



Forsvarets høgskole
våren 2012

Masteroppgave

Emne:

Virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret – Hvordan påvirker deres forståelse av styrende dokumenter kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret?

Orlogskaptein
Jarle Heggelund

Sammendrag.

Gjennom mine snart 20 år innenfor fagfeltet økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret, har jeg vært med på flere organisatoriske endringer, før vi har havnet der vi er i dag. I denne prosessen har fokuset på økonomi- og virksomhetsstyring økt betraktelig.

Det å få kunne skrive en masteroppgave om et tema som har stått meg nært, har både vært utfordrende og interessant. Utfordrende i forhold til å unngå personlige undertoner, men beskrive situasjonen mest mulig objektivt. Interessant fordi jeg for første gang har hatt en god anledning til å sette meg ordentlig inn i det bakteppet som har ligget til grunn for de endringer som har vært gjennomført innen økonomi- og virksomhetsstyring de siste drøye 20 årene.

Min problemstilling har tatt utgangspunkt i virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret, og hvordan deres forståelse av sentralt styrende dokumenter bidrar til kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret. Denne problemstillingen har jeg forsøkt besvart gjennom en kvantitativ studie, der jeg også har sett til tidligere gjennomførte studier i Forsvaret. Basert på mine funn er det vanskelig å antyde noen konkrete forhold som direkte influerer virksomhetsstyringen. Virksomhetsledere og virksomhetskontrollere virker å kjenne godt til det regelverket som er styrende for virksomheten, samt benytte seg av dette til beste for egen avdeling og Forsvaret. Imidlertid er det faktorer som taler i negativ retning, der forholdet til Forsvarets styringskonsept med prinsipper, fokuset på kontroll samt det etablerte rapporteringsregimet skiller seg ut i negativ retning.

Jeg vil rette en takk til bidragsytere for gode og relevante innspill. En takk må jeg også rette til de respondenter som gjorde denne undersøkelsen mulig. En stor takk går også til min kone Nina, som har stått last og brast ved min side gjennom opp og nedturer.

Avslutningsvis vil jeg si at grunnlaget for oppgaven har vært egne tolkninger av bakenforliggende teorier, regelverk og styrende dokumenter med mer. Jeg vil derfor understreke at ansvaret for innholdet i denne oppgaven helt og holdent er mitt eget.

Sandnes, 23 mai 2012

Jarle Heggelund

Abstract.

Changes within the Public Sector for the last twenty years have caused radical changes within the processes of how to conduct economical and business control. Thoughts lying behind the reform New Public Management have had consequences on how the Public Sector have organized their businesses, which again also have influenced the way the Norwegian military forces have organized their way of conducting financial, economical and business control. Based on superior documents which regulate the Norwegian forces when it comes to financial, economical and business control, have I made a survey which focuses on the two functions Head of business and the Controller. How are their understandings of these regulations, and which consequences can this understanding have on the financial, economical and business control conducted within the Norwegian Forces?

Based on my findings, it is difficult to conclude in one or another direction. The two functions seems to have a good understanding of the regulations and other important documents, and how to use this as beneficial as possible for their own unit. Furthermore it seems like the reporting regime are to overwhelming, and that the reports does not contribute to the quality of the business control as it should do. It is suggested that more exploration should be conducted in order to analyse how the Norwegian forces furthermore can develop their quality within the financial, economical and business control.

Innholdsfortegnelse;

1 Innledning	6
1.1 BAKGRUNN.....	6
1.2 PROBLEMSTILLING	8
1.3 AVGRENSINGER.....	10
1.4 BEGREPSAVKLARING.....	10
1.5 TEORETISK OG FAGLIG TILNÆRMING	12
1.6 METODE.....	16
1.7 OPPGAVENS DISPOSISJON.....	21
2 Generelle forhold relatert til økonomi- og virksomhetsstyring	21
2.1 TEORI RELATERT TIL STYRING OG LEDELSE	21
2.2 BESKRIVELSE AV FUNN.....	24
2.3 RESULTAT, ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN	25
2.4 DELKONKLUSJON.....	32
3 Forhold relatert til regelverk	33
3.1 TEORETISKE TILNÆRMING TIL REGELVERK	33
3.2 BESKRIVELSE AV FUNN.....	36
3.3 RESULTAT, ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN	36
3.4 DELKONKLUSJON.....	43
4 Sentrale styringsverktøyer for Forsvaret	44
4.1 TEORI RELATERT TIL VIRKSOMHETSPLAN (VP) OG VIRKSOMHETSREGNSKAPET (VR).....	44
4.2 BESKRIVELSE AV FUNN.....	47
4.3 RESULTAT, ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN	48
4.4 DELKONKLUSJON.....	59
5 Oppsummering og konklusjon	60
6 Litteraturliste	63
Appendiks	65

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I sin tiltredelseserklæring i 2005 hevder Regjeringen Stoltenberg at *”Regjeringen ønsker en sterk og effektiv offentlig sektor som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Offentlig sektor skal være i stand til å ivareta hensynet til kvalitet, tilgjengelighet, rettferdighet og økonomisk effektivitet”*.¹

Basert på Soria Moria erklæringen, har kravene til hvordan ivareta økonomi- og virksomhetsstyringen i den offentlige sektor økt. Nye bestemmelser blir utarbeidet, gjeldende bestemmelser blir modifisert og kravene til hva den offentlige sektor skal levere av tjenester og ytelser øker. Dette har ført til at økonomi- og virksomhetsstyring i den offentlige sektor har blitt særdeles kompleks (Bush, Johansen, & Vanebo, 2009). Fra å være fokusert på forbruk i forhold til tildeling, er fokuset nå rettet mot tildeling, ressursbruk, prosesser, oppdrag og resultater.

Mange av de endringer som har vært planlagt og gjennomført i den offentlige sektor de siste ca 20 år, kan sies å ha sitt utspring i tankegodset New Public Management (NPM) (Bush et al., 2009, s. 20). Hovedretningen bak NPM var å øke kostnadsbevisstheten i den offentlige sektor. Gjøre denne mer kostnadseffektivitet gjennom å introdusere nye former for ledelse og styring, og adoptere økonomiske teorier som ble benyttet i den private sektor.

Mål- og resultatstyring var et av prinsippene som ble introdusert med NPM, og er det mest sentrale styringsprinsippet i offentlig sektor i dag (Finansdepartementet, 2006b). Prinsippet illustrerer på den ene siden den frihetsgrad, fleksibilitet og desentralisering som ligger til grunn for økonomi- og virksomhetsstyringen, mens den på den andre siden beskriver hvilke krav som stilles til sentral styring og kontroll (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid, & Roness, 2008, s. 77).

Imidlertid ser vi at mål- og resultatstyring ikke har fortrengt etablerte styringsteknikker i forvaltningen. De har snarere supplert og modifisert disse, noe som har økt kompleksiteten i forvaltningen. Kostnadseffektivitet har ikke fortrengt kravet til ivaretagelsen av rettsstatsverdier og målstyringen har ikke erstattet regelstyringen. Resultatet av denne sammenblandingen har blitt et kompromiss mellom klassisk byråkratisk regelstyring og moderne former for målstyring (Christensen et al., 2008, s. 104).

En av hovedutfordringene i denne sammenheng, kan derfor hevdes å være relatert til hvordan inkludere private styringsprinsipper i offentlig sektor, der hensyn som skal ivaretas er mange og

¹ Regjeringen Stoltenbergs Soria Moria erklæring

ofte motstridende. Krav til likebehandling, forutsigbarhet og medvirkning (Christensen et al., 2008, s. 98) er eksempler på hensyn den offentlige sektor skal ivareta.

I sin bok ”*Administrative Behaviour*” hevder Herbert Simon at det fysiske arbeidet for å oppnå virksomhetens målsettinger faller på de personer som er plassert på det laveste nivået i det administrative hierarkiet. Det er her den fysiske produksjonen gjennomføres (Simon, 1997, s. 2). Følger vi så Simons resonnement, vil kvaliteten på Forsvarets økonomi- og virksomhetsstyring blant annet være avhengig av de beslutninger som fattes av virksomhetsledere og virksomhetskontrollere på dette nivået i Forsvaret. Beslutningene tar normalt utgangspunkt i den kompetanse og forståelse nevnte personer har for det regelverket og de styrende dokumentene som regulerer Forsvarets virksomhet.

Det er i dette spenningsfeltet rollene virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret opererer i dag. Her skal de fatte beslutninger som tilfredsstillende krav som er satt til ivaretagelsen av økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Kjennskap til og forståelse for virksomhetens målsettinger, tilgjengelige ressurser og hvordan utnytte disse på en best mulig måte, samt det til enhver tid gjeldende regelverk, er forhold som påvirker og preger virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i deres daglige virke. Det er nevnte forhold som danner grunnlaget for min undersøkelse, der hensikten med oppgaven har vært å kartlegge hvordan forståelsen av styrende dokumenter påvirker kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret.

I offentlige sektor er det fortsatt ressursstyring i form av økonomistyring som er den viktigste styringsformen. Gjennom bevilgninger og avviksanalyser utøves det kontroll med forbruket av tildelte ressurser. Regnskapet står derfor sentralt i ivaretagelsen av økonomistyringen. Dersom den informasjonen man får ut av regnskapet er av dårlig kvalitet, vil det vanskeliggjøre arbeidet mot detaljerte målsettinger. I oppfølgingssammenheng skal det registreres om de mål- og resultatkrav som er gitt innfris. Videre er det et lederansvar at virksomhetene har tilstrekkelig tilgang på ressurser, slik at produksjonen kan gjennomføres på en mest mulig effektivt måte. Avslutningsvis må ledelsen gjennom å kontrollere ressursforbruket sørge for at virksomheten holder seg innenfor de ressursmessige rammer som er gitt virksomheten (Bush et al., 2009, s. 56).

Allerede i 1992 (FD/FO 1992:3) innså Forsvarets øverste ledelse at økonomien ville spille en helt sentral rolle i den videre utviklingen av Forsvaret. Økt fokus på styring av ressurser ville gjøre utdanningen innen økonomifag mer påkrevd. Videre ble det ved innføringen av Forsvarets

styringskonsept påpekt at økonomiavdelingene skulle få en mer sentral rolle som rådgivere for virksomhetens ledelse.

Hva er så statusen på dette arbeidet i dag? Det kan nevnes at det tok ca 15 år før økonomi- og virksomhetsstyring ble inkludert som en egen modul ved Forsvarets stabsskole. Begrepet virksomhetskontroller ble introdusert i Forsvaret i 2004. Intensjonen med å etablere nevnte rolle, var nettopp å styrke fokuset på økonomi- og virksomhetsstyringen ute ved avdelingene. Nevnte rolle kom med andre ord drøye 10 år etter at det ble uttalt at fokuset på økonomi- og virksomhetsstyring ville stå sentralt i årene som kom. Videre har Forsvarsdepartementet (FD) har gjennom sitt dokument ”*Presiseringer, endringer og tillegg*” (PET) nr 18; 2012, gitt Forsvaret ordre om å etablere rollen økonomisjef i de største driftsenhetene. Her defineres økonomisjefens rolle, hvilket nivå økonomisjefen skal fungere på, hvilket ansvar og myndighet økonomisjefen skal ha, samt hvilke krav til utdanning og erfaring som stilles. Bakgrunnen for å etablere nevnte rolle, er for ytterligere å styrke kvaliteten på virksomhets- og økonomistyringen som gjennomføres i Forsvaret.

1.2 Problemstilling

Riksrevisjonen (RR) er Stortingets kontrollorgan, og gjennomfører årlige kontroller av statlige virksomheter. Kontrollene tar utgangspunkt i de vedtak som er fattet av Stortinget, og gransker hvorvidt disse blir fulgt opp av forvaltningen, herunder ivaretagelsen av gjeldende regelverk, forbruk i forhold til tildelt økonomisk ramme samt om de midler som er avsatt blir benyttet tilstrekkelig effektivt. Jeg legger derfor til grunn at RR, på vegne av våre politiske myndigheter, bidrar til å måle kvaliteten på den økonomi- og virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret. I min tilnærming til deler av besvarelsen har jeg derfor valgt å ta utgangspunkt i RRs kontroll av Forsvaret for budsjettårene 2009 (Riksrevisjonen, 2010) og 2010 (Riksrevisjonen, 2011b).

Forsvaret har de 20 siste årene hatt et intenst fokus på økonomi- og virksomhetsstyring, uten at det virker som om kritikken fra RR har avtatt. Dette gjenspeiles blant annet i de rapporter RR sender til Forsvaret. Dersom Forsvaret ikke forvalter sine ressurser på en tilstrekkelig god måte, vil den kritikken som rammer Forsvaret blant annet være rettet mot manglende økonomistyring og kontroll av egen virksomhet.

Videre har Forsvaret en uttalt målsetting om å være best på økonomi- og virksomhetsstyring i staten, noe som bidrar til å understreke og forsterke egen hensiktsformulering. Dagens organisering innen virksomhets- og økonomistyring skal blant annet bidra til å innfri denne målsettingen. Når så organisasjonen er fastsatt, nødvendig utdanning er gitt og sentrale

bestemmelser er tilpasset overordnede føringer, hvorfor er det fortsatt slik at Forsvaret utsettes for negativ kritikk hva angår økonomi- og virksomhetsstyring?

Med dette som bakteppe er min problemstilling som følger;

Virksomhetsledere og virksomhetskontrollere – Hvordan påvirker deres forståelse av styrende dokumenter kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret?

Utgangspunktet for nevnte spørsmål er min hypotese om at en manglende forståelse for styrende dokumenter, som regulerer Forsvarets virksomhet, bidrar til å senke kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret. For å kunne belyse min problemstilling på en enkel og oversiktlig måte, har jeg valgt å operasjonalisere denne som følger;

1. Den første operasjonaliseringen tar utgangspunkt i noen generelle forhold som påvirker økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Spesifikt vil jeg her se på forhold relatert til styring og ledelse, der jeg blant annet vil trekke frem Forsvarets styringskonsept. Videre vil jeg se på den utdanningen som gjennomføres innen økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret, og i hvilken grad denne bidrar positivt eller negativt til kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen. Et tredje forhold jeg vil fokusere på er hvordan implementering av styrende dokumenter og systemer som regulerer økonomi- og virksomhetsstyringen gjennomføres, og om dette kan ha noe å si for kvaliteten på denne. Det siste forholdet jeg vil se på, er rollen virksomhetskontroller og hvordan virksomhetsledere og virksomhetskontrollere vurderer bruken av denne i forhold til ivaretagelsen av økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret.
2. Den andre operasjonaliseringen er relatert til det regelverket som er styrende for økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Hvordan er forståelsen for nevnte regelverk, og klarer virksomhetsledere og virksomhetskontrollere å benytte nevnte regelverk til beste for egen avdeling og Forsvaret?
3. Den tredje og siste operasjonaliseringen vil ta utgangspunkt i de planleggings- og oppfølgingsverktøy som er styrende for gjennomføringen Forsvarets virksomhet. Konkret vil jeg her se på Forsvarssjefens virksomhetsplan (FSJ VP) samt virksomhetsregnskapet, og se hvordan forståelsen er relatert til nevnte verktøy.

Nevnte operasjonaliseringer vil jeg diskutere og analysere mot de funn jeg har gjort, og se disse i lys av den teori jeg har lagt til grunn for oppgaven.

Problemstillingen kan med dette sies å åpne for flere aspekter. For det første gis det en mulighet til å kartlegge hvordan forståelsen er relatert til noen generelle forhold som påvirker økonomi-

og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Videre åpner den for å kartlegge forståelsen til det eksisterende regelverk og andre styrende dokumenter, og i hvilken grad virksomhetsledere og virksomhetskontrollere klarer å utnytte dette til egen avdelings og Forsvarets beste. Avslutningsvis åpner problemstillingen for å avdekke i hvilken grad forståelsen for de fenomener jeg vil undersøke fordeler seg på respondentenes ulike demografiske forhold. Spesielt tenker jeg her på de ulike forsvarsgrener og bransjetilhørighet.

Dersom det imidlertid skulle vise seg at den forståelse som eksisterer for og mellom rollene virksomhetsleder og virksomhetskontroller er av en slik karakter at virksomhetsstyringen blir ivaretatt på en tilstrekkelig god måte, hvilke faktorer er det da som ligger til grunn for den stadige negative omtalen av Forsvarets virksomhet? Dersom min undersøkelse skulle vise seg å gå i denne retningen, vil jeg ikke omtale nevnte faktorer, men bare konstatere at funn i denne retningen kan være relevant for videre undersøkelser.

1.3 Avgrensinger

En virksomhetsleder har mange ulike rådgivere. I Forsvaret er dette rådgivere innen personellforvaltning, logistikk, økonomi- og virksomhetsstyring, samt operative forhold. I sum kan derfor en virksomhetsleder blir stilt ovenfor mange og til dels komplekse utfordringer i sitt daglige virke. Av helt klare årsaker kan jeg derfor ikke fokusere på samtlige rådgivere en virksomhetsleder benytter seg av. Tid til disposisjon for gjennomføringen av oppgaven står sentralt her. Videre det faktum at den måten en virksomhetsleder og en virksomhetskontroller interagerer på, ikke burde være forskjellig fra hvordan virksomhetslederen interagerer med øvrige rådgivere på. Ved å ha et helhetlig ansvar for egen virksomhet må en virksomhetsleder ikke ha oversikt over samtlige fagfelt selv, men bør kjenne til hvilke forhold som påvirker egen virksomhet.

Jeg vil i min oppgave ikke fokusere på forsvarssektoren som helhet, men primært ta for meg etaten Forsvaret. Dette fordi det er den militære organisasjonen som utgjør den desidert største organisatoriske enheten under begrepet forsvarssektoren. De øvrige deler er Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarsbygg. Det er videre i den militære organisasjonen jeg vil ha størst tilgang til utvalgsheter. Det er også her rotasjonen er hyppigst blant virksomhetsledere og virksomhetskontrollere, noe som kan ha konsekvenser for virksomhetsstyringen.

1.4 Begrepsavklaring

Jeg velger å benytte meg av begrepet virksomhetsleder for samtlige sjefer på nivået under Forsvarssjefen. Dette er enten sjefer for driftsenheter i Forsvaret (DIF - sjefer) eller sjefer med budsjett- og resultatansvar (BRA – sjefer). Nevnte virksomhetsledere er gitt

budsjettdisponeringsmyndighet i henhold til DIVØ (Forsvarsstaben, 2009, s. 40). En virksomhetsleder er ansvarlig for å løse de oppdrag med resultatkrav som er gitt avdelingen. Dette skal gjøres innenfor de rammebetingelser virksomhetslederen har stilt til disposisjon.

Begrepet virksomhetskontroller ble innført i Forsvaret i 2004. Hensikten med å etablere rollen var å gi virksomhetsledere med budsjettdisponeringsmyndighet muligheten for kontroll med egen virksomhet. Virksomhetskontrolleren skulle således være avdelingssjefens rådgiver og fagperson i planleggings og oppfølgingssammenheng i spørsmål relatert til virksomhets- og økonomistyring. I Forsvaret benytter vi flere ulike navn for å beskrive nevnte rolle, dette til tross for at rollen, rollene og innhold i det daglige arbeid har vært tilnærmet identisk. Navn som Controller, G8 som representerer Hærens økonomirolle, A8 som representerer Luftforsvarets økonomirolle og N8 som representerer Sjøforsvarets økonomirolle har vært, og er stadig i bruk. Jeg velger imidlertid å benytte meg av begrepet virksomhetskontroller, og anser det som dekkende for samtlige roller beskrevet.

Et sentralt begrep som vil gå igjen i min oppgave, er begrepet virksomhetsstyring. I Forsvaret snakker vi om økonomi- og virksomhetsstyring. Økonomistyring kan defineres som ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål (Bush et al., 2009, s. 41). Videre er begrepet ressursstyring noe bredere og omhandler økonomi, personell og materiell (Marstad, 2001). Virksomhetsstyring som begrep har jeg utfordringer med å finne en god definisjon på. Jeg velger imidlertid å inkludere følgende faktorer i begrepet. Økonomi- og ressursstyring, oppdragfokus, fokus på mål- og resultatkrav samt prosessfokus.

Å definere begrepet forståelse, uten å inkludere hermeneutikken er vanskelig, da hermeneutikken er studiet av hva forståelse er og hvordan vi bør gå frem for å oppnå forståelsen (Føllesdal, Walløe, Ugelvik, & Jåsund, 2000, s. 89). Utgangspunktet for min oppgave er virksomhetslederens og virksomhetskontrollerens forståelse av gjeldende regelverk og styrende dokumenter. Denne tilnærmingen faller således inn under gruppen produkter som beskrives i Føllesdal og Walløes bok, og tar utgangspunkt i en forfatters intensjon og hvordan analysere denne for å skape seg forståelse.

Dersom vi sammenligner DIVØ og Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD), kan man si at dokumentene har sammenfallende intensjoner. Utgangspunktet for nevnte dokumenter er å skape en felles forståelse, felles tenkesett og et felles begrepsapparat for dermed å legge grunnlaget for en felles profesjonskultur (Forsvarsstaben, 2007, s. 3).

Språkskapning dreier seg om å utvikle felles forståelsesrammer hos aktørene i en organisasjon, i den hensikt å øke evnen til problemløsning. Det er derfor av særlig stor betydning å utvikle et felles sett av begreper og forståelse av organisasjonen, dens omgivelser og de utfordringer organisasjonen står ovenfor (Bush et al., 2009, s. 38).

Begrepet kvalitet står sentralt i min oppgave, da det er kvaliteten på den økonomi- og virksomhetsstyring som legges til grunn når Riksrevisjonen gjennomfører sine revisjoner av Forsvaret. Jeg har valgt å legge følgende definisjon til grunn for kvalitet. Det Store norske leksikon har definert begrepet kvalitet basert på Norsk Standard, NS-EN ISO 9000².

Avslutningsvis i denne definisjonen beskrives kvalitet som;

”... Enkelt sagt er kvalitet evnen til å tilfredsstille brukerens eller kundens krav og forventninger”.

Hvem er det så som på vegne av Forsvaret definerer krav og forventninger, og hvem er det som følger disse opp? Sett fra Forsvarets side blir det da snakk om i hvilken grad Forsvaret er i stand til å etterleve de regelverk og bestemmelser som er fastsatt for driften av Forsvaret, samt oppnå de målsettinger politiske myndigheter har gitt Forsvaret.

Sentrale begreper i den nyorienteringen som har vært innen den offentlige sektor, er forholdet til begrepene effektivitet og produktivitet. Jeg velger å benytte meg av definisjonene beskrevet i Busch et. al, der det fremgår at produktivitet kan defineres som forholdet mellom produksjonsmengde og ressursinnsats, mens effektivitet kan defineres som forholdet mellom produksjonsverdi og ressursinnsats til grunn (Bush et al., 2009, s. 55). For offentlige virksomheter kan det være vanskelig å fastsette gode parametre som skal kunne måle effektivitet.

1.5 Teoretisk og faglig tilnærming

I min oppgave har jeg benyttet meg av både primær og sekundærkilder. De svar jeg har fått inn gjennom min spørreundersøkelse fungerer således som primærkilder, mens sekundærkildene omhandler den teori som ligger til grunn for tankegodset bak NPM, det regelverk og de styrende dokumenter som regulerer Forsvarets virksomhet. Avslutningsvis har jeg også gjennomgått tre tidligere studier som har omhandlet økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret.

Av sekundærkilder vil jeg her redegjøre for tankegodset bak NPM reformen samt tidligere gjennomførte studier. Jeg vil videre tilkjennegi hvordan NPM reformen har påvirket deler av Forsvarets tilnærming til denne. En grundigere gjennomgang av teori vil bli utarbeidet som del av de kapitler som spesifikt omhandler mine tre operasjonaliseringer. Bakgrunnen for at jeg

² <http://snl.no/kvalitet/beskaffenhet>

velger denne tilnærmingen, er fordi styrende dokumentene som regulerer Forsvarets virksomhet, kan sies å ha sitt utspring fra NPM reformen. Denne tilnærmingen bidrar således til å danne bakteppe for min oppgave.

NPM som reformbølge har sine røtter tilbake til 1970 tallet (Christensen et al., 2008, s. 96). Grunnlaget for denne reformbølgen kan man finne i de endringer som skjedde i det politiske hamskiftet i flere vestlige land. En mer høyreorientert politisk tilnærming, der kritikken fra de nye makthaverne gikk ut på at den offentlige sektor var blitt for stor, sentralisert, ineffektiv og for lite brukerorientert, førte til at reformer ble gjennomført. Da dette kom samtidig med økonomiske nedgangstider, ble presset på å gjøre noe med den offentlige sektor ytterligere forsterket (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2005, s. 55). Tanken bak konseptet var at den offentlig sektor kunne ha mye å lære av den private sektoren i forhold til hvordan lede og styre virksomheter for å oppnå økt effektivitet.

I Norge er det særlig to komponenter ved NPM som har stått sentralt (Christensen et al., 2008, s. 100). Disse er tilnærmingen til henholdsvis mål- og resultatstyring (MRS) og organisasjonsstrukturell fristilling. MRS tar utgangspunkt i prosedyrer, prosesser og saksbehandlingsmetoder, der ønsket var å skifte fokus fra regelstyring til mål- og resultatstyring. Den organisasjonsstrukturell fristillingen omhandlet endringer i den sentrale tilknytningen innen statsforvaltningen, hovedsakelig gjennom å øke friheten til statlige virksomheter med underliggende etater.

I vid forstand kan MRS oppfattes som en styringsfilosofi, et allment overordnet prinsipp eller en ide om styring som må tilpasses den enkelte virksomhet. Ved hjelp av MRS skal man, som et utgangspunkt vri fokuset bort fra regler og prosedyretenkning og i retning av sterkere resultatorientering. Dette skulle løses gjennom en dialog rundt virksomhetenes resultatkrav, økt fristilling og mindre detaljstyring. En noe smalere tilnærming til MRS tar utgangspunkt i en økonomisk inspirert og kvantifiserbar styringsteknikk, som er særlig utarbeidet innenfor budsjettssystemene. MRS har tre hovedkjenntegn. For det første skal det utformes klare, konsistente, stabile og konkrete mål. For det andre skal resultatmålingen skje ved at informasjon om oppnådde resultater rapporteres tilbake til overordnet nivå. For det tredje skal en gjennom resultatoppfølging premiere suksesser og straffe fiaskoer (Lægneid, 2001, s. 133-134).

I boken til Busch et. al. skilles det primært mellom fire ulike former for økonomistyring (Bush et al., 2009, s. 42). Den første formen er målstyring, som har to viktige forutsetninger den bygger på. Første forutsetning er inngåelsen av en kontrakt mellom sjefer på ulike nivåer, der fremtidige mål spesifiseres og ønskes oppnådd. Den andre forutsetningen er den frihet en leder må og bør

ha i forhold til å velge sine virkemidler. Den andre formen for økonomistyring er regelstyring. Nevnte regler skal bidra til å regulere organisatorisk adferd, og er en sentral del av økonomistyringen i offentlig sektor. Videre har vi verdistyring som tar utgangspunkt i de uformelle normer og verdier, og at disse skal bidra til å regulere den organisatoriske adferd. Den siste formen for økonomistyring er markedsstyring. Utgangspunktet her er å finne de avdelinger som best ivaretar kravene til økonomistyring i egen etat, og så sammenligne andre avdelinger opp disse. Hensikten er å få de mindre flinke avdelingene til å øke egen effektivitet og produktivitet. Samtlige former for styring kan vi finne igjen i Forsvaret, men de prinsipper man primært snakker om er regelstyring og mål- og resultatstyring.

Gjennom å ha innført MRS som det overordnede styringsprinsipp i staten, har også fokuset på risikostyring og intern kontroll økt innen offentlige sektor de senere år. Noe av grunnen til det økte fokuset, er fordi vektleggingen på desentralisering og målstyring har gitt en frihet i oppgaveutførelsen som vanskelig lar seg kontrollere gjennom resultatmålinger. Innføringen av reformprogrammet NPM har med andre ord økt behovet for intern kontroll (Bush et al., 2009, s. 239).

Den andre retningen i NPM reformen, var tilnærmingen til hvordan ledelsen av organisasjoner burde ivaretas, og da i retning av mer profesjonell form. Gjennom en økt grad av autonomi i forhold til valg av virkemidler, var intensjonen at ledere skulle bli mer effektive i forhold til å løse pålagte oppdrag. Den sentrale utfordringen her var knyttet til hvordan balansere ønsket om mer frihet i gjennomføringen av virksomheten og kravet til styring. Hvor stor autonomi kan offentlige virksomheter gis, uten at det går utover ønsket og kravet om politisk styring (Christensen et al., 2008, s. 105)?

Nevnte utfordring beskriver også Busch et al. i sin bok (Busch et al., 2005, s. 37). Her beskrives den utfordring man støtte på i forbindelse med innføringen av reformprogrammet NPM som spenningsforholdet mellom hvordan klare å begrense offentlige virksomheter gjennom regulerte bestemmelser, versus den motsatte doktrinen som tar til orde for at ledere bør være tilstrekkelig fristilte til å lede sin virksomhet på den måten de mener er best, og som gir mest igjen for de ressurser man har lagt ned i virksomheten.

En erfaring man har gjort seg etter innføringen av NPM reformen, er at det er viktig å ta inn over seg at offentlige organisasjoner er mangfoldige og uensartede. Det er ikke bare fokus på kostnads- og økonomisk effektivitet som må stå i sentrum, men også hensynet til demokratiske verdier. Videre har man erfart at forsøk på å løse ett problem langs en dimensjon har hatt lett for å skape nye problemer og utfordringer langs andre dimensjoner. For Forsvaret kan vi se dette

igjen i den endrede kritikken vi får fra RR. Fra å være fokusert på ivaretagelsen av regelverket, er fokuset nå også på hva man faktisk får igjen for de rammer man tildeler Forsvaret (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009, s. 213).

MRS som styringsteknikk er imidlertid et tveegget sverd. Den legger opp til både autonomi og styring. På den ene siden skulle avdelingene få stor frihet i valg av virkemidler og disponering av ressurser for å nå egne målsettinger, mens man på den andre siden ble underlagt en mer rigid resultatrapporteringsregime, slik at overordnet myndighet kunne utøve mer styring og kontroll (Læg Reid, 2001, s. 134).

Innføringen av NPM reformen har hatt store konsekvenser for endringene i Forsvarets oppgaver, innretning og størrelse. Ikke minst var størrelsen på Forsvaret avgjørende for en av de største omstillingene i offentlig sektor noensinne (Måseidvåg, 2011, s. 49). En nesten kronisk ubalanse mellom størrelse, oppgaver og ressurstilgang bidro til at Forsvaret måtte gjennomføre sterke tiltak for å kunne tilpasse seg den aktuelle ramme, et mer balansert forhold mellom drift og investeringer, samt å etablere et bedre samsvar mellom freds- og krigsorganisasjonen.

En av de mest synlige styringsmessige utfordringer Forsvaret hadde på 90 tallet, var mangelen på regnskapssystemer som kunne bidra med god styringsinformasjonen. Frem til innføringen av SAP og Forsvarets fellesintegrerte forvaltningssystem (FIF) i 2004, opererte Forsvaret på flere ulike regnskapssystemer, noe som blant annet kan hevdes å ha bidratt negativt til omstillingen av Forsvaret (Måseidvåg, 2011, s. 58).

Gjennom innføringen av konseptet Resultatorientert økonomistyring for Forsvaret – RØFF, ble prinsippene for mål- og resultatstyring introdusert i Forsvaret (Måseidvåg, 2011, s. 62).

Prinsipper om konkurranse, ansvarliggjøring og resultatmåling skulle stå sentralt for å øke kostnadseffektiviteten i Forsvaret. RØFF var videre forankret i St prp 53 og St prp nr 83 samt St meld nr 55 og St meld nr 16, og dannet således grunnlaget for de organisasjonsmessige tiltak Forsvaret måtte iverksette for å tilpasse seg den nye tiden og trenden.

Virksomhetsstyring i Forsvaret bygger på de fire former for økonomistyring nevnt i Busch et. al sin bok. Disse er videre utdypet i Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret (DIVØ). Den første styringsformen er mål- og resultatstyring, som innebærer det å sette mål for hva den enkelte avdeling skal oppnå, måle resultater og sammenligne resultatene med målene. Den neste styringsformen er risikostyring og intern kontroll. Risikostyringen skal rette seg mot virksomhetens mål og resultatkrav, mens intern kontrollen retter seg mot de kontrollaktiviteter som skal gjennomsyre virksomheten. En tredje styringsform er virksomhetsledelse, som

innebærer å utnytte det handlingsrommet man har som virksomhetsleder til å oppnå ønskede mål. Den fjerde og siste styringsformen er å kunne utnytte den informasjonsteknologi som Forsvaret rår over på en slik måte at best mulig valg fattes blant et utall muligheter (Forsvarsstaben, 2009, s. 14).

Ser man på de endringer som har vært foretatt i Forsvaret gjennom de siste 15 til 20 år, kan disse sies å ha en klar forankring i de reformtanker NPM brakte med seg. Horisontal samhandel (HS) er et av de sterkeste uttrykk på denne tenkningen. Innføringen av rollene bestiller- og utfører, kan videre sies å henge tett sammen med etableringen av HS. Rollen bestiller finner vi primært igjen i Forsvarets organisasjon, mens rollen utfører finnes igjen i blant annet Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) og Forsvarsbygg (FB). Gjennom å etablere nevnte roller var intensjonen å øke kostnadsbevisstheten blant ledere i Forsvaret (Måseidvåg, 2011, s. 68-69).

I 1994 sluttførte Forsvarets Forskningsinstitutt et pilotprosjekt som tok utgangspunkt i innføringen av et felles regnskapssystem for Forsvaret. Hensikten med prosjektet var å vurdere hvorvidt et felles regnskapssystem for Forsvaret kunne bidra til en bedre og mer helhetlig tilnærming til planleggingen av Forsvarets virksomhet. Hovedkonklusjonen til denne studien var at et felles regnskapssystem hadde et potensial til positivt å kunne bidra til Forsvarets planprosesser (Forskningsinstitutt, 1994).

John Eivind Marstad utarbeidet i 2001 en studie som tok utgangspunkt i Forsvarets styringskonsept som ble innført i mars 1992. Grunnlaget for studien var at innføringen av styringskonseptet hadde tatt uforholdsmessig lang tid, til tross for at det syntes å være en stor oppslutning rundt dette. Hensikten med studien til Marstad var blant annet å bidra til en videre implementering av Forsvarets styringskonsept, danne grunnlag for utdanning av konseptet ved Forsvarets skoler, samt belyse styringsproblemer innen den offentlige sektor (Marstad, 2001).

En tredje studie jeg har studert, er utarbeidet av Anders Kristensen. Gjennom sin studie har Kristiansen beskrevet status, utfordringer og muligheter for den videre utvikling av virksomhets- og økonomistyringen i Forsvaret. Funn er knyttet til hvilke ledelsesmessige utfordringer Forsvaret står ovenfor, samt hvordan benytte seg av både den finansielle og ikke finansielle informasjonen dagens regnskapssystem bidrar med (Kristensen, 2007).

1.6 Metode

Metodebeskrivelsen skal tilkjenne hvordan en forsker har planlagt å løse sin problemstilling. Det er flere og ulike strategier som kan legges til grunn her. Ringdal beskriver to ulike strategier og fem ulike design (Ringdal, 2009, s. 22). Strategiene er relatert til det kvalitative og det

kvantitative tilnærmingen, mens designet er relatert til hvilke former man planlegger brukt til å løse oppgaven. Her beskriver Ringdal tverrsnitt- og tidslinjedesign, casestudier, komparativt og eksperimentelt design.

Der Ringdal benytter begrepet strategi som tilnærming, beskriver Creswell nevnte tilnærming som tre ulike former for design (Creswell, 2009, s. 3). Disse er det kvalitative og det kvantitative design, samt en miks av begge metodene. Jacobsen (Jacobsen, 2005, s. 32) beskriver to hovedtilnærminger til å løse forsknings spørsmål på, den kvantitativ eller den kvalitativ tilnærmingen. Videre beskriver Jacobsen en tredje tilnærming, som både benytter kvantitative og kvalitative prinsipper på veien mot å løse et forskningsproblem. Dette kalles for den pragmatisk tilnærmingen.

Gjennom å beskrive hvordan man planlegger å løse et forskningsproblem, vil man på et gitt tidspunkt måtte foreta et valg som tilkjenner hvilken metode man mener er best egnet til å løse eget forskningsproblem. Ønsker man å utlede ny teori basert på de funn man gjør, eller vil man legge teorien til grunn når man samler inn empiri, er ett av flere grunnleggende spørsmål man må ta stilling til før man velger metode. Et annet spørsmål er hvorvidt man ønsker å gå i dybden av et problem, der man ser på mange variabler og få enheter, eller om man ønsker å studere dette problemet noe mer overflatisk, gjennom å benytte seg av få variabler og mange enheter.

Det er fordeler og ulemper ved samtlige tilnæringsmåter, men fellesnevneren er at de skal bidra til å systematisere den informasjon og de data man samler inn. Videre finner vi at det som er fordeler med den kvalitative tilnærmingen, kan være ulemper ved den kvantitative tilnærmingen og vice versa (Jacobsen, 2005, s. 135). Her beskrives kostnader relatert til de ulike tilnærminger, fordeler og ulemper relatert til nærhet og avstand i forhold til undersøkelsesobjektene, hva man kan forvente av kvaliteten på den empirien man ser for seg å få ut av valgte metode og så videre.

I min oppgave har jeg valgt å benytte meg av den kvantitative metode, der jeg mer spesifikt velger å benytte et ekstensivt design. Det som best beskriver dette designet, er at det er et middel for å teste objektiv teori gjennom å undersøke sammenhengen mellom ulike variabler (Creswell, 2009, s. 4). Mitt utgangspunkt for oppgaven er virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret og deres forståelse av ulike faktorer som ligger til grunn for og påvirker virksomhetsstyring i Forsvaret. Dette er som tidligere nevnt generelle faktorer relatert til økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret, det regelverk som er styrende for gjennomføringen av Forsvarets virksomhet, samt styringsverktøyene virksomhetsplan og virksomhetsregnskapet.

Videre har jeg valgt å benytte meg av en tverrsnittstudie, der jeg konkret ønsker å beskrive nå situasjonen rundt forståelsen for økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. En tverrsnittstudie beskrives av Ringdal å være en tidsstudie som beskriver et spesifikt fenomen i nåtid (Ringdal, 2009, s. 22). Den typiske tverrsnittstudien beskrives normalt som en spørreundersøkelse som er basert på et stort og representativt utvalg, der hensikten er å samle inn kvantitative data for å kunne gjennomføre en statistisk beskrivelse av de funn man har gjort (Ringdal, 2009, s. 128). Videre beskriver Creswell en spørreundersøkelse som en undersøkelse som tilkjenner en kvantitativ eller numerisk beskrivelse av trender, adferd eller meninger blant en populasjon (Creswell, 2009, s. 12).

En av fordelene ved å benytte den valgte metoden er at den informasjonen jeg har samlet inn, normalt er lett å standardisere. Videre vil jeg raskt kunne fastslå om jeg har fått inn tilstrekkelige antall svar, og om disse faktisk måler det jeg ønsker å måle. I tillegg kan jeg på en ganske presis måte klare å beskrive de fenomener jeg ønsker å undersøke. Muligheten til å generalisere de funn jeg gjør til en større populasjon er større ved denne tilnærmingen, enn hva tilfellet er ved å for eksempel benytte seg av en kvalitativ tilnærming. Kostnadene ved å gjennomføre denne type undersøkelse er lavere enn ved å benytte en kvalitativ tilnærming. En siste fordel jeg vil nevne med det ekstensive undersøkelsesopplegget, er mulighetene man har til å studere mange enheter og beskrive hyppigheten eller omfanget av et fenomen.

Det er imidlertid ikke bare fordeler med en kvantitativ tilnærming. En av ulempene ved denne tilnærmingen kan være at hele undersøkelsen kan bære preg av å bli for overfladisk. Lar jeg egne preferanser styre den teoretiske og den praktiske tilnærmingen til oppgaven, er det sannsynlig at de svar jeg får inn ikke vil tilkjenne noen retning i forhold til den problemstillingen jeg ønsker å belyse. Dette vil da medføre utfordringer i forhold til den videre besvarelse av oppgaven.

Videre kan tilnærmingen kritiseres gjennom faren for at det søkes etter litteratur og annen forskning som ansees relevant for problemstillingen. Gjennom å sende ut et spørreskjema med faste og forhåndsdefinerte svaralternativer, kan det være at jeg går glipp av forskjeller og nyanser som kan være viktig for den enkelte respondent å få frem.

Grunnlaget for den teoretiske populasjonen er beskrevet i Jacobsens bok, (Jacobsen, 2005, s. 276) og består av samtlige respondenter vi normalt er interessert i å studere. Videre beskriver Creswell (Creswell, 2009, s. 148) viktigheten av å identifisere populasjonen i en studie, størrelsen på denne, samt hvordan identifisere det enkelte individ populasjonen består av. I min oppgave vil den teoretiske populasjonen som kan bidra til å besvare min problemstilling, være alle de som arbeider med virksomhetsstyring i Forsvaret. Da denne populasjonen er stor og

vanskelig å definere, har jeg valgt å snevre populasjonen inn til rollene virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret.

Basert på mitt metodevalg har jeg utarbeidet et spørreskjema som består av tre hoveddeler. Nevnte deler er svarmessig tilpasset mine tre operasjonaliseringer, der jeg håper å kunne indikere hvordan nevnte roller forstår og benytter styrende dokumenter til beste for egen avdeling og Forsvaret. Gjennom analyse og skriveprosessen har jeg imidlertid vært nødt til å fordele mine spørsmål i henhold til mine operasjonaliseringer. Spørsmålene besvares og analyseres dermed ikke i den rekkefølgen de er stilt. I analysen av mine spørsmål vil jeg også sammenligne noen av de svar jeg har fått inn mot tidligere gjennomførte studier. Her vil jeg se om det har skjedd en utvikling eller endring i forhold til når disse studiene ble gjennomført. Dette vil kunne øke sannsynligheten for å generalisere de funn jeg gjør.

Gjennom å utarbeide kategoriske og rangordnede spørsmål har jeg et ønske om å måle likheter og forskjeller relatert til rollenes forståelse av blant annet ledelse og styring i Forsvaret, det regelverk som regulerer Forsvarets virksomhet, samt hvordan ulike styrende dokumenter regulerer og påvirker virksomhetsstyringen i Forsvaret. Ved også å legge tidligere studier til grunn for min studie, har jeg en mulighet til å kontrollere hvorvidt det innen enkelte områder har skjedd en utvikling eller ikke.

Det totale antall virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret er på noe i underkant av 200 personer. Gjennom dialog med Forsvarsstaben, de ulike forsvarsgrenstabene samt fellesavdelingene, har jeg fått tilgang til mitt utvalg. Jeg har sendt ut min spørreundersøkelse til 174 personer, der respondentene bekler enten rollen virksomhetsleder eller rollen virksomhetskontroller. Blant respondentene finner vi både militære og sivile, kvinner og menn, operative, forvaltere og teknikere. Blant de militære har jeg valgt å skille mellom gradsnivået major/tilsvarende og lavere og oberstløytnant/tilsvarende og høyere. Dette fordi det er i dette gradsskillet man normalt finner igjen virksomhetslederne og virksomhetskontrollerne i Forsvaret.

Av det totale antallet respondenter jeg har sendt spørreskjemaet til, har 82 personer besvart undersøkelsen. Dette utgjør ca 47 % av mitt totale utvalg, noe jeg vil hevde er tilfredsstillende i forhold til å kunne besvare min problemstilling. Frafallet er størst blant virksomhetslederne, der 44 % av respondentene har besvart spørreundersøkelsen. Dette kan blant annet forklares med at undersøkelsen ble sendt ut like i forkant av øvelse Cold Response 2012. Det er videre 56 % av virksomhetskontrollerne som har besvart undersøkelsen. Balansen mellom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere kunne nok vært bedre, men jeg vil hevde at balansen er av en slik art at

jeg vil være i stand til å gjennomføre en god analyse, samt tilkjenne en eller annen retning i forhold til den problemstillingen jeg ønsker å belyse.

I min spørreundersøkelse har jeg utarbeidet svaralternativene ”I svært liten grad” og ”I liten grad”, ”Ingen formening”, ”I noen grad” og ”I svært høy grad”. For det første kan svaralternativet ”I noen grad” kritiseres. Dette svaralternativet kan være noe svakere enn svaralternativet ”I liten grad”, noe som kan føre til at respondentene foretrekker dette, da det kan ansees som det trygge alternativet. For det andre er det svaralternativet ”Ingen formening”. De svarene som er gitt her, har jeg valgt å se bort fra. Dette svaralternativet vil ikke bidra til å besvare min problemstilling. Begrunnelsen for mitt valg, er at respondentene som har benyttet dette svaralternativet enten ikke har hatt en formening eller ikke vet hvordan det aktuelle spørsmålet bidrar til kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret. Ulempen er imidlertid at antall respondenter på de ulike spørsmål vil variere.

Videre er det ulike feilkilder som kan påvirke min undersøkelse. En feilkilde kan være relatert til hvordan respondentene tolker de spørsmålene jeg har utarbeidet. En annen feilkilde kan være den erfaringsbakgrunn og bransjetilhørighet virksomhetsledere og virksomhetskontrollere har. Er de for eksempel nytilsatt i sine roller, kan det være at de vil ha utfordringer med å se og forstå helheten i økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Videre kan en feilkilde være at respondentene har problemer med å velge det svar de mener best representerer den reelle situasjonen. Det er gjennomført en pilot av spørreundersøkelsen, der hensikten har vært å avdekke åpenbare og generelle feil. Imidlertid var responsen på denne piloten av en slik karakter at den bare i begrenset grad har avdekket feil og mangler, noe som kan bidra til å svekke validiteten av spørreundersøkelsen. Avslutningsvis kan lange og dårlig beskrevne spørsmål bidra til å svekke validiteten til mitt spørreskjema.

I utgangspunktet hadde jeg planlagt å gjennomføre en deskriptiv analyse, der jeg gjennom å benytte meg av gjennomsnittsmålinger for å vurdere sentraltendensen samt standardavvik for å måle spredning, hadde et ønske om å kunne besvare min problemstilling. Basert på mine svar finner jeg imidlertid at det ikke er noen spesielle forskjeller mellom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret. Gjennomsnittet er nesten identisk og standardavvikene er relativt like og ganske lave. Å gjennomføre en mer dyptgående analyse, ville derfor vært utfordrende. En av de største utfordringer tror jeg ville vært forbundet med å finne signifikante forskjeller mellom rollene.

Jeg har imidlertid valgt å gjennomføre en analyse basert på prosentvis fordeling mellom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere. Utfordringene med å analysere tabellariske data er

relatert til den innbyrdes svarprosenten. Er denne for eksempel lavere enn ti prosentpoeng, hevder Jacobsen (Jacobsen, 2005, s. 326) at likhetene er mer dominerende enn ulikhetene. Jeg har derfor valgt å analysere funn der den prosentvise forskjellen er over ti prosentpoeng. Forskjellen er ikke nødvendigvis signifikant, men det er en forskjell som kan bidra til å forklare ulikhetene i de funn jeg har gjort. Jeg velger derfor ikke å analysere de spørsmål der svarene er tilnærmet samstemte, samtidig med at spredningen på skalaen er liten.

Jeg vil videre analysere og drøfte noen svar jeg har fått inn, der differansen er mindre enn på ti prosentpoeng. Her vil jeg da legge andre faktorer til grunn for min analyse. Jeg vil blant annet se på de svar jeg har fått inn mot forhold nevnt i Riksrevisjonens rapporter, og som etter min mening kanskje tilkjenner noe annet enn de svar jeg har fått inn.

En av årsakene til at de svar jeg har fått inn er såpass like, kan være det enorme fokuset Forsvaret har hatt på økonomi- og virksomhetsstyring de siste fem til ti årene. En sterk sentral styring, med hyppige rapporter kan være en årsak. En annen årsak kan være den interne opplæringen og kursingen som gjennomføres innen økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret i dag. Personer med dedikerte roller innen økonomi- og virksomhetsstyring må blant annet sertifiseres før de får definerte roller i Forsvarets økonomisystem.

1.7 Oppgavens disposisjon

Mens jeg i kapittel 1 har innledet min oppgave, beskrevet den grunnleggende teoretiske tilnærmingen og tilkjenner hvordan jeg ønsker å besvare oppgaven, vil jeg i kapittel 2, 3 og 4 besvare de operasjonaliserte spørsmål jeg har satt frem. I kapittel 5 vil jeg konkludere, samt gi noen anbefalinger for hvordan virksomhets- og økonomistyringen bør ivaretas i tiden som kommer.

2 Generelle forhold relatert til økonomi- og virksomhetsstyring

I denne delen av oppgaven vil jeg primært se på rollene virksomhetsleder og virksomhetskontroller i relasjon til begrepene styring og ledelse. Videre vil jeg fokusere på Forsvarets styringskonsept og de prinsipper som ligger til grunn for dette. Avslutningsvis fokuserer jeg på den utdanningen som gis innen økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret, implementering av nye styringssystemer, samt rollen virksomhetskontroller.

2.1 Teori relatert til Styring og ledelse

Både styring og ledelse handler om å påvirke adferd. Begrepet ledelse er imidlertid vanskeligere å definere enn styring, da man innen management teorien ofte finner mange og sprikende definisjoner av begrepet. Utgangspunktet for begrepet er at det normalt faller innenfor det

kulturelle perspektivet, der mellommenneskelige, rasjonelle og prosessuelle fenomen står sentralt. Det som kanskje tydeligst skiller ledelse og styring fra hverandre, er bruken av virkemidler for å påvirke adferden (Christensen et al., 2009, s. 126).

Erik Johnsen (1975) har beskrevet og operasjonalisert ledelseslæren, der ledelse er definert som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker. Målene er knyttet til driftsmål, tilpasningsmål og utviklingsmål. Går vi så over til det problemløsende aspektet med ledelse, snakker Johnsen her om det å analysere de problemer man støter på, interagere med andre for å løse problemene, samt søke ny kompetanse og innsikt for bedre være i stand til å løse de problemer man støter på. For å legge forholdene best mulig til rette for samspill mellom de ulike aktører, må man også ha evnen til å kommunisere sammen. Det er dette Johnsen refererer til, når han snakker om det språkskapende samspill (Bush et al., 2009, s. 35-37).

Begrepet styring oppfattes normalt forskjellig fra begrepet ledelse. Med styring kan man blant annet forstå et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke adferd gjennom et sett av formelle styringsinstrumenter. Et lederskap planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer ut fra et sett av formelle mål og rammer det ønsker å realisere (Christensen et al., 2009, s. 121).

I en artikkel utgitt i Norsk tidsskrift for Sjøvesen beskriver Aase m. flere (Aase, Bruåsdal, & Nygård, 2011, s. 7) ledelse og styring, der ledelse er omtalt som det å sette en strategisk retning, gi mål og stille resultatkrav, der det sentrale elementet er å få de ansatte i en organisasjon til å arbeide mot fastsatte målsettinger. Styringen handler således om hvordan realisere målsettingene og innfri resultatkravene, og omhandler dermed de prosessene som bør og må gjennomføres for å innfri nevnte målsettinger. I korthet kan man da si at ledelse handler om det å påvirke mennesker, mens styring handler om å påvirke systemer.

Økonomisk styring bygger på mål – middel rasjonalitet. Utgangspunktet er at man velger de midler man selv mener er mest hensiktsmessig for å nå de mål som er satt. Dette kalles også instrumentell rasjonalitet, der fokuset er på hvordan man på en mest mulig hensiktsmessig måte kan nå de mål som er satt for virksomheten (Bush et al., 2009, s. 73-74).

Herbert Simon beskriver i sin bok *Administrative Behaviour*, rasjonell beslutningstaking gjennom å sammenligne ulike virkemidler i forhold til hvilke målsettinger som er satt, og hvordan nevnte virkemidler vil og kan påvirke nevnte målsettinger. De ulike virkemidler har

også ulike konsekvenser, og det er disse som må vurderes inngående før man bestemmer seg for et spesifikt virkemiddel (Simon, 1997, s. 75).

Begrepet begrenset rasjonalitet står også sentralt her. Dette innebærer at organisasjonsmedlemmer og beslutningstakere har begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet og vil handle på grunnlag av forenklede modeller av virkeligheten. I tillegg har beslutningstakere begrenset tid, oppmerksomhet og analysekapasitet hva gjelder de oppgaver og utfordringer de står ovenfor. Deres holdninger og handlinger preges av den organisasjonsstrukturen de er plassert i, da de står ovenfor kapasitets-, forståelses- og autoritetsproblemer, som innebærer at det må skje en utvelging, der noen aspekter blir gitt oppmerksomhet, mens andre aspekter ikke blir det (Christensen et al., 2009, s. 27-28).

Forsvaret har utarbeidet en egen ledelsesfilosofi som skal legges til grunn for styringen av Forsvaret. Denne er basert på prinsippene bak oppdragsbasert ledelse, og skal sørge for at sjefer på ulike nivåer skal styre egen virksomhet gjennom å signalisere hva som skal oppnås og hvorfor. Innenfor nevnte rammer skal den enkelte virksomhetsleder gis frihet til selv å velge hvilke midler som skal til for å innfri de målsettinger som er satt. Denne ledelsesfilosofien handler primært om å skape en kultur av profesjonalitet og gjensidig tillit (Forsvarsstaben, 2007, s. 163). Innholdet i nevnte tankegods finner vi også igjen i DIVØ (Forsvarsstaben, 2009, s. 18), som regulerer økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret.

I Forsvarssjefens Grunnsyn på ledelse i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2011a), utdypes og operasjonaliseres Forsvarets ledelsesfilosofi. Her beskrives hva som forventes av ledere og medarbeidere i Forsvaret. Videre beskrives det spenningsforholdet ledere i Forsvaret opererer under, der hensynet til operative leveranser og forvaltningsmessig rapportering og kontroll skal ivaretas gjennom å prioritere ressurser og leveranser, samt balansere krav og forventninger. Ledelsesbegrepet kan dermed sies å være uløselig knyttet til begrepet kommando og kontroll, der ledelse innebærer å påvirke underordnede til å løse de oppdrag som er gitt. Kontroll innebærer her å ha en kontinuerlig oversikt, gi retning og koordinere avdelinger og oppgaver. Kommando er den autoritet man er gitt som leder til å iverksette ordrer for nettopp å kunne løse de oppdrag man er gitt.

Hensikten med å innføre og utøve oppdragsbasert ledelse, er å gi lederen som har den beste situasjonsforståelsen tilstrekkelig med myndighet og ansvar til å handle selvstendig innenfor rammene gitt av overordnet sjef. Der situasjonen taler for det, kan oppdragsbasert ledelse også innebære detaljstyring. Gjennom desentralisert ledelse er det av spesiell betydning at medarbeidere spiller lederen god, slik at man løser de oppdrag avdelingen er gitt på en best

mulig måte. Hva situasjonen krever og hvilke tiltak som bør iverksettes, er sentrale momenter medarbeiderne må bidra med i løsningen av de oppdrag avdelingen er gitt. For å kunne gi best mulige råd, er en god situasjonsforståelse av særlig betydning. Forsvaret beskriver begrepet situasjonsforståelse som en tilstand der en person, gruppe eller organisasjon både har oversikt og forståelse av en situasjon (Forsvarsstaben, 2011a, s. 12).

Det eksisterer flere styringsutfordringer for den offentlige sektor. En av de mest sentrale utfordringene er relatert til begrepet opportunistisk. Dette er bedre kjent som agentteori og omhandler en prinsipal, som gir mål og krav, og en agent, som er satt til å innfri disse. Gjennom ulik målforståelse mellom prinsipal og agent kan slik opportunistisk adferd oppstå. Videre kan den oppstå dersom det eksisterer en asymmetri i den informasjon prinsipalen og agenten er i besittelse av. Dette oppstår normalt som en følge av at prinsipalen og agenten ivaretar ulike oppgaver og kan ha en ulik forståelse av hvordan oppgavene skal og bør løses. Den siste faktoren relatert til opportunistisk er at prinsipalen og agenten kan ha ulik risikoaversjon. Dagens ledere kan være redde for å ta for stor risiko, da dette kan få konsekvenser for deres videre karriere, mens en medarbeider, som har vesentlig mindre ansvar kan søke å ta større risiko, da ansvaret er plassert hos prinsipalen (Bush et al., 2009, s. 68-69).

2.2 Beskrivelse av funn

Som nevnt tidligere viser mine generelle funn at det ikke er noen særlig forskjell mellom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere. Det kan synes som om virksomhetsledere er noe mer negative enn virksomhetskontrollere når det kommer til forståelsen av styring versus ledelse, og til Forsvarets styringskonsept. De fleste virksomhetslederne hevder at de bare i begrenset grad er gitt anledning til å lede egen avdeling, men at deres fokus må være rettet mot hvordan styre egen avdeling for å innfri de mål- og resultatkrav som er gitt. Imidlertid er de noe mer positiv enn virksomhetskontrollerne hva angår virksomhetskontrollerens mulighet til å fremme og få gjennomslag for effektivitetsfremmende tiltak. Dette er kanskje en naturlig respons, all den tid virksomhetsledere er mer opptatt av overordnede problemstillinger og hvordan ivareta disse på en best mulig måte, mens virksomhetskontrollere ikke har den samme forståelsen for hvordan nevnte problemstillinger bør ivaretas.

Ser vi på spørsmål relatert til utdanning og implementering, finner jeg at snittet relatert til utdanning er noe høyere blant virksomhetsledere og virksomhetskontrollere, enn hva tilfellet er for forholdet relatert til implementering. Imidlertid ligger begge fordelingene innenfor det intervallet jeg har definert som akseptabelt i forhold til hvorvidt forståelsen kan bidra positivt til virksomhetsstyringen eller ei. Jeg velger derfor ikke å gå nærmere inn på nevnte forhold i min

drøfting. Videre er funn relatert til spørsmål nr 20, og en virksomhetskontrollers mulighet til å påse at de forpliktelse som legges inn i regnskapssystemet er i henhold til gjeldende bestemmelser og føringer gitt for virksomheten, av en slik karakter at likhetene sannsynligvis er mer dominant enn forskjellene. Jeg velger derfor heller ikke å analysere og drøfte dette spørsmålet.

Spørsmål 1 er i utgangspunktet negativt formulert. Dette innebærer at svar som tilkjenner ”I svært høy grad” hva angår fokus på styring, også i ”I svært liten grad” er enig i at fokuset er på ledelse. Med andre ord må derfor en høy skåre her ikke tolkes som et positivt svar, men negativt.

2.3 Resultat, analyse og drøfting av funn

Spørsmål 1

Hensikten med mitt første spørsmål, er å rette fokuset mot to sentrale begreper som diskuteres i Forsvaret. Fra departementalt nivå tilkjenner det at man er særdeles opptatt av å styrke lederkompetansen innen forvaltningsområdene (Forsvarsdepartementet, 2012b, s. 136).

Imidlertid kan det virke som om at man i den praktiske gjennomføringen av Forsvarets virksomhet er mer opptatt av å styre virksomhetene mot de mål og krav som er satt av Stortinget, enn å la virksomhetsledere selv vurdere hvilke midler og tiltak som må iverksettes for å innfri gitte resultatkrav.

Opplever du at virksomhetsledere i dag må ha et større fokus på styring enn på ledelse?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	3 %	0 %	69 %	28 %
44	VK	0 %	18 %	52 %	30 %

Gjennom den responsen jeg har fått, finner jeg at det er vesentlig flere virksomhetsledere enn virksomhetskontrollere som i noen grad er av den formening at fokuset i Forsvaret i dag er på styring og ikke på ledelse. En årsak til dette kan være det forhold at det er virksomhetslederen som, gjennom å være budsjett- og resultatansvarlig, er den som sterkest merker de overordnede føringer som er gitt til avdelingen. Videre kan de oppdrag som er gitt gjennom virksomhetsplan med tildelte ressurser, oppleves som mer begrensende for en virksomhetsleders mulighet til selv å velge de midler vedkommende mener er det mest riktige for å innfri de mål- og resultatkrav som er gitt avdelingen.

Det at vesentlig flere virksomhetskontrollere enn virksomhetsledere hevder at fokuset er på ledelse og ikke på styring, kan være begrunnet i distansen mellom en virksomhetskontroller og den overordnede avdeling. Det kan være at virksomhetskontroller ikke har kjennskap til hvilke ulike føringer virksomhetslederen er gitt. Videre kan denne fordelingen skyldes at virksomhetskontrolleren i større grad er av den formening at avdelingen innenfor tildelte økonomiske rammer vil være i stand til å løse de oppdrag avdelingen er pålagt å løse.

Ser vi på denne fordelingen blant de ulike forsvarsgrener, finner vi at denne er tilnærmet lik. Av de 18 % av virksomhetskontrollerne som har svart at det i liten grad fokuseres på styring, er de fleste fra Hæren. Det tilsvarende tallet for virksomhetskontrollere fra Luftforsvaret er 0 %.

I boken til Byrkjeflot (Byrkjeflot, 1997, s. 11) beskrives tilnærmingen som å gå fra styring til mer ledelse, og at denne tilnærmingen henger sammen med at organisasjoner avhierarkiseres, kompleksiteten inne forvaltningen øker og man er på jakt etter nye samordningsformer, der ledelse kan fremstå som en alternativ samordningsform. Nevnte tilnærming vil jeg hevde at vi finner igjen i Forsvarets styringskonsept, der blant annet ansvar og myndighet skal delegeres så langt det er mulig, samt at man skal unngå å detaljstyre underordnede virksomheter. Dette er forhold som burde tale for mer ledelse gjennomført ved underordnede avdelinger.

Imidlertid tilkjennegir tankegodset bak NPM behovet for en mer sentralisert kontroll av den offentlige sektor. Dette blant annet for å kunne ivareta kravene og behovet for det konstitusjonelle ansvaret som følger med den offentlige virksomhet. Vi ser at en negativ omtale i media, samt Riksrevisjonens antegninger, kan være faktorer som taler mot en mer desentralisert gjennomføring og ivaretagelse av de oppgaver virksomhetene blir pålagt å gjennomføre. Nevnte faktorer vil dermed kunne oppleves som begrensende på en virksomhetsleders mulighet til selv å bedrive ledelse.

Videre kan det være at virksomhetsledere har en annen forståelse av begrepet styring enn hva sentrale myndigheter legger i begrepet. Styring kan blant annet forstås som et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke adferd gjennom et sett av formelle styringsinstrumenter. I Forsvaret vil jeg tro man kan sette likhetstegn bak lederskapet og fagmyndighet. Det er økonomi og styringsstaben som er fagmyndighet innen økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret. Det er dermed disse som planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer hvilke tiltak som må iverksettes for å legge til rette for en best mulig virksomhetsstyring i Forsvaret. Er det uenighet om innhold og form på det som presenteres fra økonomi og styringsstaben og underordnede avdelinger, vil dette kunne få konsekvenser for kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret.

Økonomistyring bygger på mål – middel rasjonalitet (Bush et al., 2009, s. 74). Her fremkommer det at en virksomhetsleder selv er den beste til å velge de midler man mener er mest hensiktsmessige for å nå de mål som er satt. Videre hevder blant annet Simon (Simon, 1997, s. 75) at man er rasjonell i sine beslutninger ved å sammenligne ulike virkemidler i forhold til de mål som er satt. Nevnte tilnærming taler dermed for at virksomhetsledere, uavhengig av nivå, burde vært gitt tilstrekkelig frihet til selv å foreta de valg de mener ville vært best for virksomheten. På denne måten ville fokuset på ledelse og ledelsesprosesser økt på bekostning av styring.

Ser vi så på spredningen i spørsmålet, ser vi at det er flere virksomhetskontrollere som mener at virksomhetslederne også har anledning til å lede, og ikke bare styre. Denne tilnærmingen kan henge sammen med det forhold at enkelte ledere, til tross for egen opplevelse av å bli styrt, er i stand til å gi mål og retning, stille krav og foreta beslutninger som er på linje med sentralt utarbeidede føringer.

I hvilken grad kan så dette spørsmålet ha innvirkning på kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret? Gjennom manglende forståelse for de prinsippene som ligger til grunn for styringen av Forsvaret, så kan dette få konsekvenser for kvaliteten på virksomhetsstyringen. Opportunistisk adferd i henhold til prinsippal – agent teorien kan spille inn som følge av blant annet manglende følelse av selvstendighet i utførelsen av egne oppdrag. Videre kan en manglende forståelse for de grunnleggende prinsippene for styring og andre forhold som regulerer virksomhetsstyringen i Forsvaret, føre til at de beslutninger som fattes ikke er i samsvar med nevnte prinsipper og styrende dokumenter.

Nevnte respons kan videre indikere at virksomhetsledere i Forsvaret mener fokuset på styringen er av en slik art, at de ikke har anledning til å påvirke ivaretagelsen av egen virksomhet i nevneverdig grad. Dette igjen kan føre til konsekvenser for den innsats en virksomhetsleder legger ned i utførelsen av eget arbeid. Som ledere ønsker man frihet til blant annet å kunne foreta egne prioriteringer, samt sette et eget preg på virksomheten. Gjennom overordnede pålegg, bestemmelser og føringer, begrenses denne muligheten og man settes i en situasjon der det eneste man føler man gjør er å styre virksomheten mot overordnede målsettinger.

Oppdragsbasert ledelse, som den overordnede styringsfilosofien i Forsvaret, tar utgangspunkt i at virksomhetsledere skal styre gjennom å signalisere hva som skal oppnås og hvorfor. Denne tilnærmingen tilkjenner at virksomhetsledere også skal lede egen avdeling. Igjen ser vi at det ikke er samsvar mellom de svar jeg har fått inn, og intensjonen bak dette prinsippet for styringen

av Forsvaret. Denne tilnærmingen vil kunne være begrensende for virksomhetsledere og prege nevnte rolle i utførelsen av egne oppgaver.

Spørsmål 9.

Dette spørsmålet tar utgangspunkt i Forsvarets styringskonsept, som har stått sentralt i Forsvaret fra det ble introdusert i 1992. Konseptet proklamerte blant annet at den som tok ansvar, skulle få en større frihet i gjennomføringen av egen virksomhet. Desentralisert ansvar for ivaretagelsen av virksomhetens oppdrag, delegering av oppdrag så langt ned i organisasjonen som det var hensiktsmessig, samt ønsket om å unngå detaljstyring stod sentralt i styringsprinsippene. Styringsprinsippene kan videre sies å være relatert til tankegodset bak NPM tenkningen, der ønsket om en mer effektiv offentlig sektor stod sentralt. Prinsippene tar utgangspunkt i ansvarsbegrepet, der ansvar og myndighet skal klargjøres, delegeres så langt det er hensiktsmessig, følges ad og gjøres gjeldende (Forsvarsdepartementet, 1992, s. 6).

Opplever du at det er samsvar mellom Forsvarets styringsprinsipper og den praktiseringen av prinsippene som gjennomføres i Forsvaret i dag?

N = 69		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
31	VL	13 %	52 %	29 %	6 %
38	VK	11 %	45 %	42 %	3 %

Her ser vi at flertallet av virksomhetsledere og virksomhetskontrollere er av den formening at styringsprinsippene bare i liten grad praktiseres. Imidlertid ser vi at det er færre virksomhetsledere enn virksomhetskontrollere som i noen grad hevder at det er samsvar mellom styringsprinsippene og praktiseringen av disse. Det er nok flere årsaker til dette, men jeg vil tro at noen av de årsakene som ble listet i foregående spørsmål også kan være gjeldende her. Det er primært virksomhetsledere som "fysisk" utsettes for innholdet i styringsprinsippene, da det er de som er ansvarlig for egen virksomhet og ivaretagelsen av denne. Virksomhetsledere blir gjort klar over eget ansvars- og myndighetsforholdet, men dersom det ikke er samsvar mellom dette og følelsen av at ansvar og myndighet ikke er delegert tilsvarende langt ned, så kan dette bidra som en forklaring til hvorfor man opplever at styringsprinsippene ikke etterlevs.

Hvorfor er det da slik at det er flere virksomhetskontrollere enn virksomhetsledere som hevder at styringsprinsippene i noen grad praktiseres? Styringsprinsippene består av fire ulike tilnærminger, der samtlige i utgangspunktet skal stå like sentralt i styringen av Forsvaret. Styringsprinsippene står sentralt gjennom blant annet å være omtalt i sentralt styrende

dokumenter, og basert på intensjonen skal disse etterleves i den form de står. Forsvarets styringsprinsipper er primært synliggjort i de dokumenter som omhandler økonomi- og virksomhetsstyring. Normalt vil derfor en virksomhetskontroller kjenne noe bedre til disse, da nevnte dokumenter regulerer en virksomhetskontrollers hverdag mer detaljert enn hva tilfellet kan sies for en virksomhetsleder. Dette kan således være en sannsynlig årsak til den forskjellen som er å finne relatert til dette spørsmålet.

Ser vi så på andelen av respondenter fra de ulike forsvarsgrener, finner jeg her at det er Hærens offiserer som i størst grad hevder at det er samsvar mellom Forsvarets styringsprinsipper og praktiseringen av disse. Blant virksomhetsledere i Hæren er andelen som har svart i noen og i større grad på ca 50 %, mens det tilsvarende tallet for virksomhetsledere i Sjøforsvaret er på 14%. Fra Luftforsvaret og fellesavdelingene hevder 25 % av virksomhetslederne at det er samsvar mellom prinsippene og praktiseringen av disse.

Ser vi så dette opp mot den teori som ligger til grunn for ledelsesfilosofien i Forsvaret, ser vi at styringsprinsippene både kan relateres til oppdragsbasert ledelse (FFOD s. 163) samt den ledelsesfilosofi som ligger til grunn for mål- og resultatstyring (DIVØ, s 18). Her kommer det frem at lederen, som normalt har den beste situasjonsforståelsen, skal gis tilstrekkelig med ansvar og myndighet slik at vedkommende, innenfor gitte rammer, kan handle selvstendig for å innfri de målsettinger som er gitt virksomheten. Dersom opplevelsen av hvordan styringsprinsippene praktiseres ikke er på linje med intensjonen bak disse, vil man kunne få svar som tilkjenner at det ikke er samsvar mellom Forsvarets styringsprinsipper og praktiseringen av disse.

Hva kan så dette ha å si for kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret? Gjennom å oppleve at det ikke er samsvar mellom styringsprinsippene og praktiseringen av disse, kan vi oppleve at den innsats som legges til grunn for ivaretakelsen av virksomhetsstyringen i Forsvaret ikke blir tilstrekkelig godt ivaretatt. Bare unntaksvis har Forsvaret vist at ansvar gjøres gjeldende. Denne signaleffekten kan føre til at virksomhetsledere og virksomhetskontrollere bare i begrenset grad legger ned tilstrekkelig innsats i å sørge for at samtlige krav til virksomheten blir ivaretatt. Prioriteringer mellom sentrale føringer kan forekomme, da man kan være av den formening at man ikke er i stand til å ivareta samtlige oppgaver en virksomhetsleder og virksomhetskontroller er satt til å løse. Videre kan man velge å prioritere områder som enklere lar seg måle, og som det således er lettere å rapportere på, men som ikke nødvendigvis sier noe om kvaliteten på den virksomhetsstyringen som ivaretas ved virksomheten.

Spørsmål 4

Intensjonen med å innføre rollen virksomhetskontroller i Forsvaret, var å etablere en rolle som hadde klart definerte oppgaver i tilknytning til økonomiforvaltning og styring av egen avdeling. Blant annet skulle virksomhetskontrolleren påse at virksomhetslederen ivaretok sitt budsjett- og resultatansvar i henhold til gjeldende bestemmelser. Videre skulle rollen fungere som en sentral aktør innen planleggings- og oppfølgingsarbeidet ved egen avdeling. Nevnte rolle, myndighet og ansvar finner vi igjen i den generisk stillingsbeskrivelsen som er utarbeidet for kontrollere i Forsvaret, og som er gjort gjeldende fra 2012. (Appendiks A)

En av oppgavene til en virksomhetskontroller er å være på utkikk etter forbedrings- og effektiviseringspotensialer innen egen virksomhet. I hvor stor grad opplever du at virksomhetskontrolleren har anledning til og er i stand til å utfordre og få gjennomslag for tiltak som bidrar i denne retningen?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	3 %	26 %	57 %	14 %
45	VK	2 %	38 %	42 %	18 %

Virksomhetsledere virker å ha en større tro på hva virksomhetskontrolleren er i stand til å utrette, enn hva virksomhetskontrolleren selv hevder. Vi ser at virksomhetslederne i noe større grad har en positiv formening til dette spørsmålet, enn hva tilfellet er for virksomhetskontrollere. En av årsakene til denne fordelingen kan være den uttalte sentrale rollen en virksomhetskontroller skal ha, og som kommuniseres til virksomhetsledere gjennom deres forberedende kurs før tiltredelse som virksomhetsleder. En annen årsak kan være at virksomhetsledere har en noe overdreven tro på hva virksomhetskontrollere er i stand til å utrette.

Ser vi så på fordelingen langs skalaen finner vi at virksomhetskontrollere er noe mer negativ til hva de er i stand til å utrette, enn hva virksomhetslederne mener. Det er flere forhold som taler for dette, men et sentralt forhold kan være relatert til organiseringen av virksomhetene i dag. Virksomhetskontrollere på nivå tre og fire i Forsvaret er primært alene om å utføre de oppgaver som tilligger en virksomhetskontroller. Da oppgavespekteret til virksomhetskontrolleren favner bredt, så kan det virke som om de arbeidsoppgaver som er tillagt rollen er noe i overkant av hva en person kan håndtere på en tilstrekkelig god måte.

Det kan videre være forhold som tyder på at virksomhetsledere ønsker å benytte virksomhetskontrollere som sentrale rådgivere innen økonomi- og virksomhetsstyringen ved

avdelingen, og dermed legger forholdene best mulig til rette for dette. Til tross for denne tilnærmingen, kan det være at virksomhetskontrollere opplever at de, gjennom sentrale føringer, pålegg og krav ikke er i stand til å etterleve totaliteten i det innholdet virksomhetskontrolleren er gitt som ansvars- og myndighetsområde.

På et mer overordnet nivå i Forsvaret (nivå 1 og 2), er de rollene som arbeider med økonomi- og virksomhetsstyring plassert noe mer perifert i forhold til beslutningstaker, enn hva tilfellet er for virksomhetskontrollerne på lavere nivåer (nivå 3 og 4). Eksempelvis har de ulike forsvarsgrensstaber etablert virksomhetsstyringsavdelinger der vedkommende sjef primært er operativt utdannet, og har sin erfaring fra denne formen for virksomhet. Ser vi så på denne organiseringen opp mot intensjonene med å innføre virksomhetskontrollere i Forsvaret, samt de grunnleggende tanker som ble utledet i forbindelse med etableringen av Forsvarets styringskonsept, finner jeg at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom denne organiseringsformen og intensjonene utledet i Forsvarets styringskonsept (Forsvarsdepartementet, 1992, s. 23).

Dersom vi ser på dette spørsmålet fra forsvarsgrenene, finner vi her at 92 % av Hærens virksomhetsledere hevder at en virksomhetskontroller i noen grad og i svært høy grad har anledning til å utfordre, og få gjennomslag for effektiviseringstiltak. Det tilsvarende tallet for virksomhetskontrollere i Hæren er på 73 %. For Luftforsvaret er de tilsvarende tall på henholdsvis 75 % for virksomhetsledere og 80 % blant virksomhetskontrollere. I Sjøforsvaret er tallene vesentlig lavere, der bare 43 % av virksomhetsledere og 46 % av virksomhetskontrollere hevder at de kan påvirke gjennomføringen av egen virksomhet.

Forsvarsdepartementet er av den formening av at Forsvaret fortsatt ikke er i stand til å forvalte tildelte midler på en tilfredsstillende måte. Derfor har departementet pålagt Forsvaret å etablere rollen økonomisjef ved de største driftsenhetene i Forsvaret. Her er det gitt klare føringer for hvilke rolle, myndighet og ansvar vedkommende skal bekle. (Appendiks A)

Konsekvensene av at det relativt store antallet av virksomhetskontrollere hevder å ikke være i stand til å se etter effektiviserings- og forbedringspotensialer, kan være at de råd som gis og som danner grunnlaget for virksomhetens beslutninger, er av en slik art at de ikke fremmer kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres ved avdelingen. Dette kan vi blant annet se igjen i RRs rapport av 2010, der RR i forbindelse med kontroll av virksomhetsstyringen innen budsjettstyring og budsjettprognoser avdekket at et forventet mindreforbruk ved utgangen av 2010 på 281 millioner kroner, faktiske endte på 541 millioner. I rapporten tilkjenner det at det

kan virke som om det er en utbredt motvilje mot å ta risiko for å unngå merforbruk i Forsvaret, og at dette kan ligge til grunn for dette resultatet. (Riksrevisjonen, 2011b, s. 116)

Et sentralt moment for å bedre kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret, er hvilken analysekapasitet virksomhetene er i besittelse av. Hva ligger bak de tall man leser av virksomhetsregnskapet og hvilke konsekvenser kan ulike tiltak medføre, er sentrale spørsmål som bør og må vurderes før beslutninger fattes. Som nevnt er virksomhetskontrollere på et lavere nivå i Forsvarets organisasjon ofte eneste rolle som har et helhetlig fokus på økonomi- og virksomhetsstyring ved avdelingen. Totaliteten i de arbeidsoppgaver som skal ivaretas er av en slik art at tiden til disposisjon for dyptgående analyser er begrenset.

2.4 Delkonklusjon

Jeg har i denne delen av oppgaven redegjort for teori knyttet til noen generelle faktorer som påvirker økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Spesifikt har jeg tatt for meg forhold relatert til styring og ledelse, Forsvarets styringskonsept og styringsprinsipper, Forsvarets utdanning innen økonomi- og virksomhetsstyring, forhold relatert til implementering samt fokusert på virksomhetskontrolleren og den uttalte sentrale rollen vedkommende rolle skal ha i forhold til ivaretagelsen av virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret.

Likhetene i de svar jeg har fått inn relatert til utdanningen og implementeringen samt hva en virksomhetskontroller er i stand til å ivareta av oppgaver, har vært av en slik art at jeg har valgt ikke å analysere disse nærmere. Den generelle holdning er her positiv til nevnte tre forhold, noe som således kan sies å være positivt med tanke på kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Imidlertid vil jeg hevde at dagens fokus i Forsvaret er på styring og ikke på ledelse. Dette begrunnes med virksomhetslederens entydige svar relatert til spørsmålet om hvor de føler fokuset er plassert. Videre tilkjenngis dette også gjennom at flertallet av respondentene hevder at prinsippene for styring som ble lagt til grunn i Forsvarets styringskonsept bare i begrenset grad følges.

Hva angår virksomhetskontrollerens posisjon som sentral rådgiver innen økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret, kan det virke som om disse har fått den posisjonen det er uttalt at de skal ha. Den responsen jeg har fått inn er imidlertid ikke entydig, da det er vesentlig flere virksomhetsledere som er av en slik formening, enn hva tilfellet er blant virksomhetskontrollerne selv.

Ser vi så dette i sammenheng med den kvaliteten som er på virksomhetsstyringen i Forsvaret i dag, så er det vanskelig å konkludere entydig. Gjennom å føle seg styrt i den daglige utførelsen

av egne oppgaver, kan det være at man mister gode innspill og incitament fra virksomhetsledere for hvordan øke kvaliteten og effektiviteten på gjennomføringen av avdelingens virksomhet. Dersom man imidlertid aksepterer at man blir styrt, og legger til rette for en best mulig gjennomføring av virksomheten lokalt, er dette forhold som kan falle positivt ut for kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret.

Det samme kan sies om virksomhetskontrollerens uttalte sentrale posisjon i Forsvaret. Til tross for at denne synes å eksistere, og at dette kan ha positive konsekvenser for virksomhetsstyringen, kan forhold som manglende erfaring og kompetanse hos virksomhetskontrolleren føre til at avdelingene bare i begrenset grad er i stand til å ivareta kravene til virksomhetsstyringen lokalt.

3 Forhold relatert til regelverk

Den andre operasjonaliseringen jeg har gjort, er relatert til de bestemmelser og det regelverket som er gjeldende for styringen av Forsvaret. Gjennom innføringen av blant annet mål- og resultatstyring, der man som et utgangspunkt ønsket å praktisere en relativt høy grad av fristilling, erkjennes det at nye regler og rutiner må innføres for å kunne styre og kontrollere den offentlige sektor. Resultatet av en slik tilnærming, blir dermed at den offentlige sektor blir mer kompleks å styre. Videre kan erkjennelsen av at man gjennom revisjon blir målt på graden av etterlevelsen av regelverk og styrende dokumenter ha konsekvenser for hvordan ivaretakelsen av virksomhetsstyringen blir gjennomført.

3.1 Teoretiske tilnærming til Regelverk

Paragraf 1 i Reglement for økonomistyring i staten (RØS) omtaler formålet med reglementet, og skal blant annet sikre at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. At fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at statlige midler benyttes effektivt og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte (Finansdepartementet, 2006b, s. 9).

Videre sier paragraf 4 at de grunnleggende styringsprinsippene for statlige virksomheter står sentralt og tar blant annet utgangspunkt i at samtlige virksomheter skal fastsette overordnede mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Videre skal virksomhetene sikre at de fastlagte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler (Finansdepartementet, 2006b, s. Ibid).

I bestemmelsene om økonomistyring i staten (BØS) utdypes de regler som er utarbeidet i RØS. Her utdypes blant annet ansvars- og myndighetsforholdet mellom departementene og etatene.

Videre beskrives tildelingsbrevet og styringsdialogen i forhold til hvordan avstemme oppgaver og ressurser mot blant annet ambisjonsnivå. Videre beskrives det enkelte fagdepartements kontrollplikt, rapporteringsform og omfang.

Basert på RØS og BØS har Forsvarsdepartementet (FD) utarbeidet en egen instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren. Formålet med dokumentet er å fremheve og presisere FDs føringer og krav innen økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 5). Det fremheves spesifikt at Forsvarssjefen som etatsjef er ansvarlig for at de ulike reglementer og instruksjoner følges. Videre fremheves det at etatsjefen er ansvarlig for blant annet å gjennomføre aktiviteter i henhold til fastlagte mål innenfor rammen av god økonomistyring, fastsette mål og resultatkrav innen eget ansvarsområde, gjennomføre risikostyring som en integrert del av styringen og etablere intern kontroll for å oppnå fastsatte mål og prioriteringer. Dette arbeidet skal dokumenteres gjennom å etablere et strategisk målbilde for Forsvaret, der styringsparametre, tiltak og risiko skal utvikles og integreres i den daglige styringen av virksomheten (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 6).

I FDs instruks fremkommer det videre hvilken rolle kontrolleren skal ha innen virksomhets- og økonomistyring ved de ulike avdelinger. Intern kontroll står sentralt, og skal bakes inn som en sentral del av etatenes interne styring, der rutiner og prosedyrer skal sikre at etaten ivaretar utarbeidede krav til intern kontroll. Det primære målet med å etablere rutiner og prosedyrer for intern kontroll er å unngå styringssvikt, feil og mangler i forhold til det til enhver tid gjeldende reglementet (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 7).

Kapittel seks regulerer FDs krav til etatenes rapporteringsplikt, omfanget av disse, samt hva rapportene skal inneholde.

Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ) beskriver virksomhetsstyringen i Forsvaret, der FSJ gir sine krav og føringer til hvordan virksomhetsstyringen skal gjennomføres. Direktivet skal med andre ord bidra til å klargjøre ansvars- og myndighetsforhold, samt sette krav til implementering av overordnet regelverk som omhandler virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2009, s. 6).

Formålet med virksomhetsstyringen i Forsvaret er å sikre at Forsvaret gjennomfører Stortingets og FDs vedtak på en effektiv måte. At Forsvaret raskt er i stand til å endre innretning og innhold. At gjeldende regelverk benyttes i oppgaveløsningen, og at tildelte ressurser ikke overskrides, samt at disse benyttes mest mulig effektivt (Forsvarsstaben, 2009, s. 10). Gjennom en effektiv virksomhetsstyring, er det Forsvarets intensjon at man skal kunne produsere og anvende militære

kapasiteter i henhold til de mål og krav som er gitt av Stortinget. Dette er Forsvarets primære virksomhetsområde.

Kapittel 3 i DIVØ beskriver det teoretiske grunnlaget for styringen av Forsvaret, og tar utgangspunkt i mål- og resultatstyring, risikostyring og intern kontroll, virksomhetsledelse og krav til systemunderstøttelse. Mål- og resultatstyring er tuftet på overordnede reglementer, og skal sørge for at virksomheten utarbeider gode mål- og resultatkrav, at disse oppnås gjennom en effektiv ressursbruk og innenfor gjeldende bestemmelser. Intensjonen med mål- og resultatstyringen i Forsvaret er å unngå å detaljstyre de enkelte avdelinger. Risikostyring retter seg mot virksomhetens mål- og resultatkrav, mens intern kontroll omhandler de kontrollaktiviteter som skal gjennomsyre virksomheten. Nevnte tilnærming omtaler således komplementære handlinger, og er essensielt i styringen av Forsvaret. Hvilke hendelser kan inntreffe, og hvordan redusere eventuelle konsekvenser nevnte hendelser kan medføre, er det som står sentralt i risikostyringen. Mål- resultat og risikostyring er videre beskrevet ytterligere i DIVØs vedlegg C, mens praktisering av intern kontroll er beskrevet i DIVØs vedlegg D.

Videre omhandler kapittel tre forhold relatert til virksomhetsledelse, og hvilke krav som må ivaretas for at virksomheten skal gjennomføres på en best mulig måte. Her kommer det blant annet frem hvilke grunnlag en virksomhetsleder skal benytte seg av i sin tilnærming til risikostyring og intern kontroll (Forsvarsstaben, 2009, s. 17). Avslutningsvis beskrives det hvilke krav som stilles til den tekniske understøttelse, og hva man forventer å få ut av de systemer man har innført.

Styringen av Forsvaret er regulert i DIVØs kapittel 4. Her fremgår det at mål- og resultatstyring er det overordnede prinsippet for styringen av Forsvaret. Deretter beskrives Forsvarets styringskonsept, som primært omtaler ansvarsbegrepet relatert til styringen av Forsvarets virksomheter. Styringsmetoden omtaler den vertikale og den horisontale styringssammenhengen i Forsvaret, der primærvirksomheten er del av den vertikale styringssløyfen, mens støttevirksomheten er del av den horisontale styringssløyfen. Videre omtales Forsvarets styringsprosesser, som omhandler planfasen, gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen, der lokale sjefer primært skal bidra i et kortsiktig perspektiv.

Økonomimodellen i Forsvaret tar utgangspunkt i styringsmodellen, og tilkjenner hvilke ressurser som stilles til disposisjon, hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, hvilke resultater man forventer å skulle oppnå, samt hvilke effekter man forventer dette vil ha for samfunnet (Forsvarsstaben, 2009, s. 31). Økonomimodellen danner videre grunnlaget for Forsvarets

kontoplan, hvordan denne skal bygges opp og benyttes for nettopp å bidra som det styringsverktøyet kontoplanen er ment å være.

Kapittel fem skal klargjøre ansvars- og myndighets forhold i Forsvaret, og er basert på FSJ delegasjonsdirektiv. Her defineres blant annet begrepet styring som ”.. *det samlede sett av tiltak som en overordnet instans benytter seg av for å sikre at underlagte enheter opptrer i samsvar med de fastlagte formål, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder gjeldende lover og regler samt på en effektiv måte løser de oppdrag som er gitt*”. Videre omhandler kapittel fem budsjett disponeringsmyndigheten i Forsvaret. Her fremkommer det at disposisjoner skal være hjemlet i en bestemmelse eller et regelverk, at det er budsjettmessig dekning for utbetalingen samt at disposisjonen er økonomisk forsvarlig, og at denne bekreftelsen skal gis av en person som har fått delegert budsjett disponeringsmyndighet.

3.2 Beskrivelse av funn

Gjennom min spørreundersøkelse har jeg registrert at de langt fleste svarene og forståelsen av disse tenderer til å havne mot ”I noen grad” og ”I svært høy grad”. Dette går igjen hos både virksomhetsledere og virksomhetskontrollere. Virksomhetskontrollere hevder å kjenne til det eksisterende regelverk i noen større grad enn virksomhetsledere, noe som kan sies å være naturlig, da de i sitt daglige virke kontinuerlig må fokusere på nevnte regelverk. Imidlertid tilkjenner nesten samtlige virksomhetsledere og virksomhetskontrollere at fokuset i den daglige praktiseringen av regelverket er på regelverkskontroll og ikke på mål- og resultatstyring, som er det overordnede styringsprinsippet i staten. Dette til tross for at avdelingen selv hevder at de i stor grad har fokuset rettet mot mål- resultat og risikostyring, samt intern kontroll ved egen avdeling.

Videre hevder et flertall av virksomhetsledere og virksomhetskontrollere at DIVØ bidrar til å rette fokuset mot en mer helhetlig virksomhetsstyring i Forsvaret, til tross for at en noe mindre del av respondentene hevder at DIVØ bidrar til å skape en god virksomhetsforståelse.

Spørsmål 6 er her negativt formulert. Dette innebærer at svar som tilkjenner ”I svært høy grad” hva angår fokus på kontroll, også i ”I svært liten grad” er enig i at fokuset er på styring. Med andre ord må derfor en høy skåre her ikke tolkes som et positivt svar, men negativt.

3.3 Resultat, analyse og drøfting av funn

Hensikten med å stille dette første spørsmålet, er for å se i hvilken grad virksomhetsledere og virksomhetskontrollere er i stand til å nyttiggjøre seg dette regelverket til beste for egen virksomhet og Forsvaret.

Spørsmål 5

I hvor stor grad klarer du å nyttiggjøre deg de regelverk som eksisterer til virksomhetens og Forsvarets beste?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	3 %	9 %	80 %	9 %
45	VK	0 %	7 %	71 %	22 %

Basert på den responsen jeg har fått, finner jeg at noen flere virksomhetskontrollere enn virksomhetsledere er av den formening av at de i svært høy grad er i stand til å utnytte regelverket til egen virksomhets og Forsvarets beste. Videre ser vi at det bare i begrenset grad er spredning på skalaen, noe som kan indikere at begge roller hevder å ha en god oversikt over og kjenner til det eksisterende regelverk for Forsvaret.

Vurderer vi besvarelsene i forhold til de ulike forsvarsgrener, er det virksomhetskontrollerne fra Hæren som tilkjenner at de i svært høy grad er i stand til å nyttiggjøre seg det eksisterende regelverket. Hele 36 % av virksomhetskontrollerne fra Hæren hevder dette, mens det tilsvarende tall for virksomhetskontrollere fra Sjø- og Luftforsvaret er på hhv 23 % og 0 %. Blant virksomhetskontrollere fra fellesavdelingene i Forsvaret er det tilsvarende tallet 25 %. Blant virksomhetslederne er det bare virksomhetsledere fra Hæren og fellesavdelingene som i svært høy grad hevder at de klarer å nyttiggjøre seg det eksisterende regelverk.

Gjennom at det er virksomhetskontrollerne som i sin utførelse av det daglige arbeidet er oftest og mest er i kontakt med regelverket relatert til økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret, er det naturlig at også nevnte rolleer bedre kjenner til dette regelverket enn hva tilfellet er for virksomhetsledere. Gjennom flere og til dels dyptgående kurs, skal en virksomhetskontroller settes i stand til nettopp å ivareta regelverket på en best mulig måte for egen avdeling og på Forsvarets vegne. Imidlertid finner jeg av RR i sine rapporter for 2009 og 2010 at disse spesielt omtaler forhold relatert til praktiseringen av det regelverket som er styrende for Forsvarets virksomhet. Som et utgangspunkt finner jeg samsvar mellom den teori som ligger til grunn for styringen av Forsvaret og de svar jeg har fått inn, men det kan virke som om den praktiske ivaretagelsen ikke står i forhold til de svar jeg har fått inn.

Et sentralt forhold som går igjen i rapportene for 2009 og 2010, er relatert til kontantprinsippet beskrevet i Bevilgningsreglementet (Finansdepartementet, 2006a). Forsvaret kritiseres spesielt for å forskuddsbetale fakturaer før materiellet eller tjenestene er mottatt. Dette er en gjentakende hendelse man finner igjen mot slutten av de to budsjettårene (Riksrevisjonen, 2011b, s. 115).

Dette forholdet oppstår som en konsekvens av at Forsvaret, gjennom dårlig kvalitet på egne økonomiske prognoser, bruker for lite penger. Dermed ender man opp med å bestille varer og tjenester, der fakturaen for nevnte varer og tjenester betales før leveransene er gjennomført.

Gjennom å tilkjenne en relativt god oversikt og kjennskap til det regelverk som styrer Forsvarets virksomhet, hvilke faktorer er det så som kan påvirke kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret? En noe overdreven tro på egen kunnskap om det eksisterende regelverk, samt hvordan dette benyttes? Manglende helhetsforståelse for de prinsipper som er styrende for Forsvarets virksomhet, der man bevisst eller ubevisst velger å nedprioritere for eksempel kravene til regelstyring på bekostning av de mål- og resultatkrav som er gitt? Videre kan de beslutninger som ligger til grunn for slike prioriteringer være tuftet på manglende kompetanse og erfaring, og dermed fremstå som dårlige i forhold til det regelverket som eksisterer.

Spørsmål 6

Mål- og resultatstyring samt regelstyring er de to mest benyttede styringsprinsipper i staten, der mål- og resultatstyring kan føres tilbake til NPM tankegodset. Regelstyringen skal bidra til å styre adferden til saksbehandlere i den offentlige forvaltning, og kan delvis oppleves som direkte motstridende til mål- og resultatstyring.

Opplever du at dagens regelverk innen virksomhets- og økonomistyring er utarbeidet for å ivareta kravet til kontroll på bekostning av styring?

N = 75		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
32	VL	0 %	0 %	50 %	50 %
43	VK	0 %	2 %	58 %	40 %

Av responsen jeg har fått inn, finner jeg at det er flere virksomhetsledere enn virksomhetskontrollere som er av den formening at regelverket har fokus på kontroll, og at dette kan gå ut over fokuset på styring. Ser vi så på fordelingen blant de ulike forsvarsgrener, hevder 71 % av virksomhetslederne fra Sjøforsvaret og 75 % av virksomhetslederne fra Luftforsvaret at det primære fokuset til dagens regelverk er på kontroll og ikke på styring. Tilsvarende tall fra Hæren og fellesavdelingene er på h h v 22 % og 45 %.

Det overordnede regelverket for økonomistyring i staten tilkjenne gir at mål- og resultatstyring skal være det styrende prinsippet for gjennomføringen av statens virksomhet. Regelverket skal således være en bidragsyter i denne sammenheng. Her finner vi at det ikke er samsvar mellom de

svar som er gitt, og det regelverket som eksisterer. Dette kan blant annet forklares ved at Forsvarets øverste ledelse har iverksatt tiltak som skal bidra til å redusere den negative omtalen fra RR. Reisevirksomheten i Forsvaret reguleres sentralt, prognosearbeidet skal prioriteres for å sikre at tildelte midler benyttes, samt at forhold relatert til intern kontroll skal sørge for at man ikke bryter det eksisterende regelverket. Gjennom en slik tilnærming, vil jeg hevde at Forsvaret velger å se bort fra det overordnede styringsprinsippet som er utledet for statlige virksomheter.

I en artikkel utgitt i Norsk Tidsskrift for Sjøvesen (Aase et al., 2011) hevdes det blant annet at Forsvarets øverste ledelse har et for stort fokus på kontroll av faktorer som ikke bidrar til merverdi innen virksomhets- og økonomistyringen i Forsvaret. Artikkelforfatterne hevder bl. a at man er for opptatt av å kontrollere detaljer, som f eks antallet forfalte fakturaer og omfanget av reisevirksomheten i Forsvaret, og at dette går ut over en bedre og mer helhetlig styring av Forsvarets virksomhet totalt sett.

Videre har Marianne Andreassen, lederen for Direktoratet for Økonomiforvaltning, i en artikkel i Dagens Næringsliv 22 okt 2010, tatt til ordet for at fokuset på kontroll er i ferd med å dominere styringen i staten, og at dette kan få konsekvenser for en mere effektiv og forbedret offentlig tjenesteyting (Andreassen, 2010). De svar jeg har fått inn kan således bidra til å bekrefte nettopp dette synet.

Konsekvensene relatert til kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret, kan da være at virksomhetsledere og virksomhetskontrollere velger å opptre opportunistiske, ved at de gjennom egne initiativ iverksetter tiltak de mener er de mest effektive for å innfri avdelingens mål- og resultatkrav. Videre kan det være at man gjennom en for ensidig fokusering på kontroll ikke vil være i stand til fokusere på andre sentrale styringsprinsipper som ligger til grunn for virksomheten.

Spørsmål 8

I DIVØ fremgår det at Forsvaret skal sikre at Stortingets vedtak blir gjennomført på en effektiv måte. At man raskt og gjennomgripende kan endre innretning og innhold. At oppgavene løses innen gjeldende regelverk og tildelte ressurser, samt at ressursene benyttes effektiv for å produsere mest mulig (Forsvarsstaben, 2009, s. 10).

I hvor stor grad opplever du at DIVØ bidrar til å rette fokuset mot en mer helhetlig virksomhetsstyring i Forsvaret?

N = 77		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
33	VL	3 %	21 %	67 %	9 %
44	VK	0 %	25 %	55 %	20 %

Av de svar jeg har fått inn, hevder flertallet av respondentene at de opplever at DIVØ er utarbeidet for å ivareta kravene til en mer helhetlig virksomhetsstyring i Forsvaret. Dette er også i henhold til intensjonene med DIVØ (Forsvarsstaben, 2009, s. 6). Imidlertid ser vi at responsen er noe mer positiv blant virksomhetskontrollerne i Forsvaret. Dette er kanskje en naturlig sammenheng, all den tid det er virksomhetskontrollerne i Forsvaret som i sitt daglige arbeid har fokuset rettet mot en helhetlig ivaretagelse av virksomhetsstyringen til egen avdeling.

Ser vi så på fordelingen blant forsvarsgrenene, er det virksomhetskontrollerne fra fellesavdelingene som i størst grad hevder at DIVØ er rettet mot helhetlig styring. Dette kan sannsynligvis henge sammen med det forhold at det er her vi finner de virksomhetskontrollerne som har den høyeste graden i Forsvaret, noe som kan indikere at de har en noe lengre fartstid enn sine kolleger i de øvrige forsvarsgrener. Ser vi så på fordelingen langs skalaen, fremgår det at drøye 20 % av virksomhetsledere og virksomhetskontrollere hevder at DIVØ ikke klarer å rette fokuset mot en helhetlig tilnærming til virksomhetsstyringen i Forsvaret.

Helhetlig virksomhetsstyring kan være utfordrende, da det er mange og til dels motstridende prinsipper som skal ivaretas. Forsvarets ressurser består av blant annet personell, materiell og økonomi, der fagansvaret mellom nevnte ressurser er delt i tre. Økonomi og styringsstaben (FST/ØS) er fagansvarlig for økonomi- og virksomhetsstyringen. Personellstaben (FST/P) er fagmyndighet og således ansvarlig for forhold relatert til ivaretagelsen av det personellet som har sitt daglige virke i Forsvaret. Avslutningsvis er Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) fagmyndighet for ivaretagelsen av anskaffelser og materiellstyring i Forsvaret.

Det er således disse avdelingene som gir ut styrende dokumenter for hvordan eget fagfelt skal ivaretas. Det er ikke nødvendigvis slik at nevnte fagområder er tilstrekkelig avstemt med innholdet i DIVØ og FST/ØS sin tilnærming til virksomhetsstyring i Forsvaret. Manglende kjennskap til DIVØ, og grunntankene bak dette dokumentet, kan bidra til at forståelsen for nevnte dokument ikke er tilstrekkelig god. Videre vil jeg hevde at den spesialiseringen som skjer innen de ulike fagfelt kan bidra til at man mister fokuset på helhetstankegangen relatert til virksomhetsstyring. Å koordinere nevnte fagområder på en måte som gagnar virksomhetsstyringen på en best mulig måte kan være utfordrende.

Spørsmål 10

Forsvarets styringsmodell skal bidra til å skape en god virksomhetsforståelse gjennom å rette fokuset mot planleggingen og oppfølgingen av Forsvarets virksomhet. Den skal videre angi retning for utvikling for styringsinformasjon og styringsparametre, og angir således hvordan styringen av Forsvaret skal foregå (Forsvarsstaben, 2009, s. 30).

Opplever du at Forsvarets styringsmodell (DIVØ s. 30) bidrar til å skape en god virksomhetsforståelse?

N = 77		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
34	VL	0 %	35 %	62 %	3 %
43	VK	7 %	37 %	47 %	9 %

Basert på den responsen som har kommet inn, finner jeg at virksomhetsledere i noe større grad enn virksomhetskontrollere hevder at Forsvarets styringsmodell bidrar til å skape en god virksomhetsforståelse, noe som kan begrunnes med at virksomhetsledere i Forsvaret normalt er eldre enn, og har en lengre tjenestetid, enn hva tilfellet er for virksomhetskontrollere. Videre er hovedtyngden av virksomhetslederne operativt utdannet, noe som normalt innebærer at de har tjenestegjort ved flere avdelinger og på flere nivåer enn hva tilfellet er for virksomhetskontrollere.

Ser vi så på fordelingen blant forsvarsgrenene, tilkjenner jeg denne at det er virksomhetslederne fra Hæren som er i flertall i forhold til å hevde at styringsmodellen bidrar til å skape en god virksomhetsforståelse i Forsvaret. Hele 80 % av virksomhetslederne i Hæren mener dette, mens det tilsvarende tallet for de Luft- og Sjøforsvaret er h h v 75 % og 57 %.

For virksomhetskontrollerne er alderen, gradsnivået og erfaringsnivået noe lavere enn for virksomhetslederne. Dette kan bidra til de ikke nødvendigvis har den samme forståelsen for hvordan resultater skapes. I tillegg kan en virksomhetskontroller være noe smalere i sitt erfaringsgrunnlag. For å bli leder har man ofte en bredere og mer allsidig tjenestebakgrunn, noe som jeg vil hevde borger for en bedre forståelse for den totale virksomhet. Nevnte forhold kan bidra til å forklare den forskjellen som eksisterer mellom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret.

Hvordan stemmer så de svar jeg har fått inn med det teorien sier om dette? Det kan synes som om at forståelsen av Forsvarets styringsmodell som grunnlag for å skape en god virksomhetsforståelse bare i noen grad er til stede. Dette kan skyldes manglende forståelse for

totaliteten bak virksomhetsmodellen, samt hvordan denne kan og bør leses for å skaffe seg en best mulig oversikt over hvilke faktorer som påvirker gjennomføringen av egen virksomhet.

Hva har så dette å si for kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret? Virksomhetsledere er de som beslutter og stiller krav ved avdelingene. En virksomhetskontroller skal sørge for "å spille sjefen god" gjennom råd relatert til eget fagområde. Fra tid til annen opplever man at ledere ikke nødvendigvis er villige til å høre på de råd som blir gitt. Det kan være fordi distansen mellom nevnte roller er for stor, eller man anser virksomhetskontrolleren som for uerfaren eller nyutdannet. De beslutninger som fattes kan nok sies å være rasjonelle i forhold til virksomhetslederens ståsted, men er de i henhold til de bestemmelser som eksisterer, innenfor rammene av hva lederen kan bestemme etc. Er de ikke det, men beslutningene allikevel blir gjennomført, kan dette få konsekvenser for kvaliteten på virksomhetsstyringen.

Spørsmål 12

Mål- resultat og risikostyring (MRR), samt fokuset på Intern Kontroll (IK) innen økonomiforvaltningen, er de prinsipper for styring av virksomheten det fokuseres sterkest på i Forsvaret. Dette er også på linje med føringer gitt i sentralt utarbeidet regelverk. Mål- og resultatstyring er godt beskrevet tidligere, mens risikostyring er inkludert som styringsprosess de senere år. Risikostyring er også en del av IK økonomi i Forsvaret, men har fått en såpass sentral rolle, at den er gjort eksplisitt gjennom sin tilnærming til MRR (Forsvarsstaben, 2009, s. vedl C). Risiko skal ta utgangspunkt i avdelingenes mulighet for måloppnåelse, og beskrive hvilke forhold som kan inntreffe og påvirke måloppnåelsen. Intern kontroll er en metode for evaluering og forbedring av forvaltning, styring og kontroll, der det primære fokuset skal være rettet mot en målrettet og effektiv drift, pålitelig regnskapsrapportering, samt overholdelse av gjeldende lover og regler (Forsvarsstaben, 2009, s. Vedl D).

Mål-, resultat og risikostyring samt Intern Kontroll er sentrale styringsprinsipper i Forsvaret. I hvilken grad evner din avdeling å fokusere på nevnte styringsprinsipper i oppfølgingen av egen virksomhet?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	3 %	8 %	61 %	28 %
44	VK	0 %	14 %	66 %	20 %

Gjennom den responsen jeg har fått inn, finner jeg at likhetene her er av en slik art at de ikke tilkjenner noen spesiell forskjell mellom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i

Forsvaret. Basert på egne kriterier ville jeg derfor normalt valgt ikke å analysere dette spørsmålet nærmere. Imidlertid er det forhold relatert til nevnte styringsprinsipper RR tar opp i sine rapporter til Forsvaret.

Ser vi på de svarene jeg har fått inn, og relaterer disse til det regelverket som eksisterer innen nevnte område, finner jeg at det er samsvar mellom innholdet i nevnte regelverk og forståelsen blant virksomhetsledere og virksomhetskontrollere. Blant annet tar kravene til intern kontroll utgangspunkt i å sikre måloppnåelsen gjennom å oppnå en målrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og overholdelse av gjeldende lover og regler.

Når så avdelingene tilkjenner at de i høy grad er i stand til å fokusere på nevnte styringsprosesser, hvorfor er det da slik at Forsvaret får negative tilbakemeldinger på egen ivaretagelse av MRR og IK? Eksempelvis kommenterer RR forhold relatert til risikostyring i sitt dokument 3:9 – Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren. Her fremgår det at det er mangler med risikovurderingen relatert til regnskapsrapportering, økonomiforvaltning og overholdelse av lover og regler (Riksrevisjonen, 2011a, s. 9). Dette til tross for at Forsvardepartementet og Forsvaret får skryt for å ha utarbeidet et formelt og godt rammeverk for å sikre at intern kontrollen blir ivaretatt på en tilstrekkelig god måte. Et annet eksempel, som også er relatert til intern kontroll, går på kritikk i forbindelse med ivaretagelsen av anskaffelser og materiellforvaltningen i Forsvaret (Riksrevisjonen, 2011b, s. 122).

Ser vi så på evnen til å etterleve og ivareta mål- og resultatkravene, slipper Forsvaret heller ikke her unna RRs kritikk. Primært er kritikken rettet mot styrkeproduksjon, der RR hevder at manglende øving og trening vil få konsekvenser for den operative statusen (Riksrevisjonen, 2010, s. 146).

3.4 Delkonklusjon

Gjennom å belyse forhold relatert til det regelverket som er styrende for økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret, har jeg hatt en forhåpning om å gjøre funn som indikerer hvordan forståelsen for nevnte regelverk er og hvilke konsekvenser dette kan ha for virksomhetsstyringen i Forsvaret.

Av de svar jeg har fått inn indikerer både virksomhetsledere og virksomhetskontrollere at de kjenner godt til og er i stand til å benytte seg av det eksisterende regelverk til egen avdelings- og Forsvarets beste. For Forsvaret er dette et positivt signal, og burde borge for en god kvalitet på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret. Imidlertid tilkjenner de svar jeg har fått inn at det viktigste styringsprinsippet som legges til grunn for styringen av Forsvaret ikke

ivaretas på en tilstrekkelig god måte. Inntrykket er at det er viktigere med fokus på kontroll enn på mål- og resultater. Videre blir jeg noe usikker på hvorvidt de funn jeg har gjort stemmer overens med hvordan forståelsen og praktiseringen av dette regelverket faktisk er. Denne usikkerheten bunner i funn gjort i RRs rapporter. Tilkjennegir respondentene noe annet enn hva som faktisk er tilfelle, eller er omfanget av de funn RR har gjort av en slik karakter at de ikke er vesentlige for ivaretagelsen av virksomhetsstyringen i Forsvaret?

Å konkludere entydig blir dermed vanskelig, da det kan virke som om det er andre faktorer som bidrar til kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret enn forståelsen virksomhetsledere og virksomhetskontrollere har til nevnte regelverk.

4 Sentrale styringsverktøyer for Forsvaret.

Den tredje og siste tilnærmingen jeg har valgt å legge til grunn for min problemstilling, er forhold relatert til styringsverktøyene Forsvarsjefens virksomhetsplan (FSJ VP) og Forsvarets virksomhetsregnskap. Hvilken kjennskap har rollene virksomhetsleder og virksomhetskontroller til nevnte verktøy, og i hvilken grad er de i stand til å benytte disse i styringen av egen virksomhet. Her velger jeg å benytte begrepet virksomhetsplan som en overbygning for de planverktøy som ligger til grunn for styringen av Forsvaret.

For å kunne beskrive kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret, er det viktig se hvordan de dynamiske dokumentene som ligger til grunn for Forsvarets virksomhet legger føringer for gjennomføringen av denne. St prp nr 1 S – Statsbudsjettet, FDs iverksettelsesbrev til underlagte etatsjefer, samt FSJ VP, er de mest sentrale dynamiske dokumenter som bidrar til å regulere Forsvarets virksomheten for den kommende planperioden. Jeg vil primært legge FSJ VP til grunn for min analyse, da det er dette dokumentet som er styrende for virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i gjennomføringen av egen virksomhet (Forsvarsstaben, 2009, s. 37).

4.1 Teori relatert til virksomhetsplan (VP) og virksomhetsregnskapet (VR)

Grunnlaget for innføring av VP i staten kom i 1987, da regjeringen Brundtland vedtok at alle statlige institusjoner innen utgangen av 1990 skulle innføre virksomhetsplanlegging, eller et system for mål- og resultatstyring (Christensen, 1991, s. 11). En vanlig definisjon av mål er begreper om noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden (Christensen et al., 2009, s. 99). Målene påvirker hvordan institusjoner organiseres og innrettes. Målene bidrar videre til å gi rammer og retningslinjer for aktivitetene som skal gjennomføres.

De offentlige budsjetter og etatenes virksomhetsplaner har ikke nødvendigvis samme rolle. Der budsjettet skal sette rammer for virksomheten, skal virksomhetsplanen gi et samlet svar på hvordan det eksisterende budsjettet skal anvendes for å oppnå planlagte målsettinger (Bush et al., 2009, s. 207). I praksis ser vi at arbeidet med budsjett og virksomhetsplanen integreres, slik at man oppnår en kontinuerlig tilpasning mellom de rammer som er gitt og de mål og tiltak som er satt for virksomheten.

I Forsvaret er arbeidet med budsjettering regulert gjennom blant annet RØS/BØS, Bevilgningsreglementet, FDs instruks for økonomistyring og FSJ budsjettdirektiv. Videre regulerer § 9 i RØS forhold relatert til planlegging, gjennomføring og oppfølging, der utgangspunktet er at samtlige virksomheter skal sørge for at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. Kontrollen er videre sentral, og er regulert i paragraf 14. Her fremgår det at samtlige virksomheter skal etablere systemer og rutiner som skal sikre at de beløpsmessige rammer ikke overskrides, at mål og resultatoppnåelsen står i forhold til de mål og resultatkrav som er gitt, at ressursbruken er effektiv, at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og at den utføres i samsvar med gjeldende lover og regler (Finansdepartementet, 2006b, s. 13).

Virksomhetsplanleggingen tar fatt i de signaler som er gitt av overordnet myndighet, og omhandler de kortsiktige og langsiktige strategier for en virksomhet. Utarbeidelsen av en virksomhetsplan faller normalt i fem ulike faser. Den første fasen er knyttet til å etablere en hensiktsmessig målstruktur. Den neste fasen går ut på å bestemme metoder for resultatmåling. En tredje fase er utarbeidelsen av hensiktsmessige registrerings- og rapporterings rutiner, mens den siste fasen tar utgangspunkt i oppfølging av planer, måling av resultater, samt diskusjoner for veien videre (Bush et al., 2009, s. 203).

Ser vi så på BØS, omhandler kapittel 2 den interne styringen av den enkelte virksomhet. Utgangspunktet for den interne kontrollen, er de oppgaver Stortinget har pålagt den enkelte virksomhet. I kapittel 4 i BØS omtales den funksjonalitet som skal ligge til grunn for virksomhetenes økonomisystem. Her fremkommer det at økonomisystemet skal gi grunnlag for å sammenstille økonomisk informasjon, slik at virksomhetene kan foreta budsjettkontroll og følge opp mot mål og resultater. Videre skal den økonomiske informasjonen bidra til nødvendig styringsinformasjon til virksomhetsledelsen og overordnet departement (Finansdepartementet, 2006b, s. 32).

Bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet og tilkjenner blant annet hva budsjettet skal inneholde, hvordan det skal bygges opp og hvordan det forventes benyttet.

Som for RØS og BØS beskrives kravene til en effektiv ressursbruk i forhold til de mål og resultatkrav som er utarbeidet.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i Staten har gjennom en egen veileder utarbeidet føringer for hvordan et tildelingsbrev bør utformes og hva dette bør inneholde. I dette arbeidet tilkjenner blant annet DFØ at de ulike departementer ofte stiller få krav til målbare resultater innen virksomhetsområdet. Det blir stilt krav om oppdrag og aktiviteter, og da på et relativt detaljert nivå, der de viktigste prioriteringer for virksomhetene blir omtalt i svært generelle vendinger (økonomistyring, 2011, s. 5).

I Forsvarsdepartementets økonomi og styringsinstruks til forsvarssektoren kapittel 4, stiller FD krav til budsjettering og regnskapsføring. Hva angår regnskapsføring i Forsvaret, er det primært kontantprinsippet som skal benyttes. Avvik fra dette skal besluttes i samråd med FD. Videre skal kontoplanen utvikles på en slik måte at den bidrar som et godt grunnlag til styringen av de underliggende etater. Rutiner relatert til regnskap skal sørge for at rapporteringskrav, innsyn og kontroll ivaretas på en god måte, samt er i samsvar med grunnleggende forutsetninger og prinsipper utarbeidet i RØS/BØS (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 13).

Forsvarssjefens virksomhetsplan (FSJ VP) bygger på FDs iverksettelsesbrev til Forsvaret. Den tar utgangspunkt i et fire års perspektiv, der det første året regulerer styringen av virksomheten og de tre påfølgende årene tjener som grunnlag for den kommende planleggingsfasen (Forsvarsstaben, 2012, s. 5). FSJ VP består av fire kapitler som regulerer ulike sider ved Forsvarets virksomhet. Kapittel 1 gir en overordnet og generell beskrivelse av FSJ VP. Kapittel 2 gjengir FSJ målbilde med mål og resultatkrav gitt FSJ som etatssjef. Kapittel 3 regulerer oppdrag til underlagte sjefer, mens kapittel 4 omhandler de ulike administrative bestemmelser som regulerer tjenesten (Forsvarsstaben, 2012, s. *ibid*). I tillegg består FSJ VP av en mengde vedlegg, som må sees i sammenheng med de enkelte kapitler. I sum kan man derfor hevde at FSJ VP utarbeides i lys av Forsvarets styringssløyfe, der hensynet til planlegging, gjennomføring, oppfølging og rapportering står sentralt.

Vedlegg A til FSJ VP omhandler målbeskrivelser og styringsparametre. Dette vedlegget må sees i sammenheng med kapittel 2 i FSJ VP! Til målbildet, – Balansere struktur og aktiviteter mot økonomi, er det utarbeidet ett styringsparameter. Dette går på forventet årsresultat, og tar utelukkende utgangspunkt i de prognoser virksomhetene har utarbeidet. Her er med andre ord kvaliteten på de prognoser som utarbeides av særlig stor interesse for styringen av Forsvaret. En annen målsetting som er listet i FSJ målbilde, er kravet om forbedret intern styring og kontroll. Dette tar utgangspunkt i mål- resultat og risikostyring, samt intern kontroll, (omhandlet i DIVØ

vedlegg C og D) og er blant annet beskrevet gjennom parametrene fakturakontroll, materiell og anskaffelseskontroll, samt tiltaksliste for forbedret økonomistyring og forsvarlig forvaltning.

Regnskapene er en viktig del av virksomhetenes økonomiske styrings- og ledelsesinformasjonssystem. Utfordringene med offentlige regnskaper er imidlertid at de bare i begrenset grad bidrar til å kvantifisere verdiskapningen i penger (Bush et al., 2009, s. 113).

Dersom man i utøvelsen av økonomistyring ikke er tilstrekkelig nøyaktig, kan man ved å innføre ulike kontrolltiltak rette fokuset mot å bedre kvaliteten her. Ulempen med å innføre for mange kontrolltiltak, er at kontrollrutinene kan bli for ressurskrevende og dysrolleelle, og en kan risikere at fokuset rettes mot tiltakene i stedet for de målsettinger som er satt for virksomheten (Bush et al., 2009, s. 57).

4.2 Beskrivelse av funn

Gjennomgående svarer respondentene positivt på spørsmål relatert til virksomhetsplanen og virksomhetsregnskapet som sentrale verktøyer for styringen av Forsvaret, noe som taler for at den kvaliteten som gjennomføres innen økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret er god.

Der et flertall av virksomhetsledere og virksomhetskontrollere hevder at styringsrapportene som utarbeides i Forsvaret bidrar positivt til kvaliteten på virksomhetsstyringen, hevder de samtidig at hyppigheten av Forsvarets rapporteringsregime bidrar i negativ retning. Videre hevder flertallet av både virksomhetsledere og virksomhetskontrollerne at Forsvarets økonomimodell er avstemt med FSJ VP, at egen avdelings VP er i samsvar med overordnet VP, at styringsdialogen bidrar til å avstemme oppdrag og ressurser og at egen avdelings VP er tilpasset Forsvarets virksomhetsregnskap. Imidlertid hevder et lite flertall av respondentene at det å ikke kunne prisfastsette oppdrag i VP kan bidra til styringsmessige utfordringer, samt at det er noe uenighet blant virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i synet på hvorvidt Forsvarets virksomhetsregnskap kan bidra til å måle resultater og effekter.

Da funn relatert til spørsmålene 15, sammenhengen mellom egen avdelings VP og FSJ VP og spørsmål 16, styringsmessige utfordringer i arbeidet med å prisfastsette oppdrag, er svarene av en slik art at likheten sannsynligvis er mer dominant enn forskjellen. Jeg velger derfor ikke å drøfte nevnte spørsmål nærmere.

4.3 Resultat, analyse og drøfting av funn

Spørsmål 7

RØS/BØS samt andre styrende dokumenter tilkjenner forhold relatert til rapportering. Hvor ofte skal det rapporteres, hva skal rapportene inneholde og i hvilket omfang skal det rapporteres, er forhold som er regulert av bestemmelsesverket. For Forsvarets del sier styringsrapportene noe om den produksjonen som har foregått i virksomheten i en aktuell rapporteringsperiode.

I hvor stor grad opplever du at de styringsrapportene som er utarbeidet i FIF/SAP gir tilstrekkelig med informasjonen til å kunne ivareta en best mulig styring av egen virksomhet?

N = 77		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
34	VL	12 %	32 %	53 %	3 %
43	VK	2 %	19 %	63 %	16 %

De funn jeg har gjort tilkjenner at virksomhetskontrollere i vesentlig større grad enn virksomhetsledere mener at styringsrapportene bidrar med tilstrekkelig med informasjon for å kunne ivareta kravene til en best mulig virksomhetsstyring, noe som også indikeres når vi ser på fordelingen langs skalaen. Det er primært virksomhetskontrollerne fra Hæren og Sjøforsvaret som svarer at styringsrapportene ”I svært høy grad” bidrar med tilstrekkelig med informasjon i forhold til å ivareta styringen av egen virksomhet. Videre er det virksomhetsledere fra Sjøforsvaret som trekker opp gjennomsnittet i forhold til besvarelsen ”I noen grad”. Hele 86 % av virksomhetslederne her tilkjenner at styringsrapportene i noen grad bidrar til å ivareta styringen av egen avdeling.

Hvilke faktorer er det som taler for slike forskjeller i forståelsen av Forsvarets styringsrapporter? Fra en virksomhetskontrollers ståsted kan det være at de generelt sett har en bedre systemopplæring enn virksomhetslederne har, og gjennom dette har en bedre forståelse for den ”output” økonomisystemet bidrar med. En annen faktor kan være at de parametre det styres på er av en slik art at de er enklere å forstå og forholde seg til for en virksomhetskontroller. Her kan parameteret prognoser benyttes som et eksempel. Det er viktig å utarbeide gode økonomiske prognoser slik at man blant annet unngår å bruke for mye eller for lite penger. Hva som ligger av informasjon bak nevnte prognoser er noe mer vanskelig å forholde seg til, og det er ofte denne informasjonen en virksomhetsleder er ute etter. Det er informasjon herfra som sier hvorvidt man er i ferd med å innfri de målsettinger som er satt for virksomheten. Er produksjonen i henhold til planen, eller eksistere det avvik, er spørsmål en virksomhetsleder er interessert i.

Gjennom egne erfaringer vil jeg hevde at Forsvaret i stor grad ivaretar kravene til overordnet og intern rapportering. Dette til tross for at meningene er noe delte i forhold til hvordan man kan benytte rapportene til den videre styringen av de enkelte budsjett- og resultatansvarlige avdelinger. En av utfordringene man kan møte i rapporteringssammenheng er relatert til hvilke resultater og effekter man har oppnådd i en rapporteringsperiode. Utfordringene er forbundet med at man ikke alltid er i stand til å kvantifisere de resultater som er oppnådd. Videre tilkjenner rapportene ikke nødvendigvis hvordan kvaliteten på de regnskapsmessige dataene er, og hvordan man kan benytte disse i den videre styringen av avdelingen.

Konsekvensene for kvaliteten på virksomhetsstyringen kan da være relatert til kvaliteten på de beslutninger som fattes i de ulike avdelingene. Velger man å fokusere på de enkelte parametre som er gitt, kan dette gå ut over de endelige målsettinger som er satt for avdelingen. Føringer gitt i FSJ VP tilkjenner at dersom man innenfor den tildelte økonomiske ramme ikke er i stand til å oppnå de målsettinger som er gitt, er det den økonomiske rammen som skal være styrende for virksomheten (Forsvarsstaben, 2011b). En slik føring vil ha konsekvenser for kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres, gjennom at man ikke vil nå de mål- og resultatkrav som er satt.

Spørsmål 11

Horisontal samhandel (HS) hevdes å være det mest konkrete tiltaket Forsvaret har iverksatt, og som kan sies å ha sin bakgrunn fra NPM tankegodset (Måseidvåg, 2011, s. 68). Gjennom etableringen av en primærvirksomhet og en støttevirksomhet, skulle Forsvarets organisasjon bli mer kostnadsbeviste, der primærvirksomhetene skulle handle varer og tjenester hos støttevirksomheten. Denne formen for samvirke ble kalt HS, og skulle som et utgangspunkt reguleres gjennom leveranseavtaler mellom primær- og støttevirksomheten.

Forsvarets styringsmetode tar utgangspunkt i vertikal styring og horisontal samhandel, der horisontal samhandel formaliseres gjennom inngåtte leveranseavtaler. I hvor stor grad opplever du at denne styringsmetoden bidrar til en å øke kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret?

N = 79		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	9 %	40 %	51 %	0 %
44	VK	32 %	30 %	36 %	2 %

Av de svar jeg har fått inn er det tydelig at virksomhetskontrollere i Forsvaret er av den formening at HS som metode bidrar i svært liten grad til å øke kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret. Bildet er noe bedre blant virksomhetslederne, der i overkant av 50 % mener at metoden i noen grad bidrar til å øke kvaliteten. Dette innebærer at det er en stor spredning på skalaen relatert til dette spørsmålet, noe som kan skyldes en manglende forståelse for hva HS de facto er og skal bidra med i forhold til styringen av Forsvaret.

Ser vi så på dette fra de ulike forsvarsgrener, hevder 75 % av virksomhetskontrollerne fra Luftforsvaret som hevder at HS i svært liten grad bidrar til styringen av Forsvaret. Tilsvarende tall for Hæren og fellesavdelingene er på hhv 36 % og 31 %. Blant virksomhetslederne er det 58 % fra fellesavdelingene som hevder at HS i noen grad bidrar til styringen av Forsvaret. Det tilsvarende tallet for Sjøforsvaret er på 57 %, mens det for Hærens tilfelle er på 45 %.

En forklaringsfaktor her kan være de respektive rollers involvering i utarbeidelsen av egne leveranseavtaler med støttevirksomheten. Virksomhetskontroller er normalt mer involvert i denne prosessen enn hva tilfellet er for en virksomhetsleder. Virksomhetskontrolleren vil således få en bedre kjennskap og forståelse for detaljene i avtalen. Fra en virksomhetsleders side kan skillet mellom primær- og støttevirksomheten oppleves som positivt, all den tid virksomhetslederen da kan konsentrere seg mer om egen virksomhet, og handle varer og tjenester hos støttevirksomheten etter behov. På denne måten kan man videre si at man har oppnådd en av intensjonene med HS, som er å gjøre ledere i Forsvaret mer kostnadsbevisst i forhold til hva støttevirksomheten faktisk koster.

Den misnøye virksomhetskontrollere uttrykker kan videre basere seg på de organisatoriske endringer som har skjedd siden innføringen av HS i Forsvaret. Fra å være tilnærmet 100 % HS finansiert midt på 2000- tallet, er støttevirksomheten i dag mer bevilgningsfinansiert enn HS finansiert. Hva denne prosessen totalt sett har ført til av merverdi for Forsvarets avdelinger, er noe usikkert, da det ikke er gjennomført noen konkrete studier her. Jeg vil imidlertid anta at denne noe vinglete organisasjonsformen kan være en faktor som ligger til grunn for virksomhetskontrollernes syn og respons på spørsmålet. En annen mulig årsak til at virksomhetskontrollere opplever at HS ikke bidrar spesielt positivt til kvaliteten på virksomhetsstyringen, er at oppfølgingen av HS regimet ikke er integrert i den øvrige virksomhetsstyringen. Avdelingene skal blant annet utarbeide og følge opp egne prognoser relatert til HS, noe jeg vil anta oppleves som merarbeid i forhold til det øvrige arbeidet som må ivaretas.

Etableringen av HS i Forsvaret er som nevnt ett av de klareste uttrykk man kan finne igjen i tankegodset bak NPM. Å etablere et slikt regime er med andre ord godt på linje med teorien.

Fokuset har vært å etablere kostnadsbevissthet blant beslutningstakerne i Forsvarets organisasjon.

Når så forståelsen for hensikten med metoden ikke er tilstrekkelig god, kan dette få konsekvenser for virksomhetsstyringen. Incitamentene for å benytte støttevirksomheten er begrenset blant annet fordi de tjenester man er avhengig av oppleves som dyrere enn hva tilfellet var før innføringen av HS. Det merarbeid HS har medført kan virke begrensende for annen type virksomhet, da man kan oppleve å bruke uforholdsmessig mye tid på internt relaterte forhold. Videre kan støttevirksomheten oppleves som monopolist, der primærvirksomheten er forpliktet til å benytte støttevirksomheten, til tross for at sivile leverandører kan levere samme type varer og tjenester, og ofte til en lavere kostnad for primærvirksomheten.

Spørsmål 13

Forsvarets virksomhetsmodell tilkjennegir en visualisering av Forsvarets virksomhet, og benyttes blant annet for å skape en felles virksomhetsforståelse. Virksomhetsmodellen er primært rettet mot hvordan Forsvaret anskaffer og produserer ressurser, styrkestruktur med militær evne, og hvordan denne strukturen skal bidra til å gi en militær kapasitet (Forsvarsstaben, 2009, s. 13). Gjennom FSJ VP utledes de oppdrag og rammer Forsvaret i inneværende budsjettår skal forholde seg til. Her kommer det frem hvilke ressurser Forsvaret skal anskaffe og produsere, hvilken styrkestruktur som skal produseres samt hvordan denne skal bidra til å skape militær kapasitet. Sammenhengen mellom virksomhetsmodellen og FSJ VP står derfor sentralt i gjennomføringen av Forsvarets virksomhet, og danner grunnlaget for hvilke mål- og resultatkrav som skal innfris.

Forsvarets virksomhetsmodell (beskrevet i DIVØ s. 12) og FSJ VP skal blant annet bidra til å skape et godt rammeverk for hvordan ivareta økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. I hvor stor grad opplever du at Forsvarets virksomhetsmodell er avstemt med FSJ VP?

N = 62		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
27	VL	0 %	26 %	74 %	0 %
35	VK	3 %	29 %	57 %	11 %

Basert på de funn jeg har gjort, vil jeg hevde at det kan herske noe usikkerhet rundt hvordan Forsvarets styringsmodell har en sammenheng med FSJ VP. Virksomhetsledere er i flertall når de hevder at det i noen grad er sammenheng mellom modellen og FSJ VP, mens et lite flertall av

virksomhetskontrollere hevder at virksomhetsmodellen i svært høy grad er avstemt med FSJ VP. Det er primært virksomhetskontrollere fra Hæren, Sjøforsvaret og fellesavdelinger som tilkjenner at de i svært høy grad opplever at virksomhetsmodellen er avstemt med FSJ VP. En årsak til dette kan være at Hæren blant annet har sivile virksomhetskontrollere, mens de virksomhetskontrollerne med antatt mest erfaring, er å finne i fellesavdelingene.

Det er virksomhetslederne fra Sjøforsvaret og fra fellesavdelingene som er i flertall i forhold til å hevde at virksomhetsmodellen i noen grad er avstemt med FSJ VP. Bakgrunn, bransjetilhørighet og erfaringsnivå kan bidra til at forståelsen for sammenhengen mellom virksomhetsmodellen og FSJ VP er noe ulik.

Hvordan henger så dette sammen med den teori som ligger til grunn for spørsmålet? Som beskrevet over virker det å være en noe differensiert forståelse av hvordan virksomhetsmodellen og FSJ VP henger sammen, og på hvilken måte de kan bidra til å innfri de målsettinger som er satt for Forsvaret. Strukturelementene i Forsvaret er satt sammen av personell, materiell, IKT og Eiendom, bygg og anlegg. En avdeling, om det er en bataljon, en fregatt eller en luftving er således å anse som et strukturelement. Gjennom øving og trening skal avdelingene tilegne seg kunnskap og erfaring, slik at de kan løse militære oppdrag i fred, krise og krig. Utdanningen skjer således hos styrkeprodusenten, mens anvendelsen er underlagt den operative virksomhet. Støttevirksomheten har et ansvar for å understøtte begge typer virksomheter, slik at strukturelementene settes i stand til å løse pålagte oppdrag. Det er også dette som er fokuset i FSJ VP, der underlagte avdelinger gis i oppdrag å produsere strukturelementer som inneholder en tilstrekkelig militær kapasitet til å løse de oppdrag som er gitt av overordnet nivå.

I og med at forståelsen for sammenhengene mellom virksomhetsmodellen i Forsvaret og FSJ VP synes å være noe ulik, vil dette kunne ha konsekvenser for kvaliteten på virksomhetsstyringen som gjennomføres. Hvordan kan blant annet beslutninger som fattes være på linje med innholdet i FSJ VP og styringsmodellen, når man er usikker på hvordan dette henger sammen? Ser vi dette i lys av RRs rapporter for 2009 og 2010, ser vi at forhold relatert til styrkeproduksjon kommenteres, og hevdes å ikke tilfredsstillende de krav som er gitt fra politiske myndigheter. Videre hevder RR at dette kan føre til problemer for Forsvarets operative evne, og herunder muligheten til å utvikle strukturelementer med tilstrekkelig militær kapasitet (Riksrevisjonen, 2011b, s. 146).

Spørsmål 14

Rapporteringsregimet i Forsvaret er etablert på basis av overordnede retningslinjer. RØS/BØS og Bevilgningsreglementet legger føringer for hva det skal rapporteres på og hvor ofte. I tillegg kan det enkelte fagdepartement gi føringer for hvilke alternative rapporter som skal utarbeides.

Rapporteringen skal bidra til å si noe om statusen hos den enkelte etat, og da relatert til de mål-

og resultatkrav som er gitt, statusen innen virksomhetens regnskap, forbruk av tildelte ressurser med mer. I Forsvaret tar denne rapporteringshyppigheten utgangspunkt i ivaretagelsen av målresultat og risikostyring, samt intern kontroll. Innenfor nevnte styringsområder rapporteres det månedlig. Status på mål skal gis, avvik skal forklares, risiko og tiltak for å begrense risikoen skal tilkjennegis.

I henhold til FSJ VP skal det rapporteres månedlig på operativ status, økonomi, forsvarlig forvaltning med mer. I hvilken grad vil du hevde at denne rapporteringshyppigheten bidrar til å heve kvaliteten på virksomhetsstyringen ved egen virksomhet?

N = 79		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
34	VL	9 %	62 %	26 %	3 %
45	VK	11 %	40 %	38 %	11 %

Respsen på nevnte spørsmål tilkjennegir en forskjell mellom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i forhold til om Forsvarets rapporteringshyppighet bidrar til å heve kvaliteten på virksomhetsstyringen ved egen avdeling. Av virksomhetskontrollerne er det i underkant av 40 % som mener at rapporteringshyppigheten i noen grad bidrar til kvaliteten på virksomhetsstyringen. Blant virksomhetslederne hevder hele 62 % at rapporteringshyppigheten bare i liten grad bidrar til å heve kvaliteten på virksomhetsstyringen ved egen avdeling, mens det tilsvarende tallet for virksomhetskontrollere er på 40 %. Virksomhetsledere i Sjø- og Luftforsvaret er noe mer negativ til Forsvarets rapporteringsregime, enn hva tilfellet er blant virksomhetsledere i Hæren og fellesavdelinger. Den samme tendensen finner vi igjen blant virksomhetskontrollere, med unntak av virksomhetskontrollerne i fellesavdelingene. Her hevder 50 % at det etablerte rapporteringsregimet bidrar til å heve kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret.

Det er flere ulike årsaker som kan tale for den responsen jeg har fått inn. En sannsynlig årsak kan være det sterke fokuset FST/ØS har på rapporteringer. Virksomhetsledere er gjennom delegering av ansvar og myndighet gitt i oppdrag å løse pålagte oppgaver. Nevnte oppdrag skal det rapporteres på i henhold til føringer gitt fra sentrale myndigheter. Opplevs denne hyppigheten som for høy, kan dette sannsynligvis bidra til å forklare den noe mer negative responsen som er kommet fra virksomhetsledere. En virksomhetsleder har normalt egen oppdragsløsning som sitt primære fokus. Men administrative føringer kan føre til at man må nedprioritere denne oppdragsløsningen for å tilfredsstille krav til rapportering og andre administrative gjøremål.

Videre kan den tiden som går med til å analysere og utarbeide rapportene oppleves som for omfattende, gjennom at den tar bort fokus fra Forsvarets primære rolle, som er å produsere styrkestrukturer med relevant militær evne.

Hvilke faktorer er det som taler for slike forskjeller i forståelsen av Forsvarets styringsrapporter? Fra en virksomhetskontrollers ståsted kan det være at de generelt sett har en bedre systemforståelse enn hva virksomhetsledere har, og gjennom dette har de en bedre forståelse for den "output" økonomisystemet bidrar med. En annen faktor kan være at de parametre det styres på, er av en slik art at de er enklere å forstå og forholde seg til for en virksomhetskontroller. Her kan parameteret prognoser benyttes som et eksempel. Det er viktig å utarbeide gode økonomiske prognoser slik at man blant annet unngår å bruke for mye eller for lite penger. Hva som ligger av informasjon bak nevnte prognoser er noe mer vanskelig å forholde seg til, og det er ofte denne informasjonen en virksomhetsleder er ute etter. Er produksjonen i henhold til planen, eller eksistere det avvik, er spørsmål en virksomhetsleder er interessert i.

Vurderer vi spørsmålet fra etatsledelsens side, vil nok tilnærmingen være en annen. Den rapporteringsporteføljen som ligger til grunn for styringen av Forsvaret, tar blant annet utgangspunkt i forhold tatt opp gjennom RRs rapporter. Basert på disse utarbeider etatsledelsen måleparametre det skal fokuseres på, og gjennom en slik tilnærming ønsker etatsledelsen å bidra til at kvaliteten på den virksomhetsstyring som gjennomføres økes.

Basert på overordnede bestemmelser vil jeg hevde at Forsvaret i stor grad ivaretar kravene til overordnet og intern rapportering. Dette til tross for at meningene er delte i forhold til hvordan rapportene bidrar til å øke kvaliteten på virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret. Konsekvensene for kvaliteten på virksomhetsstyringen kan blant annet være relatert til kvaliteten på de beslutninger som fattes i de ulike avdelingene. Velger man utelukkende å fokusere på de noe enklere måleparametre som er gitt, kan dette gå ut over en mer helhetlig tilnærming til de mål- og krav som er satt for avdelingen. Dette kan man kanskje si underbygges gjennom de føringer som er utarbeidet i FSJ VP. Her fremgår det at dersom man innenfor den tildelte økonomiske ramme ikke er i stand til å oppnå de målsettinger som er gitt, er det den økonomiske rammen som skal være styrende for virksomheten (Forsvarsstaben, 2011b). En slik føring vil ha konsekvenser for kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres, gjennom at man sannsynligvis ikke vil nå de mål- og resultatkrav som er satt.

I 2010 ble det utarbeidet en rapport i regi av FST/ØS³, der fokuset var på en controllers rapportering. En av arbeidshypotesene tok utgangspunkt i at det ble rapportert for mye og på gale

³ Analyse av controllers rapportering. FST/ØS 2010

premisser. Funn relatert til denne hypotesen, underbygger denne, da de peker i retning av at enkelte rapporter dupliseres og fremsendes ulike mottagere til ulike tidspunkt. Eksempelet som er benyttet for å underbygge påstanden, er relatert til rapporter på fakturastatus. Her kommer det frem at denne statusen rapporteres i seks ulike formater til seks ulike tidspunkter. I en kommentar til nevnte rapport rettes oppmerksomheten mot Forsvarets rapporteringsregime, hva de vil med nevnte rapporteringsregime, samt hvilket rasjonale som ligger til grunn for dette.

I dette bildet kan det være lett å forstå virksomhetsledere og virksomhetskontrollere, som hevder at rapporteringsregimet ikke bidrar til å heve kvaliteten på den virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret. En av årsakene kan være at det rapporteres for ofte på de samme forhold, uten at avdelingene har anledning til å gjennomføre noen dypere analyse av hvorfor status er som den er. Hyppigheten kan føre til at man mister fokus på de primæroppdrag man er satt til å løse, og at en bare i begrenset grad velger å analysere de funn man gjør.

Spørsmål 17

Styringsdialogene står sentralt i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av Forsvarets virksomhet. I FDs økonomiinstruks fremgår det at styringsdialogen omfatter planlegging og budsjettering, gjennomføring, rapportering og oppfølging (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 23). Nevnte forhold legges også til grunn for styringsdialogene i Forsvaret, der hensikten er å avstemme og forplikte mål- og resultater, budsjett og ressursbruk (Forsvarsstaben, 2009, s. 26).

I hvilken grad bidrar styringsdialogen(e) til å avstemme den oppdragsportefølje som er gitt i avdelingens VP med de ressurser som er avsatt til å løse nevnte oppdrag?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	3 %	22 %	56 %	19 %
44	VK	5 %	0 %	64 %	32 %

Av de svar jeg har fått inn tilkjennegir vesentlig flere virksomhetskontrollere enn virksomhetsledere at styringsdialogen i svært høy grad bidrar til å avstemme oppdragsporteføljen med de ressurser som er gitt avdelingen. Av naturlige årsaker er det da vesentlig flere virksomhetsledere enn virksomhetskontrollere som hevder at styringsdialogen bare i liten grad bidrar til å avstemme egne oppdrag med de ressurser som er stilt til disposisjon. Det er virksomhetslederne i Luft- og Sjøforsvaret som er mest negativ, mens det er virksomhetskontrollerne fra Hæren og Luftforsvaret som er mest positiv til dette spørsmålet.

En sannsynlig årsak til dette kan være at det er virksomhetskontrollere som primært står for utarbeidelsen av avdelingenes budsjetter og fordelingen av kostnader mot de ulike oppdrag. Virksomhetskontrolleren vil således ha en bedre forståelse for sammenhengen mellom eget budsjett og de oppdrag som skal løses. Videre er det slik at det er virksomhetslederen som er ansvarlig for å levere de resultater som spesifiseres i egen virksomhetsplan. Denne ansvarsdimensjonen kan dermed bidra til å forklare forskjellene på de svar jeg har fått inn. Videre kan en sannsynlig årsak henge sammen med at virksomhetslederen normalt ikke involverer seg i utarbeidelsen av egen avdelings budsjett på samme måte som en virksomhetskontroller gjør. Manglende forståelse for sammenhenger mellom oppdrag og ressurser kan dermed oppstå, og forklare deler av den responsen jeg har fått. En annen årsak kan være relatert til ambisjoner. Dersom ambisjonene tillagt den enkelte virksomhet oppleves som for høye, kan virksomhetslederne finne utfordringer i hvordan innfri de målsettinger som er satt. En siste sannsynlig årsak kan være at de oppdrag som er gitt, oppleves som for generelle. Er dette tilfelle kan virksomhetsleder finne utfordringer knyttet til fordelingen av kostnader til de ulike oppdrag.

I Forsvaret gjennomføres det normalt to formelle styringsdialoger mellom FSJ og direkte underlagte sjefer (Forsvarsstaben, 2009, s. 27). Mellom DIF – sjefene og underlagte sjefer gjennomføres det normalt bare en styringsdialog pr år. Hensikten med denne er å sikre en mest mulig felles forståelse for de oppdrag, mål- og resultatkrav, samt de ressursrammer som tildeles, og i hvilken grad underlagte avdelinger er i stand til å løse disse innenfor den planlagte ressursramme. Basert på de funn jeg har gjort, vil jeg derfor kunne hevde at den praktiske ivaretagelsen av styringsdialogen er i overensstemmelse med overordnede føringer.

Dersom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere har en manglende forståelse for hvordan man kan benytte de ressurser man har tilgjengelig for å løse de oppdrag man er pålagt, så kan dette få konsekvenser for kvaliteten på virksomhetsstyringen. Er bruken av de økonomiske ressursene tilstrekkelig effektiv? Har avdelingene et tilstrekkelig godt fokus på de mål og resultatkrav som er gitt? Er de beslutninger som fattes i samsvar med de intensjoner overordnet sjef har tilkjenegitt? Dersom avdelingene ikke har tilstrekkelig fokus på nevnte områder, kan det være at kvaliteten på virksomhetsstyringen i avdelingen forringes.

Spørsmål 18

Virksomhetsregnskapet har to ulike roller. Den eksterne rollen er at det skal bidra med informasjon om ressursbruk og verdiskapning til interessenter som ikke sitter i den daglige ledelsen. Den interne rollen, som også kan beskrives som regnskapets primære rolle, er at det

skal formidle informasjon til ledelsesprosessen (Bush et al., 2009, s. 113). Frem til innføringen av SAP som det sentrale økonomi- og styringssystemet i Forsvaret, hadde Forsvaret tre ulike regnskapssystemer. Utfordringene her var relatert til hvordan konsolidere nevnte systemer slik at man fikk frem et best mulig beslutningsinformasjon. FSJ VP setter rammene for hva som skal produseres i Forsvaret og til hvilken pris. Det er derfor viktig at oppløsningen i hhv virksomhetsplanen og virksomhetsregnskapet er tilpasset hverandre. Dette for nettopp å bidra med tidsriktig og god styringsinformasjon i forhold til de oppdrag som skal løses.

Detaljeringsgraden på de oppdrag som gis varierer fra å være veldig konkrete til å være mindre konkrete. I hvor stor grad opplever du at oppløsningen av egen avdelings VP er avstemt og tilpasset oppløsningen i virksomhetsregnskapet?

N = 79		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	3 %	22 %	61 %	14 %
43	VK	7 %	33 %	51 %	9 %

Det kan synes som om virksomhetslederne i noe større grad enn virksomhetskontrollerne er av den formening at virksomhetsregnskapet er godt tilpasset virksomhetsplanens struktur. En mulig årsak til dette kan være virksomhetslederens tro på det regnskapssystemet Forsvaret har anskaffet, og hva dette kan bidra til. Det er videre et flertall av virksomhetskontrollere som hevder at det er samsvar mellom virksomhetsregnskapet og virksomhetsregnskapet, noe som jeg vil hevde er naturlig, da det er de som gjennom budsjettarbeidet og utarbeidelsen av prognoser fordeler midlene og følger opp forbruket på de ulike dimensjonene. En annen sannsynlig forklaring kan være at virksomhetskontrollere, som oftere gjennomgår og analyserer data fra virksomhetsregnskapet opp mot virksomhetsplanen, finner det utfordrende å sammenstille disse, da regnskapet ikke nødvendigvis gir tilstrekkelig med informasjon i forhold til de ulike oppdrag som skal løses.

Konsekvensene av manglende forståelse for sammenhengen mellom virksomhetsplanen og virksomhetsregnskapet kan blant annet knyttes til hvordan måle de resultater virksomheten skal oppnå. Er oppdragene lite konkrete og måleparametrene vanskelig å definere, vil man kunne få utfordringer med å analysere den informasjonen regnskapet gir i forhold til de mål- og resultatkrav virksomhetsplanen tilkjenner.

I en studie gjennomført og avsluttet i 1994, fikk Forsvarets Forskningsinstitutt i oppdrag å utarbeide et prosjekt relatert til virksomhetsregnskap i Forsvaret. Formålet med prosjektet var å

skape et regnskapssystem som gav den lokale sjefen oversikt over eget ressursforbruk langs de ulike oppfølgingsdimensjonene i virksomhetsplanen. Her kom det blant annet frem at det var en ulik oppfatning av hvorvidt virksomhetsplanen var hensiktsmessig utarbeidet sett i forhold til hvordan virksomhetsregnskapet var bygd opp (Forskningsinstitutt, 1994, s. 12). Ser vi denne studien i forhold til mine funn, tenderer de til å gi noenlunde samme svar. Det kan imidlertid virke som om dagens virksomhetsledere har et noe mer positivt syn på sammenhengen mellom virksomhetsplanen og virksomhetsregnskapet, enn hva tilfellet var i 1994.

Spørsmål 19

Gjennom Forsvarets resultatkjede skal man indikere årsaks- og virkningssammenhenger i virksomheten (Forsvarsstaben, 2009, s. 21). Resultatkjeden har fire ledd, der resultat og effekt skal komme som en konsekvens av de ressurser man har benyttet og de aktiviteter man har gjennomført.

Forsvarets resultatkjede beskriver hvordan Forsvaret produserer verdier ved å benytte ressurser i gjennomføringen av aktiviteter. I hvor stor grad mener du at virksomhetsregnskapet bidrar med relevant styringsinformasjon i forhold til å oppnå et forventet resultat og en forventet effekt?

N = 74		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
32	VL	0 %	41 %	56 %	3 %
42	VK	12 %	40 %	43 %	5 %

Basert på de svar jeg har fått inn, tilkjenner en liten overvekt av virksomhetslederne at virksomhetsregnskapet bidrar med relevant styringsinformasjon i forhold til å kunne si noe om forventet resultat og effekt. Blant virksomhetskontrollerne er det en overvekt som tilkjenner at virksomhetsregnskapet bare i svært liten grad bidrar med informasjon rundt forventet resultat og effekt. De fleste virksomhetskontrollere som tilkjenner denne holdningen er fra Luftforsvaret, der 25 % er av denne formening. Blant virksomhetslederne som tilkjenner at virksomhetsregnskapet i noen grad bidrar med relevant styringsinformasjon, er det 67 % av virksomhetslederne fra Sjøforsvaret som er av en slik formening.

En sannsynlig årsak til at noen flere virksomhetsledere er positivt til dette spørsmålet kan henge sammen med at de har et større fokus på hvilke resultater som skal oppnås, og gjennom dette hvilke effekter man forventer å oppnå. I tillegg kan det være at virksomhetsledere har et nærmere forhold til begrepet effekt, enn hva tilfellet er for virksomhetskontrollere. Effektbegrepet står

sentralt i all operativ planlegging, og kan således enkelt overføres til den administrative planleggingen. For virksomhetskontrollere kan det være noe mer utfordrende å tilkjennegi hvilken effekt man kan oppnå gjennom å lese regnskapsmessige data. Dette fordi effektene Forsvaret skal oppnå, av naturlige årsaker tar utgangspunkt i operative begreper. Forsvarsevne er et slikt begrep, og kan nok enklere forstås av en operativ virksomhetsleder, enn en forvaltningsutdannet virksomhetskontroller.

Gjennom utarbeidelsen av ulike krav til regnskapssystemer, der blant annet kontoplanen står sentralt, er ønsket til overordnet myndighet at etatene og avdelingene klarer å nyttiggjøre seg disse slik at mål- og resultatkrav innfris. Basert på oppnådde mål, kan man så si noe om hvilke effekter som er oppnådd. Å måle effekter i offentlige sektor er imidlertid beheftet med utfordringer, og må således ha sitt utspring i både kvantitative og kvalitative måleparametre. Det er flere årsaker til at man har utfordringer med å tilkjennegi hvilke effekter som er oppnådd. En årsak kan være relatert til virksomhetsregnskapet, og den styringsinformasjon man finner her. Er ikke denne tilstrekkelig god, kan man oppleve utfordringer i forhold til det å si noe om hvilke effekter virksomheten faktisk har oppnådd. Et eksempel som kan belyse denne utfordringen er relatert til styrkeproduksjon i Forsvaret. Gjennom manglende gjennomføring av det planlagte øvings- og treningsprogrammet som er utarbeidet, hevder blant annet RR at dette bidrar til å gå ut over den operative evne, og således de samfunnsmessige effektene Forsvaret skal bidra med (Riksrevisjonen, 2011b, s. 116). Øvings- og treningsaktivitet registreres i virksomhetsregnskapet, og er basert på plangrunnlag utarbeidet i den enkelte avdelings virksomhetsplan. Dersom man ikke er i stand til å sammenstille kostnadene relatert til øving og trening med plangrunnlaget, kan man vanskelig kunne si noe om hvordan den faktiske statusen er.

4.4 Delkonklusjon

I denne delen av oppgaven har jeg sett på noen sentrale styringsverktøy som regulerer virksomheten i Forsvaret. Konkret har jeg sett på FSJ VP og Forsvarets virksomhetsregnskap, og hvordan forståelsen har vært relatert til nevnte verktøy.

Gjennom de funn jeg har gjort kan det virke som om det er en noe større spredning i de svar jeg har fått her, enn hva tilfellet har vært for spørsmålene relatert til regelverk og de generelle forhold som regulerer økonomi- og virksomhetsstyringen i forsvaret. Det kan virke som om forståelsen for og bruken av virksomhetsplaner i Forsvaret er god, men at det er en noe større uenighet rundt hva man kan benytte den informasjonen man henter ut av virksomhetsregnskapet til. Rapporteringshyppigheten og de styringsrapporter som utarbeides oppfattes som mer negative blant virksomhetsledere enn blant virksomhetskontrollere.

Videre er det noen forskjeller i forhold til hvorvidt virksomhetsregnskapet er tilpasset virksomhetsplanen og hvordan man kan benytte informasjonen fra virksomhetsregnskapet til å si noe om de resultater og effekter man oppnår. Til tross for at man erkjenner at det kan være styringsmessige utfordringer relatert til det å fastsette kostnader til enkelte oppdrag, virker ikke dette å være et særlig stort problem.

5 Oppsummering og konklusjon

I min oppgave har jeg rettet fokuset mot virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret. Jeg har forsøkt å finne ut hvilke konsekvenser deres forståelse for sentrale styringsverktøy og overordnede føringer kan ha for kvaliteten på den økonomi- og virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret. Problemstilling har jeg operasjonalisert i tre deler, der de ulike delene har omhandlet ulike sider med økonomi- og virksomhetsstyringen. Min hypotese har hatt som utgangspunkt at en manglende forståelse for styrende dokumenter som regulerer Forsvarets virksomhet, bidrar til å senke kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret.

Bakteppet for min oppgave har blant annet vært tankegodset bak NPM reformen, og de konsekvenser denne reformen har hatt på utviklingen av det regelverket og andre styrende dokumenter som i dag bidrar til å regulere Forsvarets virksomhet.

Gjennom en spørreundersøkelse har jeg forsøkt å få frem hvilke formeninger virksomhetsledere og virksomhetskontrollere har hatt til nevnte regelverk, styrende dokumenter og ulike styringsverktøy som er styrende for Forsvarets virksomhet. Etter å ha drøftet de resultater jeg har fått inn, har jeg gjort funn som tilkjenner at likheten mellom virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret er ganske stor. De er spesielt samstemte når det kommer til forhold relatert til utdanning, implementering og i hvilken grad en virksomhetskontroller er i stand til å påse at forpliktelser er i henhold til blant annet regelverket, og således bidrar til å nå de mål- og resultatkrav som er gitt egen avdeling.

Videre er likheten stor i forhold til regelverksforståelsen, og hvordan benytte seg av dette til egen avdelings og Forsvarets beste. Virksomhetsledere og virksomhetskontrollere er videre samstemt i forhold til oppbygningen og strukturen av egen avdelings virksomhetsplan, og dennes samsvar med FSJ VP. Hva angår virksomhetskontrollerens posisjon som sentral rådgiver innen økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret, kan det virke som om disse har fått den posisjonen det er uttalt at de skal ha, til tross for at den responsen jeg har fått inn er helt entydig. Dette er et positivt funn i forhold til kvaliteten på virksomhetsstyringen, til tross for at det er en noe ulik

oppfatning i forhold til hvorvidt manglende prisfastsettelse av enkeltoppdrag kan være utfordrende i styringssammenheng.

Ulikhetene synes å være størst i forståelsen av i hvor stor grad det etablerte rapporteringsregimet bidrar til å øke kvaliteten på virksomhetsstyringen. Videre har jeg gjort funn som tilkjennegir en ulik forståelse av hvorvidt styringsdialogen, praktiseringen av HS i Forsvaret og sammenhengen mellom virksomhetsplanene og virksomhetsregnskapet bidrar til å øke kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret.

Videre tilkjennegir den analysen jeg har gjennomført, at det viktigste styringsprinsippet som legges til grunn for styringen av Forsvaret, ikke ivaretas på en tilstrekkelig god måte. Inntrykket er her at det viktigste fokuset er på prinsippet kontroll og ikke på mål- og resultatstyring. Videre blir jeg noe usikker på hvorvidt de funn jeg har gjort stemmer overens med hvordan forståelsen og praktiseringen av det eksisterende regelverket faktisk er. Denne usikkerheten bunner i funn gjort i RRs rapporter. Tilkjennegir respondentene noe annet enn hva som faktisk er tilfelle, eller er omfanget av de funn RR har gjort av en slik karakter at de ikke er vesentlige for ivaretagelsen av virksomhetsstyringen i Forsvaret?

Ser vi så dette i sammenheng med den kvaliteten som er på virksomhetsstyringen i Forsvaret i dag, så kan det være vanskelig å konkludere entydig. Noen funn tyder på at kvaliteten på virksomhetsstyringen er god, mens andre funn tyder på at man bare i begrenset grad er i stand til å ivareta totaliteten av økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Det kan videre virke som om det er andre faktorer som bidrar til kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret enn forståelsen virksomhetsledere og virksomhetskontrollere har til nevnte regelverk. Et entydig svar i forhold til min fremsatte hypotese, er dermed vanskelig å gi.

Hvordan bør så det fremtidige fokuset relatert til økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvaret være? For det første bør Forsvaret beholde og videreutvikle utdanningen innen økonomi- og virksomhetsstyring. Gjennom en slik tilnærming vil man øke den felles forståelsen, noe som på sikt ytterligere vil kunne øke kvaliteten på den økonomi- og virksomhetsstyringen som gjennomføres i Forsvaret. Videre bør Forsvaret fokusere på å øke virksomhetsforståelsen blant virksomhetsledere og virksomhetskontrollere ytterligere. Gjennom en slik tilnærming vil forhåpentligvis kvaliteten på de beslutninger som fattes lokalt øke, noe som vil ha positive konsekvenser for kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret.

Av forbedringspotensialer er det først og fremst forhold relatert til det eksisterende rapporteringsregimet i Forsvaret jeg vil trekke frem. Min og andres studier tilkjennegir at

omfanget virker å være for høyt, samt at den informasjonen man får ut av rapportene, ikke nødvendigvis tilkjenner det behovet man har lokalt. Videre bør forhold rundt HS avklares en gang for alle, da det fortsatt kan virke som om det hersker noe usikkerhet rundt hva dette konseptet skal bidra med av kvalitetsfremmende forhold relatert til virksomhetsstyringen.

Innholdet i Forsvarets styringskonsept bør nok en gang vurderes, da opplevelsen av dette er at det fortsatt ikke etterleves i henhold til intensjonene. Gjennom mine funn, samt tidligere gjennomførte studier, kan det virke som om Forsvarets styringskonsept fortsatt bare er noe man prater om. Å fokusere på forhold som ikke etterleves, eller bringer inn noen form for merverdi, vil kunne ha negative konsekvenser for kvaliteten på virksomhetsstyringen.

Da fokuset på økonomi- og virksomhetsstyring ytterligere vil forsterkes gjennom innføring av økonomisjefer hos de største driftsenhetene i Forsvaret, samt at FST/ØS har utarbeidet en generisk stillingsbeskrivelse virksomhetskontrollere i Forsvaret, vil jeg avslutningsvis komme med en anbefaling. Kompleksiteten og arbeidsmengden til de største budsjett- og resultatansvarlige avdelinger i Forsvaret er av en slik art, at bemanningen burde økes i forhold til dagens nivå. Gjennom en økning her, vil avdelingene på BRA nivået i Forsvaret bli bedre i stand til å ivareta de mål- og krav som settes til økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. Min påstand er at dagens analysekapasitet på dette nivået er for dårlig, noe som kan ha konsekvenser for de råd og anbefalinger som gis. Gjennom å øke bemanningen vil man kunne øke denne kapasiteten, noe som igjen vil kunne øke kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret.

Videre studier innen økonomi- og virksomhetsstyring bør også gjennomføres. Bredden og kompleksiteten i dette arbeidet tilsier at inngående studier av hvilke faktorer som påvirker kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen bør gjennomføres.

6 Litteraturliste

- Andreassen, M. (2010). God kontroll - ikke feilfri. (Dagens næringsliv).
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo, J. O. (2005). *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer* (Vol. 2). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bush, T., Johansen, E., & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (Vol. 4). Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, H. r. (1997). *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Christensen, T. (1991). *Virksomhetsplanlegging - Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. Oslo: TANO A.S.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., & Roness, P. G. (2008). *Forvaltning og politikk* (Vol. 2). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Vol. 1). Oslo: Universitetsforlaget.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design - Qualitative, Quantitative and Mixed Methodes Approach* (Vol. 3). Thousand Oaks.
- Finansdepartementet. (2006a). *Bevilgningsreglementet*.
- Finansdepartementet. (2006b). *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser for økonomistyring i staten*. Oslo:
- Forskningsinstitutt, F. (1994). *Spørreundersøkelse PIVI - Pilotprosjekt virksomhetsregnskap*. Kjeller.
- Forsvarsdepartementet. (1992). *Forsvarets nye styringskonsept: større frihet til den som tar ansvar*.
- Forsvarsdepartementet. (2012a). *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvarssektoren*. Oslo:
- Forsvarsdepartementet. (2012b). *Prop. 73 S - Et forsvar for vår tid*. Oslo:
- Forsvarsstaben. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine: 2007*. (978-82-92566-01-5). [Oslo]: Forsvarsstaben
- Forsvarsstaben. (2009). *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret (DIVØ)*.
- Forsvarsstaben. (2011a). *Forsvarssjefens Grunnsyn på ledelse i Forsvaret*. Oslo:
- Forsvarsstaben. (2011b). *Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2011*. Oslo:
- Forsvarsstaben. (2012). *Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2012*. Oslo:
- Føllesdal, D., Walløe, L., Ugelvik, I. L., & Jåsund, K. K. (2000). *Argumentasjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforl.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (Vol. 2). Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Kristensen, A. (2007). *Virksomhetsstyring - fra ord til handling? : om status, utfordringer og muligheter for videre utvikling av virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret*. [A. Kristensen], Oslo.
- Læg Reid, P. (2001). Mål- og resultatstyring i offentlig Sektor - erfaringer og utfordringer. *LOS-Senter Særtrykk 0114*.
- Marstad, J. E. (2001). *Forsvarets styringskonsept - visjon og virkelighet: kritiske faktorer for videre implementering*. Forsvarets stabsskole, [Oslo].
- Måseidvåg, H. I. (2011). Møtet med den nyliberale staten i boken; Nytt landskap - Nytt Forsvar. Norsk militærmakt 1990 - 2010. . I T. Heier (Red.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontroll for budsjettåret 2009*. Oslo.
- Riksrevisjonen. (2011a). *Dokument 3:9 - Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren*. Oslo:

- Riksrevisjonen (2011b). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontroll for budsjettåret 2010*. Oslo.
- Ringdal, K. (2009). *Enhet og Mangfold* (2. utg.). Bergen.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behaviour* (Fourth Edition. utg. Vol. 5). New York: The Free Press.
- økonomistyring, S. f. S. (2011). *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd*. Oslo: SSØ
- Aase, B., Bruåsdal, G., & Nygård, H. O. (2011). Styring og/eller kontroll som det bærende prinsipp i styringen av Forsvaret? *Norsk tidsskrift for Sjøvesen*, 2.

Appendiks

Appendiks A

Nye stillingsbeskrivelser utarbeidet for Økonomisjefer og Controllere i Forsvaret.

Instruks for Økonomisjefer i Forsvaret

METADATA:

KORTTITTEL:	Instruks for Økonomisjefer i Forsvaret
SIKKERHETSGRADERING:	Ugradert
IKRAFTTREDELSE:	2012-01-01
HJEMMEL:	
ANSVARLIG FAGMYNDIGHET:	Sjef FST / ØS
GJELDER FOR:	Forsvaret
FORRIGE VERSJON:	

Ledelse

Økonomisjefer i Forsvaret er direkte undergitt sin lokale DIF-sjef og faglig underlagt respektiv fagmyndighet i FST / ØS.

Økonomisjefer i Forsvaret er prosessmessig underlagt respektiv prosessansvarlig i FST / ØS.

Rolle

Økonomisjefen skal være DIF-sjefens øverste rådgiver og fagperson innenfor virksomhets- og økonomistyring.

Myndighet og ansvar

Økonomisjefer i Forsvaret har følgende myndighet:

- Utøve virksomhets- og økonomistyringen ved egen DIF.

Økonomisjefer i Forsvaret har følgende ansvar:

- Lede og koordinere virksomhetsplanleggingen, herunder tildeling, plan- og budsjettarbeidet ved egen DIF.
- På vegne av DIF-sjef ansvarlig for å vedlikeholde en oppdatert økonomistatus, herunder budsjett, tildeling og regnskap.
- Lede virksomhetsstyringen, herunder iverksetting, oppfølging, prognostisering og rapportering ved egen DIF.
- På oppdrag fra DIF-sjef fasilitere arbeidet med intern kontroll og mål-, resultat- og risikostyring ved egen DIF.
- Følge opp og sikre tilfredsstillende kompetanse innenfor virksomhets- og økonomistyring ved egen DIF.

Kompetansemessige krav

- Krav til GOU-nivå innenfor økonomi/administrasjon, evt sivil bachelor innen økonomi/administrasjon.
Ønskelig med Høyere utdanning (master nivå) innenfor økonomi/administrasjon
- Må bestå relevante sertifiseringer iht. sertifiseringshuset.
- Må ha erfaring fra økonomi / administrasjon i Forsvaret eller tilsvarende virksomhet

Rapporteringslinjer

- Skal utføre rapportering til egen sjef samt legge til rette for rapportering til høyere nivå iht. gitte retningslinjer.

Diverse

- Økonomisjefen skal inngå i ledergruppen ved egen DIF.
- Økonomisjefen skal være på tilsvarende nivå (lønn og grad) som resten av ledergruppen.

Akershus festning 1.januar 2012

Espen Amundsen
Generalmajor
Sjef FST ØS

Instruks for Controllere i Forsvaret

METADATA:

KORTTITTEL:	Instruks for Controllere i Forsvaret
SIKKERHETSGRADERING:	Ugradert
IKRAFTTREDELSE:	2012-04-01
HJEMMEL:	
ANSVARLIG FAGMYNDIGHET:	Sjef FST / ØS
GJELDER FOR:	Forsvaret
FORRIGE VERSJON:	

Ledelse

Controllere i Forsvaret er direkte undergitt sin lokale DIF- / BRA- / Økonomisjef og faglig underlagt fagmyndighet i FST / ØS.

Controllere i Forsvaret er prosessmessig underlagt respektiv prosessansvarlig i FST / ØS.

Rolle

Controlleren skal være DIF- / BRA- / Økonomisjefens rådgiver og fagperson innenfor virksomhets- og økonomistyring.

Myndighet og ansvar

- Controlleren skal være sjefens rådgiver og fagperson innenfor virksomhets- og økonomistyring.
- Controlleren skal aktivt bidra til at DIF / BRA har oversikt/kontroll over sitt ansvarsområde (Personell, materiell, EBA og Risiko).
- Legge til rette for en veldrevet, tidsriktig og effektiv styring av oppdragsplanlegging
- Håndtere tildeling.
- Utarbeide økonomiske prognoser.
- Periodemessig kontroll av tildeling.
- Følge opp forbruk av tildelte økonomiske midler.
- Gjennomføre virksomhetsstyring og rapportering.
- Bistå avdelingssjefen aktivt med avdelingens intern kontroll arbeid.

Kompetansemessige krav

- Krav til GOU-nivå innenfor økonomi/administrasjon, evt sivil bachelor innen økonomi/administrasjon.
- Må bestå sertifisering som controller iht. sertifiseringshuset.

Rapporteringslinjer

- Skal utføre rapportering til egen sjef samt legge til rette for rapportering til høyere nivå iht. gitte retningslinjer.

Diverse

- Controlleren skal inngå i ledergruppen hos DIF-/BRA-sjef.

Akershus festning 1.januar 2012

Espen Amundsen
Generalmajor
Sjef FST ØS

Appendiks B

Spørreskjema med bearbeidet datagrunnlag

1. Opplever du at virksomhetsledere i dag må ha et større fokus på styring enn på ledelse?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	3 %	0 %	69 %	28 %
44	VK	0 %	18 %	52 %	30 %

2. Opplever du at den utdanningen (skole og kurs med mer) som gis innen virksomhetsstyring i Forsvaret er tilstrekkelig til å dekke det spekter av oppgaver som skal ivaretas av en VL og en VK?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	0 %	29 %	60 %	11 %
45	VK	2 %	36 %	51 %	11 %

3. I hvilken grad opplever du at implementeringen av nytt regelverk, nye arbeidsprosesser og tekniske løsninger, som skal bidra til å øke kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret, er tilstrekkelig ivaretatt?

N = 79		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	6 %	39 %	53 %	3 %
43	VK	2 %	40 %	56 %	2 %

4. En av oppgavene til en virksomhetskontroller er å være på utkikk etter forbedrings- og effektiviseringspotensialer innen egen virksomhet. I hvor stor grad opplever du at virksomhetskontrolleren har anledning til og er i stand til å utfordre og få gjennomslag for tiltak som bidrar i denne retningen?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	3 %	26 %	57 %	14 %
45	VK	2 %	38 %	42 %	18 %

5. I hvor stor grad klarer du å nyttiggjøre deg de regelverk som eksisterer til virksomhetens og Forsvarets beste?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	3 %	9 %	80 %	9 %
45	VK	0 %	7 %	71 %	22 %

6. Opplever du at dagens regelverk innen virksomhets- og økonomistyring er utarbeidet for å ivareta kravet til kontroll på bekostning av styring?

N = 75		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
32	VL	0 %	0 %	50 %	50 %
43	VK	0 %	2 %	58 %	40 %

7. I hvor stor grad opplever du at de styringsrapportene som er utarbeidet i FIF/SAP gir tilstrekkelig med informasjonen til å kunne ivareta en best mulig styring av egen virksomhet?

N = 77		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
34	VL	12 %	32 %	53 %	3 %
43	VK	2 %	19 %	63 %	16 %

8. I hvor stor grad opplever du at DIVØ bidrar til å rette fokuset mot en mer helhetlig virksomhetsstyring i Forsvaret?

N = 77		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
33	VL	3 %	21 %	67 %	9 %
44	VK	0 %	25 %	55 %	20 %

9. Opplever du at det er samsvar mellom Forsvarets styringsprinsipper og den praktiseringen av prinsippene som gjennomføres i Forsvaret i dag?

N = 69		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
31	VL	13 %	52 %	29 %	6 %
38	VK	11 %	45 %	42 %	3 %

10. Opplever du at Forsvarets styringsmodell (DIVØ s. 30) bidrar til å skape en god virksomhetsforståelse?

N = 77		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
34	VL	0 %	35 %	62 %	3 %
43	VK	7 %	37 %	47 %	9 %

11. Forsvarets styringsmetode tar utgangspunkt i vertikal styring og horisontal samhandel, der horisontal samhandel formaliseres gjennom inngåtte leveranseavtaler. I hvor stor grad opplever du at denne styringsmetoden bidrar til en å øke kvaliteten på virksomhetsstyringen i Forsvaret?

N = 79		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	9 %	40 %	51 %	0 %
44	VK	32 %	30 %	36 %	2 %

12. Mål-, resultat og risikostyring samt Intern Kontroll er sentrale styringsprinsipper i Forsvaret. I hvilken grad evner din avdeling å fokusere på nevnte styringsprinsipper i oppfølgingen av egen virksomhet?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	3 %	8 %	61 %	28 %
44	VK	0 %	14 %	66 %	20 %

13. Forsvarets virksomhetsmodell (beskrevet i DIVØ s. 12) og FSJ VP skal blant annet bidra til å skape et godt rammeverk for hvordan ivareta økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret. I hvor stor grad opplever du at Forsvarets virksomhetsmodell er avstemt med FSJ VP?

N = 62		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
27	VL	0 %	26 %	74 %	0 %
35	VK	3 %	29 %	57 %	11 %

14. I henhold til FSJ VP skal det rapporteres månedlig på operativ status, økonomi, forsvarlig forvaltning med mer. I hvilken grad vil du hevde at denne rapporteringshyppigheten bidrar til å heve kvaliteten på virksomhetsstyringen ved egen virksomhet?

N = 79		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
34	VL	9 %	62 %	26 %	3 %
45	VK	11 %	40 %	38 %	11 %

15. VP strukturen i Forsvaret går fra FSJ VP til egen avdelings VP. I hvor stor grad opplever du at det er samsvar mellom egen avdelings VP via overordnet VP til FSJ VP?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	0 %	11 %	49 %	40 %
45	VK	0 %	7 %	47 %	47 %

16. I utarbeidelsen av VP kan det være utfordrende å prissette de ulike oppdrag som er gitt avdelingen. Dette kan igjen bidra til å skape utfordringer for hvordan måle oppnådde resultater. I hvilken grad opplever du dette som en styringsmessig utfordring?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	3 %	14 %	49 %	34 %
45	VK	0 %	22 %	47 %	31 %

17. I hvilken grad bidrar styringsdialogen(e) til å avstemme den oppdragsportefølje som er gitt i avdelingens VP med de ressurser som er avsatt til å løse nevnte oppdrag?

N = 80		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	3 %	22 %	56 %	19 %
44	VK	5 %	0 %	64 %	32 %

18. Detaljeringsgraden på de oppdrag som gis varierer fra å være veldig konkrete til å være mindre konkrete. I hvor stor grad opplever du at oppløsningen av egen avdelings VP er avstemt og tilpasset oppløsningen i virksomhetsregnskapet?

N = 79		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
36	VL	3 %	22 %	61 %	14 %
43	VK	7 %	33 %	51 %	9 %

19. Forsvarets resultatkjede beskriver hvordan Forsvaret produserer verdier ved å benytte ressurser i gjennomføringen av aktiviteter. I hvor stor grad mener du at virksomhetsregnskapet bidrar med relevant styringsinformasjon i forhold til å oppnå et forventet resultat og en forventet effekt?

N = 74		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
32	VL	0 %	41 %	56 %	3 %
42	VK	12 %	40 %	43 %	5 %

20. I hvor stor grad mener du at en virksomhetskontroller er i stand til å påse at de forpliktelser og regnskapsmessige data som legges inn i FIF (Lønn og regnskap) er hjemlet, at det er budsjettmessig dekning for forpliktelsene og at disse er økonomisk forsvarlige?

N = 79		I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I svært høy grad
35	VL	0 %	14 %	57 %	29 %
44	VK	2 %	16 %	55 %	27 %