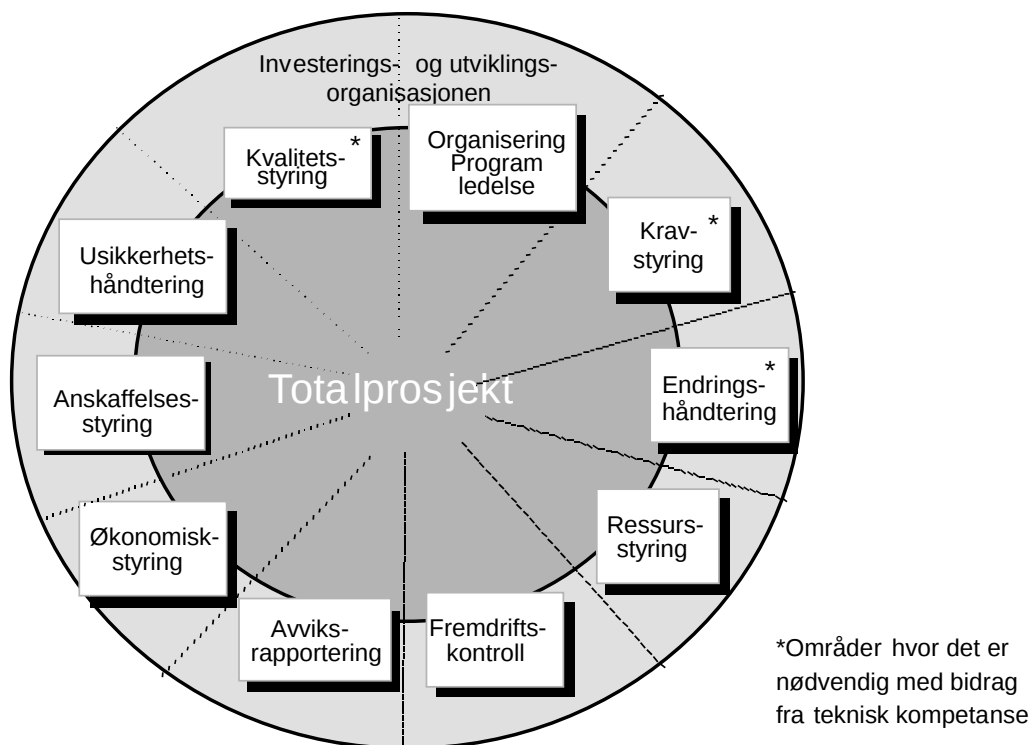
Alle endringsforslagene i HA1 kan gjennomføres uavhengig av valg av tilknytningsform og eierskapet for logistikkorganisasjonen.

4.3 Hovedalternativ 2

Hovedalternativ 2 omfatter, i tillegg til forslagene fra hovedalternativ 1, forslag om å legge ansvaret for Forsvarets investerings- og utviklingsprosjekter i en egen fellesorganisasjon (IUO).

I dette alternativet samles dagens knappe ressurser i ett miljø. Med dette sikres et høyt faglig nivå. Alternativet vil også gi grunnlag for bedre planlegging og gjennomføring av prosjekter enn i dag.

Figur 4.1 viser de viktigste kompetanseområder for de oppgavene som vil tillegges IUO.



Figur 4.1 Viktige kompetanseområder for investerings- og utviklingsprosjekter

Dette er kompetanseområder der etableringen av fagmiljøer på et høyt nivå som har en levedyktig størrelse over tid er en viktig utfordring, og der tilgangen på kvalifisert personell kan være vanskelig.

Hovedalternativet beskriver to alternative modeller. Den ene modellen etablerer en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) mens den tekniske fagkompetansen beholdes i forsyningskommandoene og FTD. Den andre modellen samler IUO og den tekniske fagkompetansen som to sideordnede enheter i en felles organisasjon.

Forskjellen mellom modellene ligger i om personell med teknisk kompetanse skal ligge i fellesorganisasjonen eller være knyttet til driftsmiljøene som beholdes i forsyningskommandoene og FTD. Begge modeller vil kreve samhandling med personellressursene mellom den felles investerings- og utviklingsorganisasjonen, det tekniske fagmiljøet og de andre forvaltningsvirksomhetene i løsningen av tekniske spørsmål. Vurderingen av hvor tyngden av teknisk kompetanse skal ligge, sammen med IUO eller ved forsyningskommandoene/FTD, må legge vekt på hvor omfanget av de langsiktige oppgavene for denne kompetansen er størst.

4.3.1 Modell uten teknisk fagkompetanse

De viktigste elementene i modellen uten teknisk fagkompetanse er:

- Felles IUO organisert i 3 nivåer: Sjef for IUO med stab, programområder og totalprosjekter.
- En fellesavdeling i IUO med kompetanse innenfor merkantile og kontrakt-sjuridiske oppgaver, og de områdene som framgår av figur 4.1.
- IUO finansieres i hovedsak gjennom horisontal samhandel der oppdrag og ressurser (økonomiske midler, personell, infrastruktur) fastsettes i dialog med kundene.
- Et Forsvarets programvaresenter vil inngå i IUO.
- En forenklet og mer effektiv beslutningsprosess for større utviklings- og investeringsprosjekter.
- IUO kan organiseres som forvaltningsbedrift eller som statsforetak.

De økonomiske konsekvensene for modellen uten teknisk fagkompetanse er særlig knyttet til endringer i ledelse, styring og administrasjon, forbedring av gjennomføringen av investerings- og utviklingsoppgavene, omstillingsprosjekt og kontorplassbehov. Den kvantitative vurderingen viser et betydelig effektiviseringspotensiale for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon. Med nåverdimetoden over 10 år ligger effektiviseringspotensialet i størrelsesorden 2 600 millioner kroner i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene for investerings- og utviklingsorganisasjonen i hovedalternativ 2.

Innsparingene fra hovedalternativ 1 kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres. Dette er drøftet i kapittel 7.2.

4.3.2 Modell med teknisk fagkompetanse

Viktige elementer som kommer i tillegg i den modellen hvor IUO og den tekniske fagkompetansen samles i en felles organisasjon er:

- Den tekniske organisasjonen vil delta både i IUO-prosjekter og operere som et direktivgivende og kontrollerende faglig organ. Det skilles dermed organisatorisk mellom de som utfører kontroll og de som vedlikeholder og bruker materiellet.
- Forsvarsgrensvisse forsynings- og vedlikeholdsorganisasjoner vil i hovedsak måtte kjøpe sine tekniske tjenester i horisontal samhandel.

De økonomiske konsekvensene for modellen med felles teknisk fagkompetanse er særlig knyttet til planlegging, ledelse og omstillingsprosjekt. Den kvantitative vurderingen av forslagene til felles teknisk organisasjon viser tilnærmet uendret ressursbruk i forhold til dagens situasjon. Over 10 år ligger insparingspotensialet i størrelsesorden 30 millioner kroner. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene for den tekniske organisasjonen.

Innsparingene fra hovedalternativ 1 og hovedalternativ 2, uten felles teknisk fagkompetanse, kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres. Dette er drøftet i kapittel 7.2.

4.4 Hovedalternativ 3

Hovedalternativ 3 omfatter i tillegg til anbefalingene i de tidligere alternativer, forslag om å opprette en felles organisasjon for forsyning av varer og materiell. Alternativet forutsetter modellen fra hovedalternativ 2 uten teknisk fagkompetanse. Den tekniske kompetansen knyttes nå til de vedlikeholdsorganisasjonene som er beholdt i forsyningskommandoene og FTD.

«Forsvarets forsyningstjeneste» kan bestå av tre divisjoner:

- En divisjon som har ansvaret for at lagrene får tilført tilstrekkelige forsyninger til å betjene sine kunder.
- En divisjon som har ansvaret for å optimalisere selve lagerdriften. Med dagens struktur av primærvirksomheten, bør divisjonen inndeles i to regioner, en i Nord- og en i Sør-Norge. Videre bør den ha avdelinger for spesielle materielltyper som blant annet ammunisjon, drivstoff og sanitet. Lagerkapasitet bør utnyttes på best mulig måte for alle lagrene sett under ett.

- En divisjon som i hovedalternativ 1 betegnes som en felles organisasjon for transport, spedisjon og tollaktiviteter.

Det har vært et mål å få til økt grad av samordning. De initiativ som hittil er tatt, har i liten grad ført til ønsket resultat. Ved å legge forsyning av varer og materiell inn i en felles organisasjon under en sjef, vil det legges til rette for å forbedre samordningen mellom de enkelte logistikkfunksjonene.

De økonomiske konsekvensene for hovedalternativ 3 er særlig knyttet til endringer i ledelse, styring og administrasjon, forbedring av forsyningsprosessene, omstillingsprosjekt og kontorplassbehov. Den kvantitative vurderingen viser betydelig effektiviseringspotensiale for en felles forsyningsorganisasjon. Med nåverdimetoden over 10 år er innsparingene i størrelsesorden 1 000 millioner kroner i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene for forsyningsorganisasjonen i hovedalternativ 3.

Innsparingene fra hovedalternativ 1 og modellen uten teknisk fagkompetanse i hovedalternativ 2 kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres. Dette er drøftet i kapittel 7.2.

4.5 Hovedalternativ 4

I hovedalternativ 4 drøftes en fullstendig prosessbasert organisasjon basert på virksomhetsmodellen for logistikk. Figur 4.2 viser hovedstrukturen i alternativet.



Figur 4.2 Hovedstruktur i hovedalternativ 4

I hovedalternativ 4 inngår IUO, felles teknisk organisasjon fra hovedalternativ 2 og felles forsyningsorganisasjon fra hovedalternativ 3. I tillegg opprettes en felles vedlikeholdsorganisasjon og en felles organisasjon for drift av informasjonssystemer (inkludert kommunikasjonssystemer som FDN).

Samtlige virksomheter i hovedalternativ 4 er organisert rundt felles prosesser som hver betjener hele Forsvaret. Dette vil føre til bedre utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger i forhold til konsepter, prosedyrer og systemer og bidrar til høy grad av fleksibilitet i bruk av innsatsfaktorer.

Hver av de selvstendige, prosessbaserte organisasjonene vil ha stordriftsgevinster ved at de har hele Forsvaret som marked og et produktspekter som dekker alle materiellsystemer i Forsvaret.

Koordineringsbehovet mellom organisasjonene blir imidlertid omfattende. Kundene vil måtte forholde seg til en rekke leverandører. Det kan derfor bli vanskelig å oppnå alle fordelene i dette alternativet uten en felles ledelse.

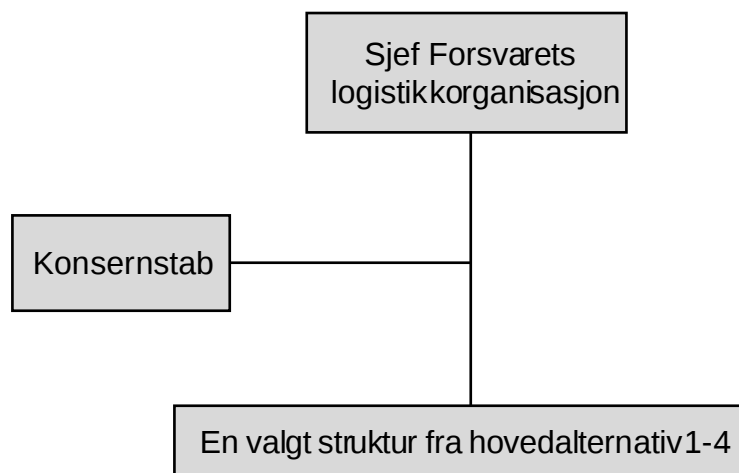
I forbindelse med de økonomiske vurderingene for hovedalternativ 4 er det fokusert på mer ressurseffektiv planlegging og ledelse av en felles vedlikeholdsorganisasjon, forbedringer i vedlikehold, omstillingsprosjekt og kontorplasser. De kvantitative vurderingene fra hovedalternativ 1, 2 og 3 er også gyldige for dette hovedalternativet. Den kvantitative vurderingen av forslagene til endring i hovedalternativ 4, utover det som er foreslått i de øvrige hovedalternativene, viser et vesentlig forbedringspotensiale i forhold til dagens situasjon. Over 10 år ligger effektiviseringspotensialet på 300 millioner kroner. Vurderingen forutsetter gjennomføring av anbefalingene i hovedalternativ 4.

Innsparingene fra hovedalternativ 1, 2 og 3 kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres. Dette er

drøftet under kapitlet med økonomiske konsekvenser.

4.6 Hovedalternativ 5

Hovedalternativ 5 anbefaler at alle logistikkfunksjonene samles i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) organisert som et «konsern» under en felles ledelse: En sjef støttet av en konsernstab. Figur 4.3 viser hovedstrukturen.



Figur 4.3 Hovedalternativ 5 - organisasjonsstruktur

Hovedalternativ 1 til 4 har fokusert på effektivisering og vertikal og horisontal integrering av utførende prosesser. En felles ledelse vil styrke samordningen av ressursene og tverrprioriteringen i forhold til kundene og samfunnet, inkludert leverandører, samarbeidspartnere og offentlige institusjoner. Dermed legges forholdene best mulig til rette for «helhetlig ressursutnyttelse, Forsvarets behov sett under ett» samtidig med at kundene vil kunne forholde seg til en organisasjon i stedet for flere.

For alternativ 5 kan det velges en internstruktur med utgangspunkt i hvert av de fire hovedalternativer som er beskrevet. Departementet vurderer at en internstruktur som hovedalternativ 2 eller 4 peker seg ut som de best egnede for dette alternativet.

Uttalelser fra et flertall av høringsinstansene støtter dette hovedalternativet. De forvaltninger som er kommet lengst i å gjennomføre anbefalingene, er i stor utstrekning positive til forslagene, fordi de allerede har erfart at dette gir gevinster. Arbeidstakerorganisasjonene er også positive fordi de mener dette forslaget legger forholdene best til rette for en helhetlig styring av logistikkorganisasjonen i Forsvaret.

Departementet mener at for den samlede organisasjonen FLO, peker det seg ut to mulige tilknytningsformer, ref. kapittel 3.4.4:

- Ordinært forvaltningsorgan eller
- forvaltningsbedrift.

Forskjellene mellom disse to formene er at det for en forvaltningsbedrift opprettes et eget styre og at bedriften er fritatt for sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet og dermed får større økonomisk handlefrihet. Et ordinært forvaltningsorgan er underlagt bestemmelsene i bevilgningsreglementet og styres ved instruksjon.

For hovedalternativ 5 er det særlig de økonomiske konsekvensene av endringer i ledelse, styring og administrasjon, bedre utnyttelse av infrastruktur, muligheter for bedre ressursutnyttelse innenfor prosessen forestå drift, omstillingsprosjekt og kontorplassbehov som er framtreddende. Den kvantitative vurderingen viser et vesentlig effektiviseringspotensiale for en felles ledelse for logistikkorganisasjonen. Felles ledelse alene vil medføre et effektiviseringspotensiale i størrelsesorden 500 millioner kroner over 10 år i forhold til dagens situasjon.

Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene for hovedalternativ 5. Innsparingene fra hovedalternativ 1, 2, 3 og 4 kommer i tillegg. Det samlede effektiviseringspotensialet er imidlertid avhengig av hvordan den nye organisasjonen kan innføres. Dette er drøftet i kapittel 7.2.

5 Vurdering

5.1 Vurdering av alternativene

Uansett alternativ er det en forutsetning at kravene til operative og beredskapsmessige ytelser skal ivaretas. Dette er drøftet i kapittel 7.1.

Til forskjell fra dagens organisering, spesielt for Hæren og Luftforsvaret, kjennetegnes hovedalternativene ved vertikal integrasjon (ref. kap 2.1). For hovedalternativ 2 - 4 finner man også en tiltagende grad av horisontal integrasjon (ref. kap 2.1). HA 1 viderefører dagens organisering med forslag om at en del viktige samordningstiltak iverksettes. Hovedalternativ 2 - 4 framkommer ved å etablere selvstendige prosessbaserte forvaltninger (Forsvarets IUO, Forsvarets forsyningstjeneste, Forsvarets verksteder, Forsvarets IS-drift). I hovedalternativ 5 foreslås det at alle logistikkfunksjonene samles i *en* organisasjon.

Vurderingen av prosessbaserte organisasjoner (hovedalternativ 2 - 4) i forhold til dagens mer system- og forsvarsgrenrettede ordning vil være avhengig av hvordan en vektlegger fire til dels motstridende faktorer:

1. Logistikkorganisasjonens mulighet til å ta et livslangt ansvar for materiellsystemene.
2. Utnyttelse av stordriftsfordeler.
3. Behov for samordning og helhetlig ressursutnyttelse.
4. Gjennomførbarhet.

Hovedalternativ 1 gir, særlig som følge av vertikal integrasjon, et større ansvar for den enkelte forvaltningssjef og legger til rette for gjennomføring av Forsvarets styringskonsept. I dette alternativet anbefales at logistikkorganisasjonen får større forvalteransvar. Samme enhet får ansvar for alle prosessene knyttet til et materiellsystem, og prosessene får hele Forsvaret som marked. Det gir rik anledning til faglig profesjonalisering på tvers av alle prosessene, og utøvelse av levetidsansvar for materiellsystemene med deres brukere i fokus. Alternativet har et kjent utgangspunkt og er dermed det som lettest lar seg gjennomføre. Det har et stort potensiale for ytterligere forbedringer, særlig hvis evnen til å samordne mellom forsvarsgrenene blir utviklet i forhold til i dag. Det en ikke oppnår, er full uttelling på punktene 2 og 3 over.

Hovedalternativ 2, uten teknisk fagkompetanse, omfatter forslagene i hovedalternativ 1, og i tillegg en IUO som fokuserer på profesjonalitet i gjennomføring av prosjekter. Kompetansetilgangen til sentrale oppgaver er vanskelig og fagmiljøene for små til å realisere dette. Hovedfordelen ved alternativet ligger i muligheten til betydelige forbedringer innenfor dette feltet. Likheten med dagens organisasjon burde gjøre det enkelt å etablere IUO. Alternativet ivaretar også det potensialet som ligger i hovedalternativ 1.

Modellen med felles IUO og teknisk fagkompetanse i en felles organisasjon vil legge forholdene til rette for samordning på tvers av forsvarsgrenene og kan føre til bedre utvikling, utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger og økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorene personell, materiell og infrastrukt-

tur. Organisasjonen vil føre til en kraftsamling av Forsvarets investerings- og utviklingskompetanse som også kan stimulere norsk høyteknologisk industri og bringe denne inn i en tidligere fase av materiellprosjektene jf. St.prp. 48 (1994-95). Det ligger imidlertid grensesnittproblemer i alternativet, blant annet knyttet til fjerning av teknisk fagkompetanse fra driftsorganisasjonen, som kan skape vansker i forhold til ivaretagelse av livslangt ansvar for materialet.

Hovedalternativene 3 og 4 bygger videre på hovedalternativ 2 og har effektiviseringspotensiale på grunn av stordriftsfordeler og mulighetene for faglig profesjonalisering. Ved å introdusere flere frittstående organisasjoner overlates imidlertid koordineringen i forhold til det enkelte materiellsystem og mellom prosessene til kunden. Denne må forholde seg til flere forvaltningsorganisasjoner. Departementet mener derfor at disse hovedalternativene ikke er egnet som selvstendige løsninger. De kan imidlertid være grunnlag for internstruktur i hovedalternativ 5.

Hovedalternativ 5 vil, særlig ved en utvikling av internstrukturen som i hovedalternativ 4, få med seg stordriftsfordelene som ligger i hovedalternativ 4, IUO fra hovedalternativ 2 og øvrige rasjonaliseringseffekter fra hovedalternativ 1. Ved at hele materiellporteføljen i Forsvaret samles organisatorisk under en felles ledelse, vil samordning og helhetlig ressursutnyttelse Forsvaret sett under ett bli satt i fokus. Hvis strukturen på sikt gir mulighet for ytterligere geografisk samling vil en få uttelling på alle punktene fra 1 til 4.

Hovedalternativ 5 gir rik anledning til profesjonalisering på tvers av alle prosessene og setter utøvelse av levetidsansvar for alle materiellsystemene og deres brukere i fokus. Alternativet etablerer en ny organisasjon løsrevet fra eksisterende bindinger og er krevende å innføre. Dette tilsier en trinnvis gjennomføring. I organisasjonsutviklingen og arbeidet med implementeringen av organisasjonen og dens arbeidsmetodikk, må det være et nært samarbeid med primærvirksomhetens (kundens) organisasjon på alle nivå.

Uansett tilknytningsform, gir hovedalternativ 5 de beste muligheter for å bøte på svakhetene ved dagens organisasjon og å møte framtidens utfordringer. Departementet mener derfor at dette alternativet peker seg ut som det klart beste. Uttalelsene fra et flertall av høringsinstansene støtter dette alternativet fordi de mener det gir det beste grunnlaget for å organisere og styre alle ressursene i logistikkorganisasjonen på en helhetlig måte til beste for Forsvaret.

5.2 Vurdering av premisser knyttet til styring og eierskap

Å organisere FLO som en forvaltningsbedrift vil ha flere fordeler. En slik tilknytningsform gir en god balanse mellom hensynet til overordnet politisk styring og ønsket om en markedsrettet og effektiv drift ved at fullmakter og handlefrihet legges til bedriften selv. Med denne ordningen er FLO fremdeles et statlig forvaltningsorgan, og dermed underlagt direkte instruksjonsmyndighet fra departement og Regjering. De ansatte som i dag er statstjenestemenn vil fortsatt være dette, og statens lov- og avtaleverk vil gjelde, hensyn tatt også til at Forsvaret har statsansatte med eget lov- og avtaleverk. Som forvaltningsbedrift vil FLO bli unntatt fra sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet. Gjennom utvidete økonomiske fullmakter får virksomheten økt handlefrihet

til å styre egen økonomi ut fra de overordnede krav som er gitt. Samtidig vil statsmyndighetene ha god mulighet for styring og kontroll med virksomheten.

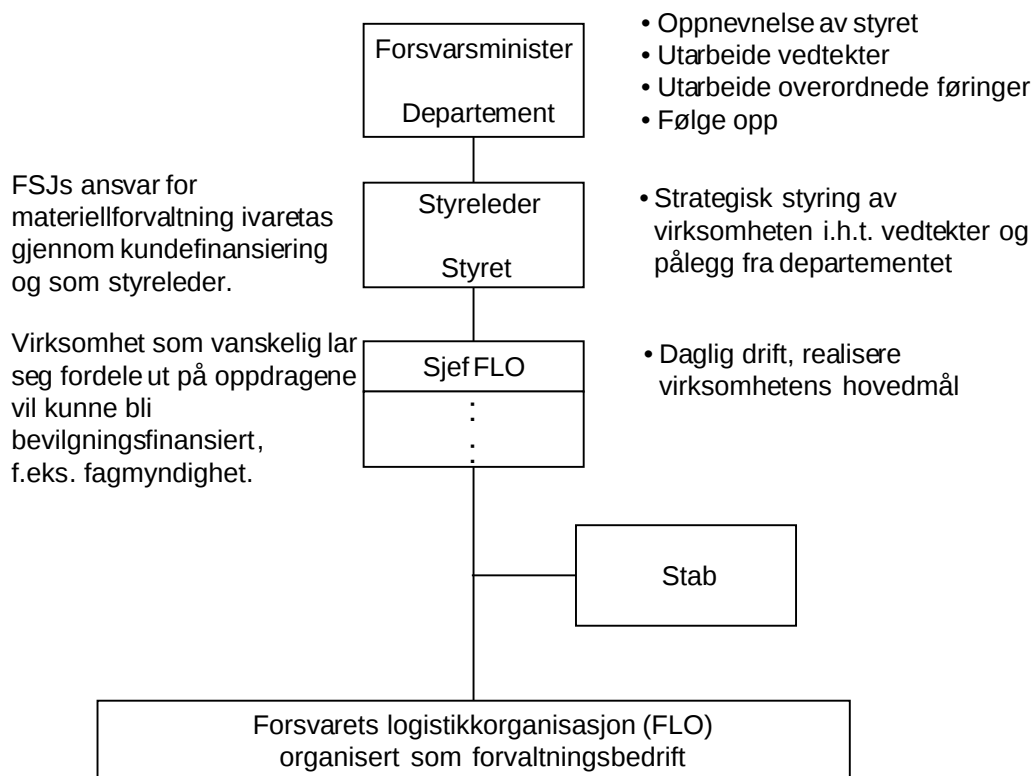
Etter norsk praksis ville forsvarsministeren ivaretatt Regjeringens ansvar for eierstyringen av FLO som forvaltningsbedrift.

Med vertikal integrasjon og forsvarsministeren som eier av FLO som forvaltningsbedrift, er det reist spørsmål om forsvarssjefens mulighet for en helhetlig styring når en vesentlig del av virksomheten i fred ikke ligger under hans kommando. En slik løsning vil kunne fungere tilfredsstillende, dersom særlig tre forutsetninger er oppfylt:

- Styringskonseptet må iverksettes slik at støttevirksomheten kundefinansieres. Det betyr at forsvarssjefen og underliggende ledd i primærvirksomheten er kunder, og vil få tildelt og disponerer de økonomiske midlene gjennom plan- og budsjettprosessen. På denne måten vil forsvarssjefens helhetlige ansvar bli ivaretatt. Han kjøper produkter, varer og tjenester fra støttevirksomheten i et strukturert kunde-leverandørforhold.
- En annen forutsetning er knyttet til omstillingsevne ved overgangen fra fred til krise/krig. Dette gjelder blant annet kompetanse, kommando- og organisasjonsforhold. Fredsorganisasjonen og krigsorganisasjonen vil aldri bli identiske, men det er et behov for at enkelte enheter i fredsorganisasjonen kan gå rett inn i krigsorganisasjonen. Dette innebærer blant annet at deler av logistikkorganisasjonen vil danne kadre til krigsorganisasjonen. Primærvirksomheten vil i dette henseende måtte stille krav til at logistikkorganisasjonens oppgaver og ansvar i krise og krig planlegges og øves uavhengig av hvordan den er organisert i fredstid for å sikre at overgangen til krigsorganisasjonen fungerer. I den grad dette innebærer kostnader i fred, må primærvirksomheten betale for denne omstillingsevnen, og derved synliggjøres beredskapskostnadene. Dette er drøftet i kapittel 7.1.
- Det burde opprettes et styre for FLO med forsvarssjefen som styreleder og ansvar for å utvikle FLO til en profesjonell virksomhet som effektivt støtter forsvarssjefen i løsningen av de oppgaver han er pålagt. Utarbeidelse av instruks for styret og sjef FLO vil etablere klar oppgavefordeling og klare ansvars- og myndighetsforhold mellom forsvarsministeren som eier, styret og sjef FLO. På grunn av virksomhetens spesielle karakter i forhold til overgang til krise og krig, vil det være situasjoner der forsvarssjefen må ha alminnelig kommando over hele eller deler av FLO. Styrets funksjon og styreleders myndighet i slike situasjoner vil framgå av organisasjonens vedtekter med instruks for styret og daglig ledelse.

Hvis disse forutsetningene er oppfylt, vil iverksetting av anbefalingen om vertikal integrasjon medføre en helhetlig og effektiv ressursutnyttelse der Forsvarets behov og ressurser sees i sammenheng. Erfaringen med Forsvarets tele- og datatjeneste som i dag er en fellesorganisasjon underlagt forsvarsministeren med Forsvarets militære organisasjon som hovedkunde, viser også at anbefalingene knyttet til integrasjon og eierskap er gjennomførbare.

Figur 5.1 viser FLO organisert som forvaltningsbedrift med forsvarssjefen som styreleder.



Figur 5.1 FLO organisert som forvaltningsbedrift

Forsvarssjefen og flere av høringsinstansene for NOU 1999:8 (blant annet flere av arbeidstakerorganisasjonene) anbefaler at forsvarssjefen må ivareta eierrollen for FLO for å utøve sitt ansvar. Mot dette kan anføres at en kundefinansiert FLO gir forsvarssjefen alle muligheter til å utøve sitt ansvar gjennom å stille krav og premisser til leveransene fra FLO. Forsvarssjefens og undergitte ledds krav og behov som kunder av FLO vil kunne bli ivaretatt ved gjennomføringen av styringskonseptet og innføring av horisontal samhandel i et vanlig kunde- og leverandørforhold, med konkrete krav til det som skal leveres fastsatt i avtaler. Forsvarssjefens myndighet som styreleder i krisesituasjoner kan reguleres gjennom vedtekter og instruks for styret.

Forsvarssjefen har imidlertid visse betenkeligheter med denne løsningen:

- Forsvarssjefen har ikke alminnelig kommando over personellet i forvaltningsbedriften.
- Tidsfaktoren ved innsetting av styrker i internasjonale operasjoner kan bli påvirket i et kunde-leverandørforhold.
- Den militære organisasjon og forvaltningsbedriften kan komme i konkurranse om personellressursene.
- Handlefrihet i forvaltningsbedriften kan medføre suboptimalisering av denne på bekostning av kunden.
- Styringskonseptet med horisontal samhandel kan gjennomføres uten forvaltningsbedrift.
- Forvaltningsbedrift antas å ha en verdi i et reelt marked, for eksempel verkstedsektoren. Uansett er akseptable vilkår for personellforvaltning et krav.
- Det stilles spørsmål ved om en forvaltningsbedrift vil ivareta forsvarssjefens behov for helhetlig styring og kontroll.
- Det uttrykkes bekymring for at «avstanden» mellom primærvirksomheten og logistikkorganisasjonen kan øke.

For å kompensere for disse betenkelighetene, mener forsvarssjefen han har behov for fullmakter på visse områder:

- Myndighet til selv å bestemme i hvilke situasjoner forsvarssjefen må ha alminnelig kommando.

- Å disponere alt materiell.
- Forvalte det militære personellet likt i Forsvarets militære organisasjon (FMO) og FLO.
- Fagmyndighetsansvar og være foresatt for dem han delegerer utøvelsen til.

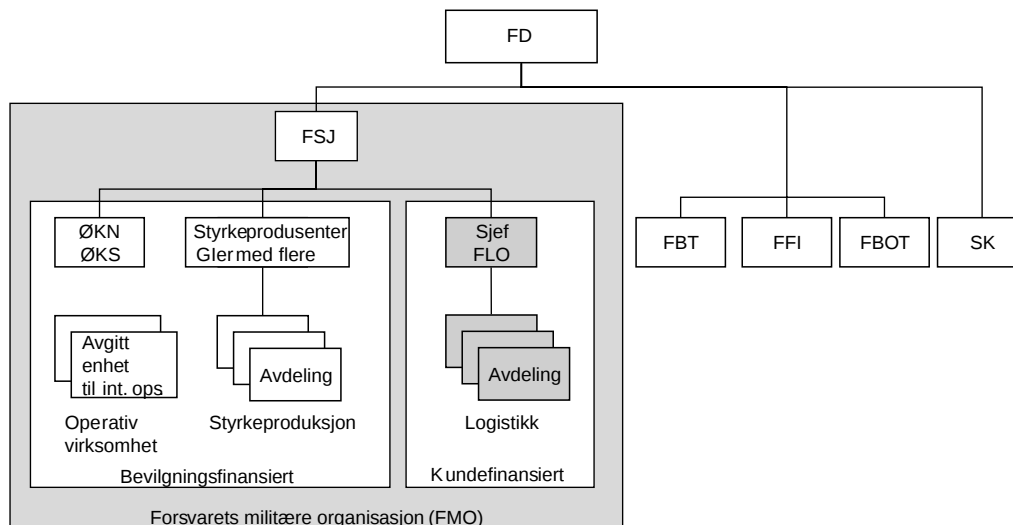
Det er fullt mulig å gi forsvarssjefen disse fullmaktene under den forutsetning at det defineres i hvilke situasjoner forsvarssjefen har behov for alminnelig kommando. Dermed ville forsvarssjefen ha fått dobbel gevinst, med utvidete økonomiske fullmakter som følge av forvaltningsbedriftsmodellen, og med tillegg av de fullmakter han selv mener han har behov for spesifisert etter de forutsetninger departementet mente var nødvendig. Forsvarssjefen mener imidlertid dette likevel ikke er tilstrekkelig og uttaler videre:

«Som forsvarssjefens nærmeste rådgiver i logistikkspørsmål må sjef FLO være direkte underlagt forsvarssjefen og en del av hans militære organisasjon. Det er viktig å ha minst mulig forskjell på Forsvarets organisasjon i fred, krise og krig fordi Forsvaret på kort varsel skal kunne løse nasjonale, og bidra til å løse multinasjonale kriser. Dette krever fleksibilitet, reaksjonsevne og helhetlig planlegging og ledelse. Logistikkfunksjonene må derfor være fullt ut integrert i Forsvarets militære organisasjon på samme måte som styrkeproduksjon og operativ virksomhet.»

Etter nøye vurdering, er departementet i samråd med forsvarssjefen kommet fram til at FLO organiseres som en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO) og at sjef FLO skal være direkte underlagt forsvarssjefen. Dette begrunnes blant annet med forsvarssjefens erfaringer fra operasjonen i Kosovo.

Figur 5.2 viser hvordan FLO plasseres i forhold til de andre enhetene i Forsvarets organisasjon. Forsvarssjefen har alminnelige kommando over alle ledd innenfor sitt ansvarsområde. Denne myndigheten vil han utøve direkte overfor de to Øverstkommanderende (ØK), Generalinspektørene (GI) og sjef FLO. Derved etableres det en hovedstruktur under forsvarssjefen bestående av:

- Operativ virksomhet.
- Styrkeproduksjon med mer.
- Logistikk.



Figur 5.2 Forsvarets fredsorganisasjon - FLOs plassering

De operative og beredskapsmessige konsekvensene av etableringen av FLO er omtalt i kapittel 7.1.

Tilknytningsformen trekker opp rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet. FLO vil i motsetning til andre deler av FMO, som er bevilgningsfinansiert, i hovedsak være kundefinansiert. Den bevilgningsfinansierte og den kundefinansierte delen av virksomheten vil måtte følges opp på forskjellig måte.

I etatsstyringen vil departementet derfor skille mellom de krav som settes til den bevilgningsfinansierte delen av FMO og de krav som settes til FLO som i hovedsak skal være kundefinansiert.

Det vil være en utfordring å stimulere til kostnadseffektivitet og synliggjøring av FLOs produksjons- og kostnadsansvar. Profesjonalitet og habilitet må sikres. FLO vil ha andre kunder i tillegg til Forsvaret (departementer, direktorater og eventuelt andre). Dette og eventuell konkurranseutsetting krever helt klare grensesnitt mellom FLO og interne og eksterne aktører.

En klart definert eier og et fungerende eierskap er en særlig viktig forutsetning for FLO, ref. kapittel 3.4.4. En av forsvarssjefens viktigste oppgaver som eier, er å bidra til at forvaltningen blir bedre i stand til å fylle sin rolle ved blant annet å sørge for at samspillet mellom eier og logistikkorganisasjonens ledelse foregår på en forutsigbar og hensiktsmessig måte. Det skal finne sted en direkte eierdialog mellom logistikkorganisasjonen og dens eier om strategi, mål, organisering, økonomi, produkt- og kompetanseutvikling med mer. En annen viktig forutsetning er behovet for kontinuitet i ledelsen av FLO. Departementet vil derfor foreslå at stillingen som sjef FLO etableres som en åremålsstilling med mulighet for forlengelse.

5.3 Forsvarssjefens kommentarer til integrasjon og samhandel

I denne delen presenteres de viktigste kommentarene fra Forsvarssjefen som ikke er behandlet tidligere (se 5.2), og hvordan disse er tatt hensyn til av departementet.

I forholdet mellom kunder og leverandører uttaler forsvarssjefen:

«Vertikal og horisontal integrasjon samt kundefinansiering er viktige elementer i den framtidige forvaltningen av Forsvarets logistikkressurser. De forvaltningsmessige mekanismene må imidlertid ikke overstyre hensiktsmessigheten og gjennomførbarheten dersom optimale effektiviseringsgevinster skal oppnås. Mekanismer for horisontal samhandel med hensyn til utøvelse av fagmyndighetsansvar må eventuelt avklares. Videre er det nødvendig at nasjonale beredskapskrav og an-

dre pålegg i alliansesammenheng opprettholdes. Det kan i denne sammenheng være uavklarte forhold overfor NATO ved en ren kundefinansieringsmodell. Det er derfor forsvarssjefs oppfatning at vertikal og horisontal integrasjon og horisontal samhandel ved kundefinansiering skal tilstrebes så langt som det er hensiktsmessig.»

Forsvarsdepartementet har andre steder i St.prp. redegjort for hvorfor FLO prinsipielt sett bør kundefinansieres. Kundefinansieringens form vil avhenge av leveransens art og de forhold som samhandlingen gjennomføres under. Kundefinansieringen vil bli utviklet over tid. Virksomhet som vanskelig lar seg fordele ut på oppdragene, f. eks. fagmyndighet, vil kunne bli bevilgningsfinansiert.

Horisontal integrasjon innebærer utnyttelse av stordriftsfordeler og kompetanse på tvers av dagens organisasjonsgrenser ved etablering av fellesforvalter for system/artikler, etablering av prosessbaserte felles organisasjoner og en felles ledelse for logistikkfunksjonene. Integrasjon av forsyningskommandoene og FTD i FLO, og etablering av IUO internt i FLO, er eksempler på horisontal integrasjon. Andre forslag til horisontal integrasjon av elementer i FLO vil bli vurdert på basis av kost/nytte i fred, krise og krig.

Vertikal integrasjon innebærer gjennomgående resultatansvar fra topp til bunn i logistikkorganisasjonen. D.v.s. at sjef for logistikkorganisasjonen blant annet er ansvarlig for produktivitet og ressursutnyttelse i regionale og lokale logistikkenheter der forsyningskommandoen i dag kun er faglig ansvarlig. Etter omfattende vurdering har Forsvarsdepartementet kommet fram til at anbefalingene til vertikal integrasjon i hovedalternativ 1 er det hensiktsmessige nivået ved etablering av FLO. Dette omfanget av vertikal integrasjon vil gi et betydelig bidrag til effektiviseringspotensialet knyttet til etablering av FLO.

I forhold til samling av investerings- og utviklingselementene uttaler forsvarssjefen:

«Det er sannsynligvis et gevinstpotensiale i å samle enkelte miljøer i forvaltningene. At det er riktig å samle alle ressursene som stiller med investering og utvikling er imidlertid ikke gitt. Forsvarssjefen ønsker derfor i fase 2 å vurdere opprettelsen av en felles investerings- og utviklingsenhet innenfor sjef FLOs sentrale stab. I denne forbindelsen er det viktig å ivareta eksisterende samarbeide mellom merkantile og systemfaglige miljøer.»

Anbefalingen om en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) er det forslaget til horisontal integrasjon som har vært gjenstand for den mest dyptgående vurdering i arbeidet som har ledet fram til St.prp. Flere tidligere utredninger har også konkludert med at det er et stort effektiviseringspotensiale knyttet til gjennomføring av investerings- og utviklingsoppgaver. Departementet mener derfor at beslutningen om å etablere en IUO bør tas nå. Den detaljerte utformingen av IUO vil bli planlagt og gjennomført i et samarbeid mellom departementet, FSJ og FLOs ledelse, de ansatte og kundene. Opprettelsen av IUO vil gi et betydelig bidrag til effektiviseringspotensialet.

6 Anbefaling og gjennomføring

6.1 Anbefaling

Med bakgrunn i foranstående beskrivelse og vurderinger, anbefaler departementet hovedalternativ 5, at Forsvarets logistikkfunksjoner samles i en organisasjon, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO):

- Som ved etableringen vil bestå av forsyningskommandoene (HFK, LFK, SFK), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre.
 - Som skal være en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO).
 - Med én sjef direkte underlagt Forsvarssjefen og støttet av en stab. Sjef FLO kan være sivil eller militær tilsatt på åremål.
 - Som i motsetning til andre deler av FMO (som er bevilgningsfinansiert) i hovedsak skal være kundefinansiert ¹³⁾
- .
- Med hovedoppgave å utøve fagmyndighet og forvaltningsoppgaver, anskaffe og levere materiell, forsyninger og andre varer og tjenester på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet ¹⁴⁾ og mengde til riktig pris.

Ved etableringen av FLO opprettes det en hovedstruktur under Forsvarssjefen som vist i figur 5.2, bestående av:

- Operativ virksomhet.
- Styrkeproduksjon med mer.
- Logistikk.

Departementet legger meget stor vekt på kontinuitet og riktig kompetanse i ledelsen av FLO, og tar sikte på at stillingen som sjef FLO opprettes som en åremålsstilling. Departementet og forsvarssjefen vil sørge for at ledelsen av virksomheten har den nødvendige kompetanse for å sikre at FLO drives rasjontelt og effektivt og i samsvar med mål og rammebetingelser fastsatt av overordnet myndighet for å tilfredsstille kundens/primærvirksomhetens behov.

St.meld. nr. 22 (1997-98) vektlegger økt samordning, fokus på investering og en felles ledelse for alle logistikkfunksjonene. I anbefalingene er det lagt stor vekt på å oppfylle disse punktene. Anbefalingene er etter departementets oppfatning helt i tråd med føringer fra St.meld. nr. 22.

Forslagene vil over tid føre til reduksjoner i antall årsverk i logistikkorganisasjonen. Omstillingen må gjennomføres i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene og ivareta behovet for trygghet for den enkelte. I tillegg til å bli bedre forberedt til å møte framtidige krav, vil en ny organisering av materiell-

¹³⁾ Ref. fotnote 3 i kapittel 2.1.

¹⁴⁾ For materiell er kvalitet betegnet som systemytelse, -tilgjengelighet og -pålitelighet.

virksomheten gi positive utviklingsmuligheter, nye karrieremuligheter og jobbtilfredshet for den enkelte medarbeider .

6.2 Gjennomføring

Departementet mener det vil være fornuftig å gjennomføre anbefalingen i tre faser.

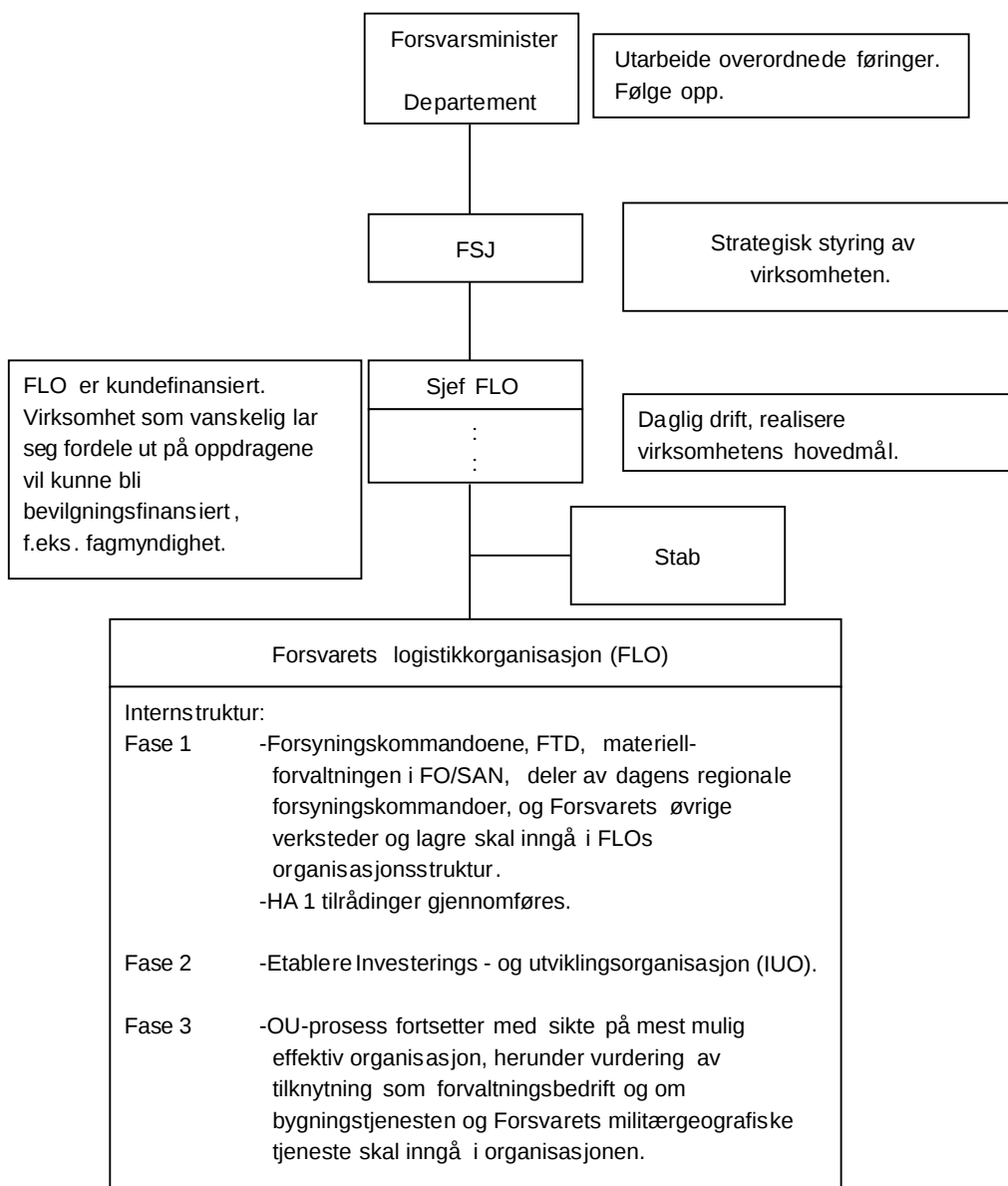
- *Fase 1* omfatter tre hovedtiltak:
 - Tilsetting av Sjef FLO.
 - Etablering av en stab. Ved bemanningen vil man se oppgaver og ressursbruk i de berørte organisasjoner i sammenheng.
 - Snarlig gjennomføring av de forslag til vertikal og horisontal integrasjon som er anbefalt i hovedalternativ 1 ¹⁵⁾

De to første tiltakene tar departementet sikte på å gjennomføre innen utgangen av år 2000. Hele fasen skal være gjennomført innen utgangen av 2002.

- *Fase 2* omfatter etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) som en del av den interne struktur for FLO. Denne skal være etablert innen utgangen av 2003. Detaljert utforming av IUO vil foregå i et samarbeid mellom departementet, forsvarssjefen, ledelsen og de ansatte i FLO og kundene.
- *Fase 3* omfatter en OU-prosess basert på erfaringer fra og til dels i parallell med fase 1 og 2 med sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur for FLO. OU-prosessen skal gjennomføres etter de fastsatte retningslinjer for omstillinger i Forsvaret. Den skal videre gjennomføres i et samarbeid mellom departementet, ledelsen, de ansatte og kundene. Som en del av denne prosessen vil det vurderes en tilknytningsform som forvaltningsbedrift. Samtidig skal også spørsmålet om bygningstjenesten og Forsvarets militærgeografiske tjeneste (FMGT) skal inngå i den nye organisasjonen vurderes.

Forslaget om en fasedelt etablering av FLO som en del av FMO er illustrert i figur 6.1.

¹⁵⁾ Ref. fotnote 5 og 6 i kapittel 2.1.



Figur 6.1 FLO som en del av FMO

7 Konsekvenser av anbefalt løsning

7.1 Operative og beredskapsmessige konsekvenser

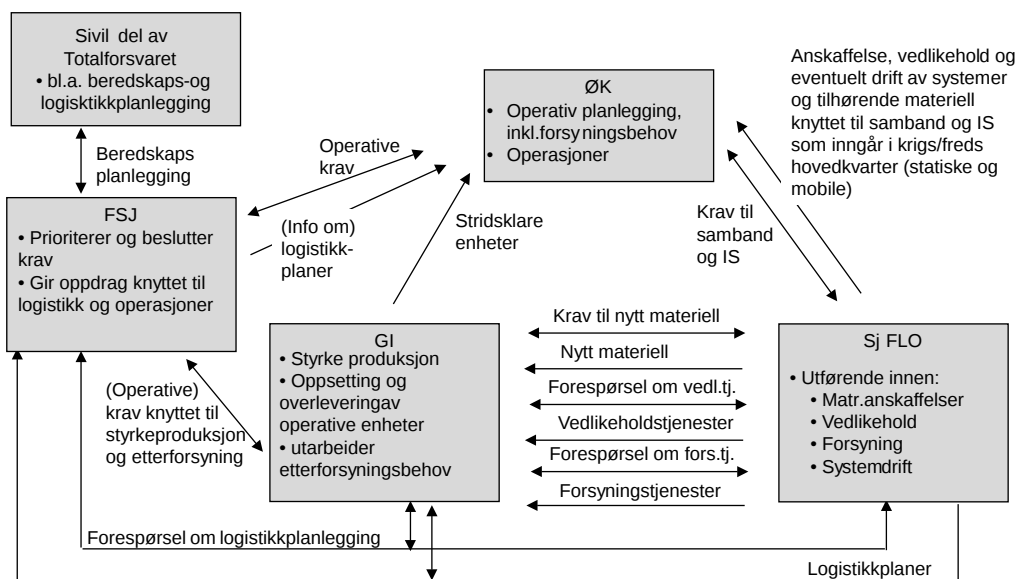
I vurderingen av anbefalingen vektlegger departementet FLOs omstillingsevne for å støtte primærvirksomheten i krise- og krigsoperasjoner. Dette gjelder blant annet kompetanse, kommando- og organisasjonsforhold. Fredsorganisasjonen og krigsorganisasjonen vil aldri bli identiske, men det er et behov for at enkelte enheter i fredsorganisasjonen kan gå rett inn i krigsorganisasjonen. Dette innebærer blant annet at deler av FLO vil danne kadre til krigsorganisasjonen. Ved internasjonale operasjoner vil FLO også tilsvarende kunne danne kadre for feltavdelinger. Dessuten kan det også tenkes at FLO etablerer framskutte enheter i et kriseområde.

Krav til logistikkstøtte til krise- og krigsoperasjoner i inn- og utland i form av personell, materiell og forsyninger, må være etablert i forhold til definerte scenarier. Materiell og forsyninger må øremerkes og til dels være klargjort for forflytning. Logistikkstøtte fra FLO iverksettes i henhold til etablerte planer og forutbestemte kriterier.

Primærvirksomhetens krav til FLOs omstillingsevne kan også få betydning for hvordan FLOs virksomhet er lokalisert i fred, og hvor stor del av FLOs fredsorganisasjon som er identisk med krigsorganisasjonen. Primærvirksomheten vil derfor måtte stille krav til at FLOs oppgaver og ansvar i krise og krig planlegges og øves uavhengig av hvordan den er organisert i fredstid for å sikre at overgangen til krise- og krigsorganisasjonen fungerer. I den grad dette innebærer kostnader i fred, må primærvirksomheten betale for denne omstillingsevnen, og derved synliggjøres beredskapskostnadene.

Figur 7.1 illustrerer FLOs støtte til styrkeproduksjon og den direkte og indirekte støtte til beredskapsmessige og operative ytelser:

- Forholdet mellom FLO og oppsettende myndighet.
- Direkte støtte til beredskapsmessige og operative ytelser.
- Indirekte støtte til beredskapsmessige og operative ytelser (logistikkplanlegging, mobforvaltning, oppsetting av avdelinger i krise/krig og øvelser i fred).
- Samhandel mellom FLO og styrkeprodusentene og operative ledd i fred.



Figur 7.1 FLOs direkte og indirekte støtte til styrkeproduksjon og beredskapsmessige og operative ytelser

Under eventuelle fredskriser og krigsoperasjoner, særlig de som i noen grad er uforutsigbare både med hensyn til karakter og lokalisering, vil sjef FLO ved å se alle logistikkressursene under ett, gi operative sjefer med oppdrag i fredskriser logistikkstøtte med en større grad av fleksibilitet, reaksjonsevne, kraftsamling og mobilitet enn tilfellet er med dagens mer fragmenterte logistikkorganisasjon.

FLO vil medvirke til at militære og sivile ressurser ses i sammenheng for å oppnå en effektiv utnyttelse av samfunnets totale ressurser innenfor rammen av totalforsvaret. Ansvars- og rollefordelingen mellom Forsvaret og den sivile beredskap innenfor denne rammen vil ikke endres ved etablering av FLO. Etableringen av forsyningscentre i Hæren i fase 1, IUO i fase 2 og eventuelt felles forsyningsorganisasjon i fase 3 vil bidra til at Forsvaret får styrket kompetanse og kapasitet til å foreta innkjøp til egne og allierte styrker fra sivil sektor i krise og krig. Blant annet vil nødvendige deler av innkjøpsfunksjonen i fred danne kadre for krigsorganisasjonen for å sikre omstillingsevne og kontinuitet. Det legges for øvrig opp til nødvendig samarbeid mellom militær og sivil side i.f.m. etableringen av de nevnte fasene.

7.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Nedenfor følger en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene i denne proposisjon i forhold til nåværende struktur og omfang av virksomheten. Forsvarsdepartementet har til hensikt å rapportere resultatene av omorganiseringen jevnlig til Stortinget.

7.2.1 Økonomiske konsekvenser

I forbindelse med vurdering av hovedalternativene og vurderingen av en fasett innføring av FLO, er det foretatt beregninger knyttet til de økonomiske konsekvensene av de enkelte hovedalternativ etter nåverdimetoden. Beregningene er foretatt over et tidsperspektiv på 10 år og kontantstrømmene ¹⁶⁾

¹⁶⁾ Kontantstrømmene består av kostnader i forbindelse med omstillingsprosjekter og de beregnede gevinstene.

sammenholdes på etableringstidspunktet for den nye organisasjonen. Det er benyttet et reelt avkastningskrav på 7% p.a. De kvantitative vurderingene er foretatt i to steg. Første steg ble utarbeidet i forbindelse med NOU 1999:8. I forbindelse med utarbeidelse av denne stortingsproposisjonen ble det foretatt en oppdatering, kvalitetssikring og utvidelse av vurderingene. Den samlede vurderingen bygger på kartlegging foretatt i forbindelse med begge steg og på en rekke tidligere utredninger.

I vurdering av de samlede økonomiske konsekvensene for etablering av FLO er det lagt til grunn en trinnvis innføring med tre faser, se kapittel 6.2. Realiseringen av effektiviseringspotensialet vil dessuten komme gradvis innenfor den enkelte fase på grunn av tiden som kreves for å gjennomføre endringene og realisere gevinstene.

Tiltakene i fase 1 med etablering av en felles ledelse for materiellforvaltningen og gjennomføring av forslagene til vertikal og horisontal integrasjon som er anbefalt i hovedalternativ 1 vil ha et effektiviseringspotensiale i størrelsesorden 1 600 millioner kroner over 10 år i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene om en felles ledelse for FLO og anbefalingene i hovedalternativ 1. Når effektiviseringspotensialet har stabilisert seg gir anbefalingene i fase 1 reduserte kostnader på ca. 300 millioner kroner årlig.

Tiltakene i fase 2 med etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon, uten den tekniske fagkompetanse inkludert, vil sammen med tiltakene fra fase 1 ha et effektiviseringspotensiale i størrelsesorden 3 800 millioner kroner over 10 år i forhold til dagens situasjon. Vurderingene forutsetter gjennomføring av anbefalingene om en felles ledelse for logistikkorganisasjonen, anbefalingene i hovedalternativ 1 og anbefalingene knyttet til modellen uten teknisk fagkompetanse. Når effektiviseringspotensialet har stabilisert seg gir anbefalingene i fase 1 og 2 reduserte kostnader på ca. 800 millioner kroner årlig.

Tiltakene i fase 3 som omfatter en videre omstillingsprosess med sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur vil ha et effektiviseringspotensiale mellom 3 800 millioner kroner og 4 500 millioner kroner avhengig av hvilken internstruktur Forsvarets logistiktjeneste etableres med i forhold til dagens situasjon. Dette inkluderer tiltakene i fase 1 og fase 2 og er beregnet etter nåverdimetoden over 10 år. Hovedalternativ 4 er den mest kostnadseffektive internstrukturen sett ut fra stordriftsfordeler, men det vil være den mest krevende strukturen å etablere. Vurderingene forutsetter gjennomføring av tiltakene i hovedalternativene som fase 3 bygger på. Når effektiviseringspotensialet har stabilisert seg, etter det sjuende året, gir anbefalingene i fase 1, 2 og 3 reduserte kostnader fra 800 til 1000 millioner kroner årlig.

Det er knyttet usikkerhet i vurderingene p.g.a. flere forhold. Sammenligning av ny og gammel struktur kan gjøres med relativt lav usikkerhet. Vurdering av prosessforbedringer må derimot baseres på sammenligning mot andre virksomheter. Dette gjør usikkerheten høyere.

Det er gjennomført følsomhetsanalyser for å undersøke hvor følsom kalkylen er for endringer i de faktorene som inngår. Eksempelvis kan man endre variablene hver for seg i ugunstig eller gunstig retning for å undersøke virkningen på totalsummen. Tre sett med variable er vurdert i denne følsomhets-

analysen. Det er lønnskostnader, personellbehov i nye organisasjoner og %-vis innsparing i utførende prosesser. Selv med et pessimistisk utfall for alle variablene vil anbefalingene medføre innsparinger. Følsomhetsanalysen viser et gjennomsnitt for de ulike simuleringene på ca. 1 milliard kroner med en laveste verdi på ca. 400 millioner kroner og en høyeste verdi på opp mot ca. 1,7 milliard kroner årlig.

Det realiserede effektiviseringspotensialet vil bli benyttet for å redusere den «doble ubalansen» i Forsvaret. Ny organisasjon vil bli utredet i detalj av departementet i samarbeid med forsvarssjefen, ledelsen og de ansatte i FLO og kundene. Dette vil foregå med bakgrunn i behovs- og funksjonsanalyser som tar utgangspunkt i oppgavene for virksomheten.

7.2.2 Personellmessige konsekvenser

Etableringen av FLO er et av de grunnleggende grepene som gjøres for å gjennomføre omstillingen i Forsvaret. Gjennom forslagene i denne proposisjonen tilpasses store deler av støttevirksomheten slik at det etableres kunde- og leverandørroller i tråd med retningslinjene i Forsvarets styringskonsept.

På etableringstidspunktet vil FLO bestå av dagens tre forsyningskommandoer, Forsvarets tele- og datatjeneste, materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre. Umiddelbart vil dette kun medføre enkelte mindre justeringer for det berørte personellet.

På litt lengere sikt vil det bli endringer som har større konsekvenser for personellet. Endringene vil være jevnt fordelt over hele organisasjonen. Det er foreløpig beregnet en reduksjon på om lag 600 årsverk som følge av omstillingen av FLO. Det vil bli gjennomført behovs- og funksjonsanalyser som vil gi oversikt over nødvendig kompetanse, nøyaktig størrelse på bemanningen og fordeling mellom militære og sivile stillinger i den nye organisasjonen.

Forslag til opprettelse og nedleggelse av organisasjonsledd vil bli behandlet i henhold til gjeldende regelverk. Ved behov vil dette kunne resultere i proposisjoner og/eller meldinger til Stortinget.

Forslagene om horisontal og vertikal integrasjon vil gi muligheter for nye karriereveier både for militært og sivilt personell. Dette vil blant annet skje gjennom en samling og styrking av fagmiljøene. Dette gir bedre rom for spesialisering og faglig utvikling, og mulighet for en faglig karrierevei.

Forvaltningen av personell vil bli gjennomført etter de samme prinsippene som i dag. Dette vil blant annet si at disponerings- og personellforvaltningsregimet som framgår av Befalsordningen med underordnede avtaler og dokumenter vil bli videreført. Sivilt personell vil bli forvaltet i henhold til gjeldende lov- og avtaleverk. Eventuelle endringer i regelverket for forvaltning av militært og sivilt personell vil komme som et resultat av en nødvendig helhetlig og selvstendig prosess hvor aktuelle konsekvenser vektles og vurderes.

De personellmessige konsekvensene av gjennomføringen av fase 1 til 3 vil bli behandlet i henhold til gjeldende regel- og avtaleverk og i samarbeid med de ansattes organisasjoner, Forsvarets personellforvaltning og Ressursorganisasjonen. Endringene vil sees i sammenheng med den øvrige omstillingen i Forsvaret.

7.3 Distriktpolitiske konsekvenser

Departementet har vurdert om anbefalingen har distriktpolitiske konsekvenser som tilsier nærmere utredning og iverksetting av eventuelle tiltak. Umiddelbart medfører ikke anbefalingen vesentlige distriktsmessige konsekvenser. Det understrekes her at anbefalingen først og fremst innebærer et grunnleggende grep for å gjøre Forsvaret bedre i stand til å utvikle en mer effektiv og framtidsrettet logistikkorganisasjon.

Anbefalingen legger opp til en prosess hvor det vil skje en gradvis omstilling av logistikkfunksjonene. Noen tiltak vil iverksettes umiddelbart, mens andre vil iverksettes på noe lengre sikt.

De tre forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN er i all hovedsak lokalisert i sentrale områder. Innføringen av horisontal og vertikal integrasjon vil imidlertid relativt raskt medføre en nedskalering av virksomhet også på regionalt og lokalt nivå. Tilpasningen til Forsvarets primærvirksomhet og øvrige omstillingsprosesser vil også påvirke logistikkorganisasjonens struktur. Samlet innebærer dette at framtidens logistikkorganisasjon vil måtte være fleksibel og til dels selvregulerende. Disse forholdene gjør at departementet ikke kan angi eksakt hvilke distriktsmessige konsekvenser etableringen av FLO vil medføre på sikt. Reduksjonene vil sannsynligvis være jevnt fordelt på sentralt, regionalt og lokalt nivå. De eventuelle distriktsmessige konsekvensene vil bli vurdert etter hvert som departementet får oversikt over hvilke lokalsamfunn som blir påvirket av omorganiseringen. Ved behov vil dette resultere i proposisjoner og/eller meldinger til Stortinget.

Med utgangspunkt i Forsvarets totale virksomhet er det departementets vurdering at anbefalingen ikke vil medføre betydelige distriktsmessige konsekvenser.

7.4 Næringspolitiske konsekvenser

De næringspolitiske konsekvensene vil være mindre betydelige.

Forslagene i denne proposisjonen vil, isolert sett, ikke berøre det behov Forsvaret totalt har for varer og tjenester. Det vil kunne ligge positive virkninger for næringslivet av at den sammenslåtte organisasjon vil framstå som en større samlet enhet og dermed en mer profesjonell kunde.

Den nasjonale strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri vil ikke bli berørt av tiltak foreslått i denne proposisjon.

Forhold knyttet til kjøp av varer og tjenester for Forsvarets drift vil ikke bli direkte berørt av tiltak foreslått i denne proposisjon. Eventuelle virkninger vil bli vurdert i forbindelse med utviklingen av den nye organisasjonen.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Forsvarets logistikkfunksjoner - framtidig virksomhet, styring og organisering.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Forsvarets logistikkfunksjoner - framtidig virksomhet, styring og organisering i samsvar med et framlagt forslag.

Tilråding fra Forsvarsdepartementet ligger ved.

Forslag til vedtak om Forsvarets logistikkfunksjoner -framtidig virksomhet, styring og organisering

Stortinget samtykker i at:

I

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) etableres. Hærens-, Sjøforsvarets- og Luftforsvarets forsyningskommandoer, Forsvarets tele- og datatjeneste, materielldelen av Forsvarets overkommando/ sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre vil inngå i FLO. FLO vil gjennomgå en påfølgende reorganisering og tilpasning av organisasjonen.

II

FLO etableres som en del av Forsvarets militære organisasjon (FMO), direkte underlagt Forsvarssjefen og som en i hovedsak kundefinansiert organisasjon.

III

En felles investerings- og utviklingsorganisasjon etableres som en del av FLO innen utgangen av 2003.
