

Beyond Budgeting i offentlig forvaltning

En studie av Sjøforsvaret

Martin Aandstad Nilssen og Robert Furuhovde

Veileder: Jens Bengtsson

Utredning innenfor Økonomisk Styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Denne utredningen er et resultat av det selvstendige skriftlige arbeidet som inngår i masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole. Arbeidet tilsvarer 30 studiepoeng og er dermed normert til et semester.

Utredningen omhandler dagens økonomistyringssystem i Sjøforsvaret og hvorvidt styringskonseptet Beyond Budgeting kan anvendes. Vi vil takke stabsoffiser Jacob Treider i Forsvarsstaben og forsker Steinar Gulichsen i Forsvarets Forsknings Institutt (FFI), som har lagt til rette for gjennomføringen av utredningen ved å la oss slippe til i organisasjonen.

Utredningen bygger på intervjuer med ledere og kontrollere på ulike nivåer i Forsvaret. Vi vil i denne forbindelse rette en stor takk til alle som har latt seg intervju og delt sin innsikt med oss.

Spesielt vil vi takke vår veileder, førsteamanuensis Jens Bengtsson ved Norges Handelshøyskole for gode råd, oppmuntring og konstruktiv kritikk underveis i vårt arbeid. I tillegg vil vi takke professor Katarina Kaarbøe ved Norges Handelshøyskole for hjelpen i startfasen av vårt arbeid. Vi ønsker også å rette en takk til formann Bjarte Bogsnes i Beyond Budgeting Round Table for inspirerende diskusjon i slutfasen av vårt arbeid.

Bergen, juni 2012

Martin Aandstad Nilssen

Robert Furuhovde

Sammendrag

Denne utredningen er skrevet innenfor fagfeltet økonomisk styring, og tar sikte på å kartlegge om Sjøforsvaret kan anvende Beyond Budgeting konseptet.

Budsjettet er et sentralt verktøy i organisasjoners økonomistyring. Hensikten med budsjettet er å gi organisasjoner relevant styringsinformasjon for å gjøre gode beslutninger. De siste årene har en rekke bransjer opplevd en sterk konkurranse, og markedsforhold i rask endring. Dette har ført til at budsjettet blir oppfattet som et problematisk styringsverktøy, siden forutsetningene det bygger på, raskt mister sin relevans. Som følge av problemene, har flere organisasjoner tatt interesse for alternativer. Et alternativ har vist seg å være å avskaffe budsjettet fullstendig, ved å implementere Beyond Budgeting som styringskonsept.

Utredningen skal vise om Sjøforsvaret, som del av etaten Forsvaret, under offentlig forvaltning, kan anvende dette konseptet. For å undersøke dette, kartlegges de delene av Forsvarets økonomistyringssystem som direkte berører Sjøforsvaret, og som er nødvendige for å besvare følgende problemstilling:

"Kan Beyond Budgeting konseptet anvendes i Sjøforsvaret?"

For å besvare problemstillingen er innsamlet datamateriale diskutert med utgangspunkt i de 12 prinsippene som Beyond Budgeting bygger på. Resultatene fra diskusjonen viser at prinsippene i liten grad er anvendt i dagens økonomistyring, og at følgende tre faktorer er avgjørende for konklusjonen:

- Lav fleksibilitet: Budsjettet har et betydelig styringsfokus. Dette skyldes til en viss grad regelverket, men også kontantprinsippet som budsjettet bygger på.
- Måleproblemer: Sjøforsvarets prestasjoner er utfordrende å måle direkte.
- Et uklart kundeperspektiv: Siden Sjøforsvaret ikke kommer i direkte kontakt med kundene, er det utfordrende å forstå kundenes behov.

Disse tre faktorene representerer utfordringer som må være løst for å kunne anvende Beyond Budgeting konseptet i tråd med teorien. På dette grunnlag konkluderes det med at Beyond Budgeting konseptet ikke kan anvendes i Sjøforsvaret.

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG.....	3
INNHALDSFORTEGNELSE	4
1. INNLEDNING	9
1.1 BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN	9
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING	10
1.3 AVGRENSNING	11
1.4 UTREDNINGENS STRUKTUR	11
2. TEORI.....	12
2.1 TRADISJONELL ØKONOMISTYRING	12
2.1.1 <i>Budsjettets ulike roller</i>	13
2.1.2 <i>Budsjetteringsprosesser: Bygg opp og Bryt ned</i>	14
2.1.3 <i>Kritikk av budsjettet</i>	16
2.1.4 <i>Økonomistyring i offentlig forvaltning</i>	18
2.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT	20
2.3 ANDRE STYRINGSVERKTØY	21
2.3.1 <i>Benchmarking</i>	21
2.3.2 <i>Balansert målstyring</i>	22
2.3.3 <i>Rullerende prognoser</i>	22
2.3.4 <i>Enterprice Resource Planning systems (ERP)</i>	23
2.4 DYNAMISK ØKONOMISTYRING	23
2.5 BEYOND BUDGETING	24
2.5.1 <i>Opphavet til Beyond Budgeting</i>	24
2.5.2 <i>Hvorfor Beyond Budgeting benyttes</i>	25

2.5.3	<i>Konseptet Beyond Budgeting</i>	26
2.5.4	<i>Utfordringer med Beyond Budgeting</i>	32
2.6	RAMMEVERK FOR DATAINNSAMLING OG ANALYSE	33
3.	CASE	35
3.1	OM FORSVARET	35
3.2	FORSVARETS STYRINGSKONSEPT	38
3.2.1	<i>Mål, Resultat og Risiko</i>	39
3.2.2	<i>Oppfølging</i>	40
3.3	BEVILGNINGER FRA STATSBUDDSJETTET	41
3.3.1	<i>Bevilgningsreglementet</i>	41
3.3.2	<i>Kontantprinsippet</i>	41
3.3.3	<i>Ettårsprinsippet</i>	41
3.3.4	<i>Bevilgninger fra statsbudsjettet</i>	42
3.3.5	<i>Budsjetteringsprosessen i Forsvaret</i>	42
4.	METODE	44
4.1	HENSIKTEN MED UNDERSØKELSEN	44
4.2	VALG AV FORSKNINGSDESIGN	45
4.3	DATAINNSAMLING	45
4.3.1	<i>Kvalitativ metode</i>	46
4.3.2	<i>Intervju</i>	47
4.4	FORSKNINGSKVALITET	49
4.4.1	<i>Reliabilitet</i>	50
4.4.2	<i>Begrepsvaliditet</i>	51
4.4.3	<i>Ekstern validitet</i>	52

4.5	ANALYSEPROSESSEN	52
5.	ANALYSE	55
5.1	PÅVIRKNING AV RESSURSTILDELING I BUDSJETTERINGSPROSESSEN	55
5.1.1	<i>Budsjetteringsprosessen</i>	56
5.1.2	<i>Ressurstildeling for drift.....</i>	58
5.1.3	<i>Ressurstildeling for investeringer</i>	59
5.2	GJENNOMSIKTIGHET I SJØFORSVARET	60
5.2.1	<i>Integrering hierarkisk</i>	61
5.2.2	<i>Enterprise Resource Planning system (ERP).....</i>	62
5.3	VIKTIGHETEN AV Å FØLGE BUDSJETTET	63
5.4	PRESTASJONSMÅLING.....	66
5.4.1	<i>Innsatsfaktorer</i>	66
5.4.2	<i>Effekter</i>	67
5.4.3	<i>Benchmarking</i>	68
5.4.4	<i>Belønning basert på måloppnåelse</i>	69
5.5	DYNAMIKK.....	70
5.5.1	<i>Tilføring av ressurser ved behov</i>	71
5.5.2	<i>Selvstendighet.....</i>	71
5.5.3	<i>Desentralisering av ansvar og myndighet.....</i>	75
5.5.4	<i>Regelverk.....</i>	76
6.	DRØFTING OG KONKLUSJON.....	78
6.1	KAN PRINSIPPENE FOR BEYOND BUDGETING ANVENDES?	79
6.1.1	<i>Kunder.....</i>	79
6.1.2	<i>Organisasjon.....</i>	80

6.1.3	<i>Ansvarsfølelse</i>	81
6.1.4	<i>Autonomi</i>	81
6.1.5	<i>Verdier</i>	82
6.1.6	<i>Åpen informasjon</i>	83
6.1.7	<i>Mål</i>	84
6.1.8	<i>Belønning</i>	84
6.1.9	<i>Planlegging</i>	85
6.1.10	<i>Oppfølging</i>	85
6.1.11	<i>Ressurser</i>	86
6.1.12	<i>Koordinering</i>	86
6.2	KONKLUSJON OG AVSLUTNING	87
6.3	BEGRENSNINGER OG FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING	88
	LITTERATURLISTE	89
	VEDLEGG	93

Figurliste

Figur 1: Bygg opp prosessen (Bergstrand 2009, modifisert)	15
Figur 2: Bryt ned prosessen (Bergstrand 2009, modifisert)	16
Figur 3: Kvartalsvis rullerende prognoser (Bergstrand 2009, modifisert)	23
Figur 4: Kundeperspektivet	27
Figur 5: Rammeverk for datainnsamling	34
Figur 6: Forsvarets interne nivåinndeling (Forsvarets årsrapport 2010, modifisert)	36
Figur 7: Sjøforsvarets andel av foreslått forsvarsbudsjett for 2012 (Finansdepartementet 2011).....	37
Figur 8: Forsvarets virksomhetsområde (Diesen 2009)	37
Figur 9: Styringskonseptet i Forsvaret (Forsvarsdepartementet 1999, modifisert).....	40
Figur 10: Deduktiv -og induktiv analyseprosess	53
Figur 11: Ressursdialogen	57
Figur 12: Oversikt diskusjon	78
Figur 13: Kundeperspektivet for Sjøforsvaret.....	80

Tabelliste

Tabell 1: Ledelsesprinsippene (Bogsnes 2009).....	29
Tabell 2: Prosessprinsippene (Bogsnes 2009).....	32
Tabell 3: Informasjon om respondentene	49

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for utredningen

Mot slutten av 70-årene kom oljekrisen som utløste signaler om større uforutsigbarhet i økonomien. Spesielt stor usikkerhet ble det i prisen på innsatsfaktorer, som blant annet var et resultat av at oljeprisen økte. Uforutsigbarheten som oppstod var en av mange faktorer som først bidro til å sette spørsmålsteget ved budsjettet som styringsverktøy (Bergstrand 2009, Wallander 1995).

I takt med at den tradisjonelle økonomistyringen har fått økende kritikk, har budsjettet blitt modifisert eller benyttet sammen med supplerende styringsverktøy (Ekholm og Wallin 2000). Hope og Fraser (2003c) beskriver at organisasjoner har brukt mye ressurser på å utvikle og forbedre budsjettet, men de har likevel ikke lyktes i å skape et dynamisk styringssystem, som gir økt relevant styringsinformasjon.

Flere organisasjoner opplever at budsjettet gir for dårlig styringsinformasjon. Som følge av dette er det flere organisasjoner som har meldt seg inn i The Beyond Budgeting Round Table (BBRT). Medlemmene har til felles at de opplever at noe er galt med de tradisjonelle styringssystemene. BBRT ble etablert i 1997, og utgjør en arena for å utveksle kunnskap og erfaringer med å fjerne budsjettet, og erstatte dette med det nye styringskonseptet (BBRT). Beyond Budgeting konseptet utgjør en helt ny styringsfilosofi. Dette skal hovedsakelig redusere den hierarkiske kontrollen fra toppledelsen, og desentralisere ansvar og myndighet til de operative nivåene (de Waal 2005). På denne måten skal organisasjoner ha økt mulighet til å tilpasse seg hyppige markedsendringer, og dermed øke prestasjonsevnen. Statoil og Den Svenska Handelsbanken er blant organisasjonene som har god erfaring med Beyond Budgeting som styringsfilosofi (Bogsnes 2009).

I offentlig forvaltning har det tradisjonelt vært fokus på optimal forvaltning av pengene. I løpet av de siste årene har imidlertid ideer fra økonomistyring i privat sektor delvis blitt overført til offentlig forvaltning. Denne utviklingen blir betegnet som "New Public Management" (Monsen 2011). Motivasjonen for denne utviklingen er et ønske om relevant kostnadsinformasjon for å evaluere organisasjonenes prestasjoner på en bedre måte (Monsen 2008). Som følge av denne utviklingen har det blitt gjennomført forsøk på å endre styringssystemene i offentlig sektor. Noen kritikere av budsjettet mener at det må fjernes og

implementeres en helt ny styringsmodell for å innhente relevant styringsinformasjon (McCarthy og Lane 2009).

McCarthy og Lane (2009) er blant de som har undersøkt hvordan Beyond Budgeting konseptet kan anvendes i offentlig sektor. Undersøkelsen baserer seg på den Irske kommunesektoren. Resultatene fra denne studien viser blant annet at politikere og ledere er lite villige til å gi fra seg kontroll over økonomistyringen. I 2004 opprettet BBRT en interessegruppe for organisasjoner i offentlig sektor. Gruppen har til hensikt å utgjøre en felles plattform for utveksling av "Beste-praksis" erfaringer knyttet til hvordan offentlig sektor kan tilpasse seg Beyond Budgeting konseptet (BBRT).

1.2 Formål og problemstilling

At BBRT de siste årene har lagt til rette for at erfaringer med Beyond Budgeting i offentlig sektor kan deles, viser at konseptet fremstår som interessant for et antall offentlige organisasjoner. McCarthy og Lane (2005) har i sin studie tatt utgangspunkt i Irlands kommunesektor for å identifisere mulighetene til å implementere konseptet. Denne utredningen skal til forskjell fra deres studie, spesifikt ta utgangspunkt i en offentlig forvaltet organisasjon. Formålet med dette er å kartlegge om en dyptgående studie av en organisasjon kan gi andre resultater.

Som utgangspunkt for utredningen anvendes Sjøforsvaret som en del av etaten Forsvaret, i norsk offentlig forvaltning, som case. Dette gir følgende problemstilling:

"Kan Beyond Budgeting konseptet anvendes i Sjøforsvaret?"

Problemstillingen skal belyse eventuelle hindringer eller muligheter for å anvende konseptet i Sjøforsvaret. Som et utgangspunkt presenteres hvordan økonomistyringssystemet i Forsvaret, som direkte berører styrkeproduksjonsgrenen Sjøforsvaret fungerer. Datainnsamlingen baseres på intervjuer av ansvarspersonell på organisatoriske nivåer i Sjøforsvaret og Forsvaret. Intervjuene blir foretatt med utgangspunkt i de 12 prinsippene som Bogsnes (2009) presenterer som Beyond Budgeting konseptet. Hvert prinsipp har en rolle i konseptet, og på dette grunnlaget belyses dagens økonomistyringssystem med utgangspunkt i disse prinsippene.

1.3 Avgrensning

Denne utredningen tar sikte på å belyse eventuelle hindringer eller muligheter for å anvende konseptet i Sjøforsvaret. Dette innebærer at den ikke skal presentere konkrete løsninger for å implementere konseptet. Dermed presenteres ikke eventuelle implementeringsstrategier for Beyond Budgeting konseptet. Utredningen belyser heller ikke hvilke eventuelle gevinster Sjøforsvaret kan oppnå ved å anvende konseptet.

Utredningen er avgrenset til de deler av Forsvarets økonomistyringssystem som direkte berører Sjøforsvaret. Derfor kan ikke resultatene nødvendigvis generaliseres til hverken etaten Forsvaret eller til andre deler av norsk offentlig forvaltning.

Avgrensningen skyldes i hovedsak begrenset tid til rådighet, og geografiske forhold. Dette for å kunne gjennomføre en tilstrekkelig dyptgående studie. Som følge av dette gjøres datainnsamlingen på grunnlag av fem intervjuer.

1.4 Utredningens struktur

Denne utredningen er delt inn i seks kapitler. I kapittel 2 presenteres teori for å belyse tidligere forskning av tradisjonell økonomistyring og Beyond Budgeting. Siste del av dette kapitlet beskriver et rammeverk for hvilke data skal samles inn. I kapittel 3 beskrives etaten Forsvaret, Forsvarets styringssystem, og hvordan ressurser bevilges gjennom statsbudsjettet. Dette skal beskrive hvordan styringssystemet i Forsvaret, og dermed Sjøforsvaret, skal fungere i teorien. I kapittel 4 beskrives de metodiske valg som er foretatt for å gjennomføre undersøkelsen, og en evaluering av dataenes relabilitet og validitet. Kapittel 5 presenterer resultatene og analysen av datainnsamlingen, og i kapittel 6 blir våre funn diskutert. Til slutt i kapittel 6 vil vi presentere en konklusjon der problemsstillingen blir besvart og vi kommer med forslag til videre forskning.

2. Teori

Dette kapittelet presenterer relevant teori for utredningen. Dette innebærer at teorien skal dekke relevante konsepter, begreper og modeller for å belyse problemstillingen, uavhengig av Sjøforsvaret som case.

Siden problemstillingen er utarbeidet med hensikt å belyse om Beyond Budgeting kan anvendes i en offentlig forvaltet organisasjon, blir fokuset i dette kapittelet å presentere relevant teori med dette som utgangspunkt. Dette innebærer at teori som direkte omhandler privat sektor med lønnsomhetsfokus kun presenteres for å illustrere eventuelle forskjeller fra offentlig forvaltning.

Først beskrives tradisjonell økonomistyring, der bruk av budsjett er et av hovedelementene. Dette inneholder blant annet en beskrivelse av budsjettet som styringsverktøy, og kritikken knyttet til dette. Videre redegjøres det for faktorer som i senere tid har hatt betydning for utviklingen i tradisjonell økonomistyring. Kritikken av budsjettet er blant argumentene for å anvende Beyond Budgeting. Teorien for Beyond Budgeting blir presentert med utgangspunkt i de 12 prinsippene som i følge Bogsnes (2009) utgjør konseptet. Til slutt presenteres et rammeverk for datainnsamling og analyse.

2.1 Tradisjonell økonomistyring

Atkinson et al. (2004, side 3) definerer økonomistyring som:

"A value-adding continuous improvement process of planning, designing, measuring, and operating both nonfinancial information systems and financial information systems that guides management action, motivates behavior, and supports and creates the cultural values necessary to achieve an organization's strategic, tactical, and operating objectives."

Økonomistyring handler om å skaffe relevant informasjon for å styre organisasjonen til å prestere så godt som mulig. Informasjonen samles inn både eksternt fra markedet og internt fra organisasjonen. Dette har som hensikt å gi ledere og ansatte tilstrekkelig grunnlag for å ta de riktige avgjørelsene (Atkinson et al. 2012).

2.1.1 Budsjettets ulike roller

Hensikten med budsjettet kan defineres som:

"A budget is a detailed plan which sets out, in money terms, the plans for income and expenditure, in respect of a future period of time." (Weetman 2006, side 563).

Budsjettet er blant styringsverktøyene som får størst fokus i organisasjoners økonomistyring. Dette innebærer blant annet at det utarbeides en plan for organisasjonen, som gir et grunnlag for oppfølging. Budsjettet benyttes også til å fastsette målsettinger, samt å skape koordinasjon og kommunikasjon internt i organisasjonen (Bergstrand 2009). Ifølge Delaney og Guilding (2011) fungerer også budsjettet som et motivasjonsskapende verktøy, som legger grunnlaget for prestasjonsmåling og belønningssystemer.

En plan for organisasjonen

Budsjettet fungerer som en plan for hele organisasjonen med fastsatte retningslinjer for hvordan ressurser skal anvendes i budsjettåret. På denne måten kan avdelingsledere få innsikt i andre deler av organisasjonen. Budsjettet legger derfor til rette for at ansatte skal kunne se sine arbeidsoppgaver i sammenheng med målsettingene. Dette bidrar også til å gjøre beslutningstakere i stand til å vurdere om organisasjonen arbeider mot de riktige målene, og har fokus på de viktige aktivitetene (Bergstrand 2009).

Oppfølging

Et av budsjettets funksjoner er å gi en oversikt over organisasjonens prestasjoner. Dette innebærer at budsjettet fungerer som et oppfølgingsverktøy, der prestasjonene gjennom året kan vurderes opp mot budsjett (Bergstrand 2009). Weetman (2006) argumenterer for at organisasjonen på denne måten kan identifisere avvik fra budsjett på et tidlig stadium. Dette gir anledning til å gjøre nødvendige handlinger for å korrigere organisasjonens utvikling. Hvis avviket mellom budsjett og virkelig utvikling skyldes uforutsette hendelser, kan budsjettet modifieres for å ta hensyn til disse (Weetman 2006).

Koordinasjon og kommunikasjon

Et annet argument for å bruke budsjettet er at det fungerer som et verktøy for å samordne organisasjonen i ulike enheter. Dette kan hjelpe de budsjettansvarlige til å prioritere ressurser til de ulike delene av organisasjonen på en mest hensiktsmessig måte (Boye et al. 1999). I større organisasjoner kan ikke toppledelsen styre alle organisatoriske nivåer selv. Mål

utarbeides da gjerne av toppledelsen, og kommuniseres ned til nivåene gjennom budsjettet. Budsjettet blir da en overordnet plan, som kommuniseres ned i hierarkiet på en slik måte at alle nivåer jobber mot mål som er i tråd med organisasjonens overordnede målsettinger. Mange ledere av større organisasjoner mener at dette argumentet er det viktigste for bruk av budsjettet (Bergstrand 2009).

Belønning og prestasjonsmåling

Budsjettet anvendes som et grunnlag for å måle prestasjonsnivået til organisatoriske nivåer. For å tydeliggjøre ønskede prestasjoner fra nivåene kan det ofte være hensiktsmessig å formidle målene på andre måter enn forventede finansielle måltall. Et alternativ til dette kan være å basere forventningene på antall produserte enheter. For å oppnå prestasjoner i tråd med budsjettmålene, kan det være hensiktsmessig å anvende belønningssystemer. Disse baseres ofte på individuell eller felles prestasjon, og tar sikte på å trigge incentiver til nå de fastsatte målene i budsjettet (Weetman 2006).

Budsjettet tjener altså flere roller, og er et sentralt verktøy for organisasjoners behov for styringsinformasjon. Delaney og Guilding (2011) argumenterer også for at budsjettets ulike roller ikke må betraktes individuelt, men som et helhetlig styringsverktøy

2.1.2 Budsjetteringsprosesser: Bygg opp og Bryt ned

Utgangspunktet med å utarbeide budsjettet kan i følge Bergstrand (2009) deles opp i to typer prosesser: Bygg opp og Bryt ned. Disse kan betraktes som to forenklede budsjetteringsprosesser. Weetman (2006) argumenterer for at den praktiske gjennomføringen av budsjetteringsprosessene varierer fra organisasjon til organisasjon. Dette innebærer at noen velger å inkludere alle ansatte i prosessen, mens andre bare inkluderer noen få nivåer i hierarkiet (Weetman 2006).

Bygg opp prosessen starter med antagelser fra toppledelsen om hvordan de generelle markedsutsiktene vil utvikle seg det kommende året. Dette kommuniseres nedover i hierarkiet, og legger føringer for hvordan ansvarlige på nivåene skal utarbeide sine budsjett. Når budsjettet er ferdig utarbeidet på et nivå, sendes det opp til neste. På neste nivå legges deres forutsetninger til grunn. Dette innebærer ofte at det blir foretatt små endringer, før det sendes videre opp til endelig godkjenning hos toppledelsen (Bergstrand 2009).

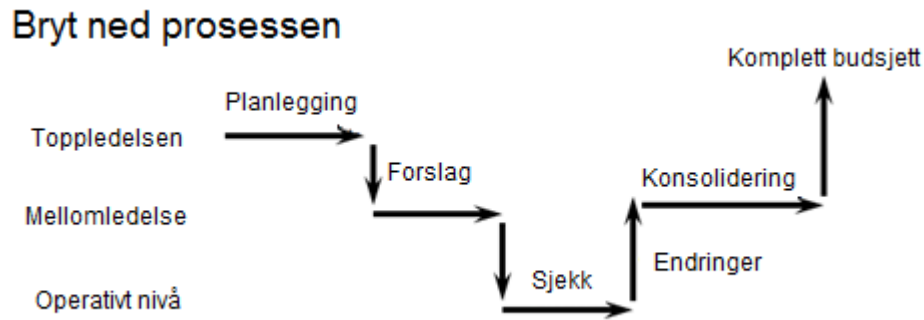
Denne prosessen kan brukes av toppledelsen som et verktøy for å skape motivasjon ved at ansvarlige på nivåene får være med på å påvirke plan og målsettinger for budsjettåret. Dette fører til at disse ikke får følelsen av å bli overkjørt av toppledelsen, men heller en følelse av deltagelse og inkludering i planleggingen. En ulempe med Bygg opp prosessen har typisk vært knyttet til det tidspunktet når budsjettet er ferdig utarbeidet og når toppledelsen. Etter å ha blitt bearbeidet på ulike nivåer i organisasjonen, er ikke nødvendigvis budsjettet i tråd med ledelsens overordnede mål. Siden en ny gjennomgang ofte innebærer en tidkrevende endringsprosess, vil det ofte være for sent å endre budsjettet. Figur 1 illustrerer Bygg opp prosessen (Bergstrand 2009).



Figur 1: Bygg opp prosessen (Bergstrand 2009, modifisert)

Bryt ned prosessen innebærer at budsjetteringsprosessen hovedsakelig gjøres av toppledelsen. Dette innebærer at toppledelsen utarbeider et fullstendig budsjett, som i hovedsak er basert på egne analyser og erfaring. Budsjettet skal i utgangspunktet være gjeldene for perioden. Videre vil budsjettet deles opp, og sendes nedover til nivåene. På bakgrunn av egne forventninger til budsjettåret, kan ansvarlige på nivåene komme med forslag til endringer. Disse sendes oppover i hierarkiet til det igjen når toppledelsen (Bergstrand 2009).

At ledelsen hovedsakelig utarbeider budsjettet på egenhånd, gjør at organisasjonens overordnede målsettinger blir tatt hensyn til på en effektiv måte i budsjettet. At toppledelsen ikke har like god innsikt på lavere nivåer i organisasjonen, kan bidra til at budsjett blir mindre realistisk. Liten realisme og liten mulighet til å påvirke utarbeidelsen, kan føre til redusert motivasjon blant ansvarlige på nivåene (Bergstrand 2009). Hansen og Svendsen (1996) argumenterer for at kommunikasjon i organisasjonen reduseres med denne typen budsjetteringsprosess. Dette begrunner de med at nivåene ikke føler ansvar for budsjettet, siden de handler på instruks fra toppledelsen. Figur 2 illustrerer Bryt ned prosessen.



Figur 2: Bryt ned prosessen (Bergstrand 2009, modifisert)

Prosessene kan betraktes som forenklete fremstillinger av virkeligheten, og Weetman (2006) poengterer at budsjettet ofte går flere runder gjennom organisasjonen før det resulterer i et endelig budsjett.

2.1.3 Kritikk av budsjettet

Mot slutten av 70-årene kom oljekrisen som utløste signaler om større uforutsigbarhet i mange markeder. Spesielt stor usikkerhet var det i prisen på innsatsfaktorer, som blant annet var et resultat av en økt oljepris. Denne usikkerheten gjorde det utfordrende å utarbeide budsjetter med grunnlag i riktige kost – og utsalgspriser, samt tilhørende etterspørsel (Bergstrand 2009). Dette bidro til å skape en misnøye av budsjettet som styringsverktøy, og resulterte i argumentasjon for modifiseringer av budsjettet, eller alternative styringsverktøy (Wallander 1995). Noe av kritikken mot budsjettet presenteres nedenfor.

Budsjettet blir en ukritisk fremskutt trend

Tidligere administrerende direktør i Svenska Handelsbanken, Jan Wallander, argumenterte for at budsjettet ofte blir ukritiske trendfremskrivninger av historien. Han argumenterte for at det interessante bør være å registrere brudd trendene, som følgelig gjør at organisasjonen kan tilpasse seg endringer i markedet. Disse bruddene vil ikke organisasjonen oppfatte når budsjettet blir basert på historisk informasjon. Budsjettet vil da heller vise en utvikling over hva som har skjedd i historien og ikke hva som skjer i tiden fremover. Når grunnlaget for neste periodes budsjett er basert på at fremtiden er ventet å bli som i dag, blir altså budsjettet i teorien basert på en tro om at neste år vil ha samme utvikling som et normalår (Wallander 1995).

Falsk trygghet

Når organisasjonene har en oppfattelse om at denne historiske utviklingen vil fortsette det neste året, gir budsjettet en følelse av falsk trygghet. Til tross for bevisstheten rundt at driftsgrunnlaget raskt kan endres, ignoreres dette i søken mot å kontrollere organisasjonens utvikling (Wallander 1995, Hoff 2009).

Ressurskrevende budsjetteringsprosess

Bogsnes (2009) trekker frem at budsjetteringsprosessen legger store beslag på ressurser i organisasjonen, uten at det nødvendigvis gir nyttig styringsinformasjon om fremtiden. Ifølge Bogsnes er dette en av de største problemene knyttet til budsjetteringsprosessen. Utarbeidelsen av budsjettet kan være en langvarig prosess som går over flere måneder. Dersom prosessen starter tidlig, kan den gå på bekostning av at viktigere oppgaver i organisasjonen ikke får tilstrekkelig prioritet (Hoff 2009). Bogsnes (2009) kaller dette et effektivitetsproblem. Dette innebærer at organisasjonen bruker for mye tid på å utarbeide budsjettet i detalj, og i den tro at det vil gi økt kontroll på den fremtidige utviklingen.

Høyt detaljeringsnivå

Når budsjettet bærer preg av et høyt detaljeringsnivå, gir det et inntrykk av at det inneholder informasjon av høy kvalitet. Detaljert informasjon er hensiktsmessig for å beskrive dagens situasjon, eller historien, for å gi en god forståelse av hendelser som oppstår. Det er ikke hensiktsmessig å bruke detaljert styringsinformasjon om fremtiden (Bogsnes 2009). Høyt detaljeringsnivå kan ifølge Boye et al. (1999) også føre til usikkerhet blant de ansatte siden beregningene som ligger til grunn for budsjettet raskt blir utdaterte.

Valg av prestasjonsmål blir et spill

I organisasjoner som bruker budsjettet som styringsverktøy vet de ansatte at deres prestasjoner vil bli målt opp mot de budsjetterte tallene. Det hevdes at ansatte vil forhandle seg til prestasjonsmål som de er sikre på å nå. Dersom de lykkes med dette, vil de ha lavere mål å strekke seg etter, noe som bidrar til at organisasjonen ikke får den fremgangen den ellers kunne hatt (Hoff 2009). Bogsnes (2009, side 129) henviser i denne sammenheng til Aristoteles sitt utsagn om målsetting:

"Our problem is not that we aim too high and miss, but that we aim too low and hit."

Wallander (1995) argumenterer for at ansatte kan oppfatte budsjettet som et maktverktøy som de bruker energi på å tilpasse seg, isteden for å jobbe mot målene. Hope og Hope (1997) poengterer at budsjettmålene i noen tilfeller kan virke svært pressende på ansatte. Presset knyttet til måloppnåelse kan føles så sterkt at de ønsker å oppnå målene for enhver pris.

Liten sammenheng mellom strategi og budsjett

Det er en liten sammenheng mellom budsjettet og strategiene. Mens toppledelsen utformer strategier på øverste nivå i organisasjonen, driver resten av organisasjonen "business as usual". Budsjettet kan ofte "leve sitt eget liv", uavhengig av de strategiske målene (Hoff 2009, Hansen et al. 2003). I flere organisasjoner er utarbeidelsen av strategi og budsjett to ulike prosesser. Budsjettet gjenspeiler den organisatoriske strukturen i organisasjonen. Dette fører til at den enkelte avdelings prestasjon blir målt opp mot sin egen del av organisasjonen, og ikke mot den overordnede strategien. Dette kan føre til at den enkelte avdeling har sin egen agenda for å nå målet, og for å få tildelt nok ressurser fra budsjettet (Hope og Hope 1997).

Fokus på budsjettavvik

Effektiv bruk av allokerete ressurser, for eksempel i form av lave kostnader, kan oppfattes som en indikasjon på at behovet for ressurser er mindre enn faktisk tildeling. Følgelig kan reduserte kostnader føre til lavere ressurstildeling i neste periode. Dette kan føre til at avdelinger med ubrukte bevilgninger velger å gjennomføre oppgaver som egentlig ikke er nødvendige, for å unngå å ha ubrukte bevilgninger ved slutten av budsjettåret (Boye et al. 1999). Ifølge Flynn (1990) fører dette til at hovedfokuset blir på å minimere avvik, og at dette kan gå på bekostning av god utnyttelse av ressurser.

2.1.4 Økonomistyring i offentlig forvaltning

Offentlig forvaltning og private organisasjoner drives på ulike måter. Monsen (2011) definerer forskjellen med hvordan de skaffer seg finansielle ressurser i form av inntekter: Private organisasjoner kan defineres som markedsbaserte ved at de produserer varer og tjenester i bytte mot penger. Offentlige forvaltning kan defineres som budsjettbasert, siden inntekter primært skaffes gjennom skatter og avgifter fra innbyggere, uten noen direkte motytelse. Wallander (1995) viser til at det i offentlig forvaltning ikke eksisterer samme kunde-leverandør forhold som i privat sektor, siden skattepengene blir bevilget fra

skattebetalerne via politikerne. Følgelig er det ingen direkte inntektskilde, siden tjenesten er "gratis" for brukerne (Hansen og Svendsen 1996).

Budsjettet i offentlig forvaltning er ifølge Bergstrand (2009) utviklet med den hensikt å fungere som en bevilgningsplan for offentlige aktiviteter. På denne måten skal skattebetaleren få innsikt i hvordan myndighetene har planlagt å bruke skattepengene. Samtidig skal budsjettet være vanskelig å endre, slik at det gir et riktig og troverdig bilde av prioriteringene som er lagt til grunn. McCarthy og Lane (2009) viser også til at hensikten med budsjettet i stor grad er den samme for private og offentlige organisasjoner.

Kritikk av økonomistyringen i offentlig forvaltning

Hansen og Svendsen (1996) trekker frem flere utfordrende områder i offentlig forvaltning. Blant disse er vanskeligheten av å måle direkte prestasjoner av tjenestene som leveres til skattebetalerne. Videre argumenterer de for at offentlig forvaltning er karakterisert ved omfattende desentralisering av økonomisk ansvar. Styringen er likevel karakterisert ved sterke føringer fra sentrale myndigheter, noe som bidrar til at beslutningsmyndigheten ikke i samme grad samsvarer desentralisert økonomisk ansvar. Føringene er resultater av lover og regler som påvirker reell myndighet til å gjøre økonomiske beslutninger. Ifølge Flynn (1990) vil lover og regler som ikke kan ignoreres, føre til en statisk styring som går utover effektiv forvaltning. Flynn trekker frem muligheten til å bytte leverandører som et område der lover og regler kan legge visse begrensninger for offentlige organisasjoner. Dette kan ifølge Flynn føre til at organisasjonen går glipp av mulige kostnadsbesparelser og kvalitetsforbedrede tjenester. Hansen og Svendsen (1996) mener at lover og regler kan svekke ledernes motivasjon til og nå oppsatte målsettinger for organisasjonen.

Flynn (1990) karakteriserer offentlig forvaltede organisasjoner som "maskiner", som skal bruke penger i tråd med det som myndighetene har vedtatt. Derfor har fokuset i oppfølgingsmekanismene tradisjonelt vært rettet mot hvor mye penger som brukes i hver periode. Hovedfokuset denne sammenheng er å bruke penger så nært opp til budsjettet som mulig. Boye et al. (1999) argumenterer i denne sammenheng for at kalenderår-inndelingen bygger opp under fokuset. Dette forklares ved at inndelingen hovedsakelig er nyttig for at budsjettet skal kunne sammenlignes med regnskapet, og på denne måten tydeliggjøre eventuelle avvik. Problemet med denne faste inndelingen er at penger brukes med mål om å møte budsjettforutsetningene, og ikke fordi at det i realiteten er nødvendig.

Siden offentlig forvaltede organisasjoner ikke har anledning til å måle effektene i form av lønnsomhet, brukes det ifølge Flynn (1990), mindre direkte prestasjonsmål. Blant disse nevnes bevilgninger som lett målbare faktorer. Disse kan gi en viss indikasjon på kvaliteten på tjenestene som leveres. Alternativt kan organisasjonene spørre brukerne om hvor tilfredse de er med tjenestene de mottar. På noen områder vil det også ifølge Flynn (1990) være mulig å få målbare effekter ut av ressursforbruket.

2.2 New Public Management

Tradisjonelt har styringen av offentlig forvaltning hatt et fokus på forbruk av penger, det vil si pengevirkning av budsjettbeslutninger. Med andre ord har det ved budsjettbeslutninger tradisjonelt vært et fokus på optimal forvaltning av pengene, og ikke lønnsomhetsvirkninger. Denne formen for offentlig økonomistyring går under betegnelsen "Traditional Public Management" (TPM). De siste årene har ideer fra økonomistyring i privat sektor delvis blitt overført til offentlig forvaltning. Denne nye utviklingen går under betegnelsen "New Public Management" (NPM). Utviklingen mot NPM innebærer at den tradisjonelle offentlige økonomistyringen, som har fokus på pengevirkning, har fått innslag av lønnsomhetsfokuset i privat sektor (Monsen 2011). NPM har hatt betydelig påvirkning på styringen av offentlig forvaltning i mange vestlige land. Klavers og Tippet (2012) viser til at dette i praksis har ført til et økt fokus på effektivitet, prestasjonsmålinger og anbudsrunder.

Motivasjonen for utviklingen til NPM har vært ønsket om lønnsomhetsinformasjon, hovedsakelig kostnadsinformasjon for en bedre evaluering av organisasjoners prestasjoner. Monsen (2008) viser til flere aspekter som over tid har ført til dette fokuset. Han trekker frem at offentlige organisasjoner i senere tid har blitt desentralisert ved separate avdelinger, med ulike aktiviteter som ofte er uavhengige av hverandre. Disse konkurrerer med hverandre, men også mot private organisasjoner. Den økte konkurransen bidrar til å skape et økt fokus på å produsere rimelige offentlige tjenester, samt å få mest mulig ut av ressurstilgangen. Derfor er det ønskelig i den grad det er mulig, å måle hvor godt tjenestene ytes, eller hvor gode effekter som produseres. I denne sammenheng er det økt deltagelse fra toppledelsen for å sikre en viss kontroll av organisasjonene. Dette innebærer ofte å se prestasjonene opp mot forhåndsbestemte resultatmål. Monsen (2008) oppsummerer dette med at styringskonseptet fra privat sektor delvis har blitt implementert i den offentlige økonomistyringen.

2.3 Andre styringsverktøy

I takt med økende kritikk av det tradisjonelle styringssystemet har budsjettet blitt modifisert eller benyttet sammen med supplerende styringsverktøy (Ekholm og Wallin 2000). Styringsverktøy som rullerende prognoser og balansert målstyring har blitt sett på som nødvendige supplementer til budsjettet, for å gi større fleksibilitet og bedre koordinasjon mellom strategi og planlegging (Østergren og Stensaker 2011, Player 2003). Noen av verktøyene og metodene som supplerer eller erstatter budsjettet beskrives nedenfor.

2.3.1 Benchmarking

Benchmarking er en metode som brukes for å sammenligne egen ytelse opp mot en standard for hva som er best. En benchmark uttrykker et referansepunkt eller en standard som ønskes oppnådd. Det er en kontinuerlig prosess, der både resultat, produkter, tjenester og prosesser kan måles opp mot de beste på det aktuelle området. Dette kan gjøres internt i en organisasjon, eller eksternt mot andre. Sistnevnte metode kalles for generisk benchmarking, da denne bestemmes av en type funksjon isolert. Organisasjonene kan identifisere gapet mellom den beste på området og seg selv, for deretter å analysere seg frem til hvilke tiltak som må iverksettes for å bli bedre. Utfordringen knyttet til benchmarking er at det kan være vanskelig å finne tilgjengelig informasjon om konkurrenten som brukes som referansepunkt. Noe av informasjonen er offentlig tilgjengelig, som for eksempel i årsrapporter, mens annen informasjon kan hentes ut gjennom samarbeid med andre organisasjoner (Hoff 2009).

Hansen et al. (2003, side 101) argumenterer for at det kan være vanskelig argumentere mot målsettinger som er basert på benchmarking: "Hvis andre får det til, hvorfor skal ikke vi klare det?" Argumentet kan skape motivasjon, og øker sannsynligvis den oppfattede rettferdigheten av prestasjonsvurderinger. Følgelig reduseres eventuelle motivasjonsproblemer knyttet til å prestere på best mulig måte.

Relative prestasjonsmål kan også fungere isolert, siden målene ofte er utfordrende, men likevel oppfattet som oppnåelige, siden andre har fått det til. Dette kan ses i kontrast til styring ved bruk av tradisjonelle budsjetter, der faste målsettinger skaper interessekonflikter mellom hva toppledelsen ønsker, og hva avdelingsledere mener er oppnåelig eller mulig å gjennomføre (Hansen et al. 2003).

2.3.2 Balansert målstyring

Balansert målstyring er et styringsverktøy som anvendes av et økende antall organisasjoner. Hensikten er hovedsakelig å skape et strategifokus på bekostning av det tradisjonelle fokuset på budsjett. Likevel hevdes det at balansert målstyring ikke har skapt et strategifokus i organisasjonenes styring. Dette forklares ved at verktøyet ofte integreres med de årlige budsjettmålene (Player 2003).

Balansert målstyring er utarbeidet med den hensikt å knytte kortsiktige finansielle og ikke-finansielle målsettinger opp mot organisasjonens langsiktige målsettinger og strategi. Verktøyet kan benyttes som et målkart som operasjonaliserer organisasjonens strategi for å gjennomføre de overordnede målene. Dette består av fire styringsperspektiver: finans, kunder, interne prosesser samt læring og vekst. Organisasjonen etablerer hypoteser for hvordan perspektivene henger sammen i målkartet. På denne måten skal de fungere som veiledende for hvilke operasjonelle aktiviteter som skal bidra til å nå de strategiske målene. Sentralt i balansert målstyring er at målene som ligger til grunn i målkartet skal være ambisiøse, og at kritiske suksessfaktorer må identifiseres og styres. Ofte vil det være naturlig å bruke benchmarking som et grunnlag for disse (Hoff 2009).

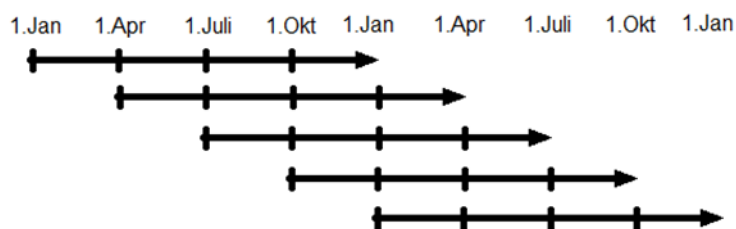
Forskning viser at bruken av balansert målstyring ikke fullstendig endrer organisasjonene fra å være budsjettfokuserte til å bli strategifokuserte. Istedenfor legges det noen strategiske indikatorer i årlige budsjetter. Dermed blir fokuset i praksis værende på å nå målene i gjeldende, årlig budsjett, fremfor å fokusere på strategiske mål lenger frem i tid (Hope og Fraser 2003a).

2.3.3 Rullerende prognoser

En rullerende prognose er en prognose som holder en konstant tidshorisont. Normalt er tidshorisonten på mellom 12 og 18 måneder (Bergstrand 2009, Hansen 2011). Dette innebærer at prognosen kontinuerlig oppdateres med en bestemt tidshorisont. På denne måten oppnås bedre innsikt i hva som kan forventes de neste kvartalene, også utenfor budsjettårets rammer. (Bergstrand 2009). Anvendelse av rullerende prognoser kan gi en rekke fordeler. Blant annet at planleggingen skjer fordelt gjennom året, ansvarlige ser sine handlinger i et lenger perspektiv, og at endringer kan raskere tas hensyn til. Noen ulemper er det også. Den kontinuerlige planleggingen er både tidkrevende, og er mindre håndfast enn et fastsatt budsjett. Dette kan gjøre ansvarlige usikre, og gjøre det vanskeligere å utvikle gode

belønningsmekanismer (Hansen 2011). Bogsnes (2009) argumenterer for at det er viktig å anvende prognosene som prognoser, og ikke som budsjett. Dette innebærer å utarbeide prognosene med utgangspunkt i hva som er sannsynlig at vil skje i fremtiden, og ikke hva organisasjonen ønsker at skal skje.

Figur 3 illustrerer kvartalsvis rullerende prognoser med 12 måneders tidshorisont.



Figur 3: Kvartalsvis rullerende prognoser (Bergstrand 2009, modifisert)

2.3.4 Enterprise Resource Planning systems (ERP)

Endrede markedsforhold og økt konkurranse har ført til at organisasjoner ser etter løsninger for å opprettholde eller øke konkurranseevnen. I denne sammenheng har behovet for organisatorisk integrering med årene økt. Enterprise Resource Planning systems (ERP-systemer) er utformet for å løse integreringsproblemer. Dette innebærer å utvikle programvarepakker som dekker alle ønskede funksjoner og områder av en organisasjon. Formålet er å effektivisere interne prosesser og følgelig oppnå økt konkurransedyktighet. Forskning viser imidlertid en rekke mislykkede forsøk på implementering av ERP-systemer (Finney og Corbett 2007).

SAP (Systems, Applications, and Products in Data Processing) er markedsleder i segmentet, og leverer systemer med formål å styrke organisatorisk innsikt og konkurranseposisjon hos sine kunder (SAP).

2.4 Dynamisk økonomistyring

Historien viser at økonomistyringssystemer kontinuerlig blir videreutviklet. Drivkraften for utviklingen er nødvendigheten av å hente inn mer informasjon for utvikle nye strategier. For at organisasjoner skal tilpasse seg en rask endring i teknologi, og at organisasjoner blir mer komplekse, krever det en kontinuerlig endring og dynamikk i organisasjonens økonomistyringssystem (Atkinson et al. 2012).

Kritikken og debatten av det tradisjonelle økonomistyringssystemet, der budsjettet er sentralt, kommer av at det ikke gir relevant styringsinformasjon. Dette har videre ført til en utvikling av dynamiske styringssystemer (Bjørnenak 2010). Behovet for å respondere raskt på hendelser som endrer forretningsgrunnlaget i den senere tid økt. Mange organisasjoner har respondert på det konkurransepregede klimaet ved å introdusere hyppigere og mer strømlinjeformede planleggings- og budsjetteringsprosesser. Dette innebærer at budsjettet blir utarbeidet halvårlig, eller kvartalsvis i stedet for årlig, med en rullerende og kontinuerlig tidshorisont (Hope og Fraser 2003a).

Styringsverktøy som supplerer eller modifierer budsjettet har likevel møtt kritikk de siste årene. Hope og Fraser (2003c) viser i denne sammenheng til at organisasjoner har brukt mye ressurser på å utvikle og forbedre budsjettet ved å supplere med andre styringsverktøy. De viser videre til at de likevel ikke har klart å skape et nytt og mer dynamisk styringssystem. Hope og Fraser mener at dynamiske styringsverktøy har supplert det tradisjonelle budsjettet, men at den tradisjonelle budsjettkulturen fortsatt påvirker styringen.

Hope og Hope (1997) har beskrevet den økonomiske utviklingen i puljer eller bølger. De mener vi har gått inn i en informasjons tid (The Third Wave) etter år 2000, der budsjettet ikke lenger er egnet til å gi relevant styringsinformasjon. Før informasjonstiden var vi inne i en industriell tid (The Second Wave). I denne perioden var markedsutviklingen mer forutsigbar, og da egnet budsjettet seg bedre til å gi relevant styringsinformasjon (Ekholm og Wallin 2000).

2.5 Beyond Budgeting

Vi har beskrevet hensikten og kritikken av det tradisjonelle styringssystemet i private organisasjoner og offentlig forvaltning. I dette kapittelet vil vi presentere opphavet og hensikten til Beyond Budgeting, etterfulgt av en beskrivelse av konseptet. Til slutt vil vi belyse utfordringene som er rettet mot konseptet.

2.5.1 Opphavet til Beyond Budgeting

Mot slutten av 60- tallet opplevde Svenska Handelsbanken å miste kunder, blant annet til en mindre rival styrt av Jan Wallander. Wallander fikk derfor et tilbud om å bli administrerende direktør i Svenska Handelsbanken på starten av 70-tallet. Han aksepterte tilbudet på

betingelsen om at organisasjonen skulle desentraliseres betraktelig. Wallander mente at: "enten vil budsjettet vise seg å være grovt sett riktig, og deretter bli trivielt, ellers vil det være katastrofalt feil og dermed være skadelig" (Hope og Fraser 2003a, side 113).

Wallanders desentralisering innebar blant annet at budsjettet ble fjernet, individuelle bonussystemer ble erstattet med kollektiv profittdeling og gjennomsiktighet i ytelsesdata. Mange mener at avgjørelsen om å eliminere budsjetter var den dristigste og viktigste avgjørelsen. Den vellykkede omleggingen førte til at avdelinger innenfor visse rammer fikk større myndighet, men at ansvaret for egne prestasjoner økte. Hver avdeling hadde blant annet ansvar og myndighet til å sette internt lønnsnivå og selv velge markedsføringsaktiviteter. Dersom avdelingen foretok en dårlig beslutning kunne de ikke skyldes på hovedkontoret, men måtte selv ta ansvar for dårlige prestasjoner (Bogsnes 2009).

Et økt antall organisasjoner har de senere årene sluttet seg til The Beyond Budgeting Round Table (BBRT). Den økte uforutsigbarheten i økonomien er blant årsakene til dette. BBRT er en medlemsdrevet møteplass for både private og offentlige organisasjoner. Medlemmene deler egne erfaringer og lærer av andre organisasjoner gjennom casestudier, presentasjoner og diskusjoner. BBRT ble startet i 1997 av Jeremy Hope og Robin Fraser som begge, uavhengig av hverandre, følte en misnøye knyttet til de tradisjonelle styringsmetodene i næringslivet. Medlemmene har til felles at de opplever at noe er galt med tradisjonelle styringssystemer og ønsker å gjøre noe med det. De ønsker å lære mer om Beyond Budgeting, samt for å dele suksess – og fiaskohistorier om konseptet. I dag er det registrert over 100 organisasjoner av ulike størrelser i BBRT (Bogsnes 2009).

2.5.2 Hvorfor Beyond Budgeting benyttes

Markedsforholdene for en rekke bransjer har de siste årene endret seg radikalt. Endringene skyldes blant annet informasjonsteknologi som gir høy informasjonsflyt, nye måter å handle på og lavere terskel for å etablere seg i mange markeder (Hope og Hope 1997).

Konseptet Beyond Budgeting er utviklet som resultat av ulempene knyttet til det tradisjonelle styringssystemet (BBRT). Bogsnes (2009) argumenterer for at Beyond Budgeting innebærer å erstatte det tradisjonelle budsjettet med et nytt tankesett. Dette innebærer at andre styringsverktøy kompenserer for at budsjettet fjernes. Hensikten med den nye styringsfilosofien er å gjøre organisasjoner bedre i stand til å tilpasse seg endringer i forretningsgrunnlaget, slik at prestasjonsnivået skal øke.

2.5.3 Konseptet Beyond Budgeting

Forskning og casestudier av ledende organisasjoner har gradvis ført til tolv "beste praksis for endring" – prinsipper. Seks av disse representerer endring i ledelse, og de seks andre representerer endring i prosesser (Bogsnes 2009). I følge Bogsnes (2009) kan prinsippene benyttes som en guide for organisasjoner som ønsker å implementere Beyond Budgeting.

De tolv prinsippene utgjør sammen en helhetlig modell som bør ses på som en styringsfilosofi for organisasjonen (BBRT). Dette har ifølge Becker et al. (2009) vært understreket av Hope og Fraser en rekke ganger i ulike publikasjoner. Analysen til Becker et al. (2009) avslører at det var noen grad av uenighet mellom den relative betydningen av de tolv prinsippene i modellen. Fraser ønsket et fokus på prinsippene for endring i ledelse, mens Hope ønsket å rette søkelyset mot prinsippene for endring i prosesser. De var likevel enige om at en organisasjons styringsfilosofi i mer eller mindre grad må bestå av samtlige prinsipper for å være en fullverdig bruker av konseptet.

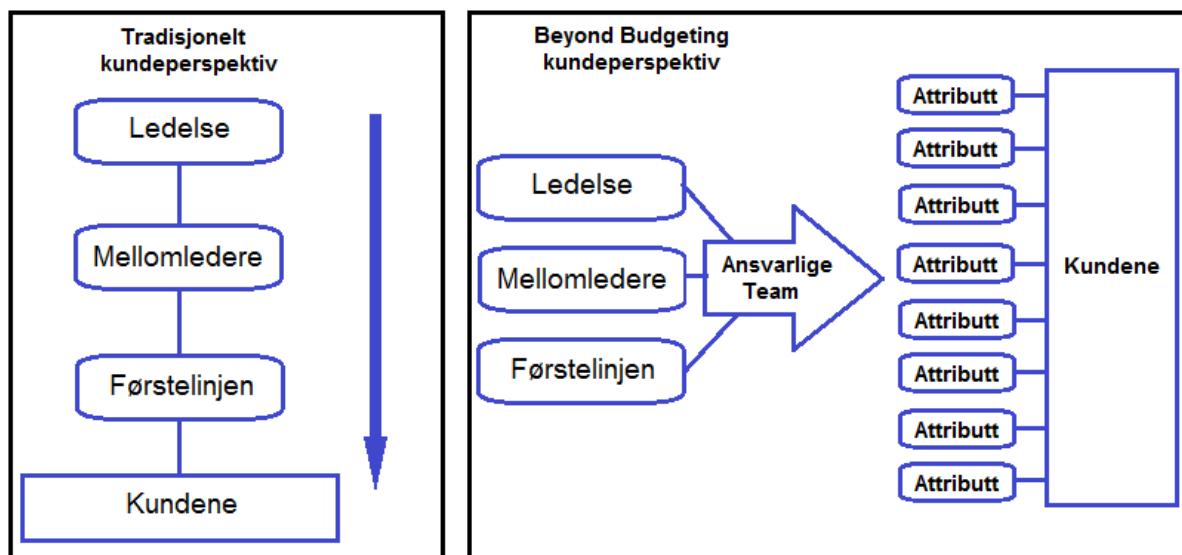
Hope og Fraser (2003a) oppsummerer prinsippene for endring i ledelse. De beskriver det som en endring fra en tradisjonell, topptung ledelse med implisitt fravær av tillitt til lavere nivåer, til et konsept med lederansvar på flere nivåer. Denne endringen tilsier at prestasjonsansvaret gradvis flyttes til team på lavere nivåer i organisasjonen.

Bogsnes (2009) argumenterer for at prinsippene som helhet utgjør en ny tankegang for ledelse, men at de kan være vanskelig å skille fra hverandre. De Waal (2005) viser imidlertid til at jo flere av prinsippene som implementeres, jo bedre vil organisasjonen prestere. Derfor mener han at organisasjoner bør vurdere om de skal implementere et eller flere av prinsippene. Beyond Budgeting konseptet består av følgende prinsipper for endring i ledelse:

Kunder

Mye av kritikken mot budsjettet som blir påpekt av blant andre Boye et al. (1999) og Bogsnes (2009), er resultater av at markedene er i rask endring. I tillegg må organisasjonene ifølge Bogsnes (2009) også forholde seg til kunder som aldri tidligere har hatt høyere forventninger. Samtidig har informasjonsflyten økt betraktelig de siste årene. Dette innebærer at organisasjonene ikke kan holde sine svake sider skjult uten utfordringer. Med dette som grunnlag, argumenterer Bogsnes (2009) for at behovet for eksepsjonell prestasjon aldri har vært større. Fokuset kan derfor ifølge de Waal (2005) ikke ligge på tradisjonell, hierarkisk planlegging. Organisasjonen skal i stedet fokusere på de aktuelle

markedsforholdene. For å være i stand til å ivareta kundenes behov, skal det derfor organiseres ansvarlige team på alle nivåer i organisasjonen. Disse skal ha fokus på ulike attributter som kundene verdsetter. Samtidig skal de være klar over avkastningen på hvert attributt. På denne måten skal organisasjonen tilby tjenester som kundene verdsetter, men som også organisasjonen tjener på (BBRT).



Figur 4: Kundeperspektivet

Figur 4 illustrerer kundeperspektivet i en tradisjonelt styrt organisasjon på venstre side. Høyresiden illustrerer kundeperspektivet i en Beyond Budgeting organisasjon. Ved å organisere egne team som fokuserer på attributtene kundene verdsetter, skapes det et fundament for å raskt kunne tilpasse seg kundenes ønsker (de Waal 2005).

Organisasjon

Med raskt endrede markedsforhold endres også kundepreferansene. Etablering av desentraliserte team er derfor hensiktsmessig for at førstelinjen skal være i stand til å respondere raskt i tråd med disse endringene (Hope 2006, BBRT). For å gjøre resten av organisasjonen i stand til å respondere i samsvar med førstelinjen, må organisasjonsutformingen endres. I denne forbindelse argumenterer de Waal (2005) for at team bidrar til å gjøre organisasjonsstrukturen enklere, noe som gir en større fleksibilitet. Dette illustreres i figur 4 ovenfor, ved at den vertikale, tradisjonelle utformingen erstattes med en utforming der alle nivåene fokuserer på kunden. Denne utformingen klargjør hvor ansvarsområdene bør ligge, og hva informasjons - og rapporteringssystemer bør bygge på (BBRT). Desentraliseringen gjelder i hovedsak markedsmessige forhold. Fellessystemer som

regnskapsføring, ekstern finansiering samt støtteprosesser kan være hensiktsmessige å sentralisere (Bogsnes 2009).

Ansvarsfølelse

En tradisjonelt styrt organisasjon styres hovedsakelig etter budsjettet, og følgelig utgjør dette et viktig grunnlag for å gjøre strategiske beslutninger på alle hierarkiske nivåer. Dette påpekes av Hoff (2009), som kritiserer budsjettet for å få et for stort styringsfokus. Ifølge Bogsnes (2009) har førstelinjepersonell behov for tilstrekkelig ansvar og myndighet. I denne sammenheng poengterer de Waal (2005) at ansatte i en Beyond Budgeting organisasjon skal gjøres ansvarlige for relative mål, og ikke fastsatte mål i budsjettet. Dette innebærer at prestasjonene blir evaluert opp mot hva de *kunne* ha prestert basert på markedsforholdene.

Autonomi

Boye et al. (1999) kritiserer budsjettet for å være utarbeidet med høy detaljeringsgrad. Følgelig kommanderes ansatte av ledelsen i en tradisjonelt styrt virksomhet gjennom detaljerte beskrivelser av hvordan de skal handle. de Waal (2005) argumenterer for at ansvarlige team skal ha frihet og muligheter til å handle basert på egne vurderinger. Denne fleksibiliteten skal begrenses innenfor rammen av toppledelsens strategiske føringer. På denne måten får toppledelsen en støttende rolle. Bogsnes (2009) poengterer at økt tillitt ikke alltid gir beslutninger som viser seg å være riktige, og at det derfor må det opprettes systemer for å fange opp uakseptable handlingsmønstre.

Verdier

Hoff (2009) viser til at budsjettet ofte får et stort fokus i styringen. I en Beyond Budgeting organisasjon skal fokuset flyttes mot styring ved bruk av noen få, klare verdier, mål og grenser (Bogsnes 2009). Bogsnes understreker at disse skal formidles på en klar og enkel måte. I praksis kan det være hensiktsmessig å formidle overordnede målsettinger til organisasjonen, for deretter å la ansvarlige team utarbeide sine egne strategier. For å sikre at disse er i tråd med overordnede målsettinger, bør disse godkjennes av ledelsen. Hensikten er å skape et fundament for tillitt og eierskap til overordnede målsettinger (Bogsnes 2009).

Åpen informasjon

Tradisjonelt har informasjon om hvordan avdelinger presterer og hvor mye ressurser de bruker, hatt en tendens til og begrenset i hierarkiet. Bogsnes (2009) beskriver dette som mangel på tillitt. Informasjon er i slike tilfeller da gjerne av typen "nødt å vite", og ikke av

"greit å vite". Sistnevnte er ifølge Bogsnes ansett for å være for mye informasjon i en tradisjonelt styrt organisasjon. Han argumenterer for et behov for økt informasjonsutveksling og kommunikasjon. Dette innebærer mer toveis kommunikasjon, som skal bidra til å skape konstruktive dialoger om andre avdelinger i organisasjonen. I en Beyond Budgeting organisasjon skal det ifølge de Waal (2005) komme rett informasjon til rett tid. Informasjonen skal være relevant, inneholde relevante indikatorer og ikke være for detaljert. Dette innebærer informasjon om prestasjon, målsettinger i andre deler av organisasjonen, konkurrenter og sammenlignbare enheter. På denne måten kan informasjonen anvendes av toppledelsen og av teamene selv, for å vurdere om relative prestasjoner er akseptable eller ikke (de Waal 2005).

Tabell 1 oppsummerer de seks ledelsesprinsippene.

Prinsipper for endring i ledelse	
1	Kunder. Fokuser alle på å forbedre leveranser til kunder, <i>ikke på hierarkiske relasjoner</i>
2	Organisasjon. Organiser nettverk av ansvarlige team, <i>ikke gjennom sentraliserte funksjoner</i>
3	Ansvarsfølelse. Få alle til å handle og tenke som en leder, <i>ikke bare å følge planen</i>
4	Autonomi. Gi team friheten og evnen til å handle, <i>ikke detaljstyr dem</i>
5	Verdier. Styr ved bruk av noen få, klare verdier, mål og grenser <i>ikke detaljerte regler og budsjetter</i>
6	Åpen informasjon. Tilrettelegg for åpen informasjon for selvstyring, <i>ikke begrenses informasjonen hierarkisk</i>

Tabell 1: Ledelsesprinsippene (Bogsnes 2009)

Bogsnes (2009) understreker viktigheten av å betrakte prinsippene som en helhetlig styringsmodell. Dette innebærer å ha et bevisst forhold til at hvordan prinsippene anvendes i organisasjonen. Hvordan prosessprinsippene anvendes vil ha betydning for hvordan ledelsesprinsippene kan anvendes, og omvendt. Derfor er det nødvendig å kartlegge hva som ønskes oppnådd, og ta hensyn til dette i strategiutarbeidelsen.

Beyond Budgeting konseptet består av følgende prinsipper for endring i prosesser:

Mål

Budsjettet kritiseres for å være et resultat av fremforhandlede ytelsesmål, der ansatte bruker energi på å forhandle seg fram til mål de er sikre på å nå (Hoff, 2009). Målsettinger i en Beyond Budgeting organisasjon settes på grunnlag av benchmarking mot prestasjoner i sammenlignbare organisasjoner. Derfor vil målsettingene kontinuerlig endres i samsvar med andres prestasjoner (de Waal 2005). Ved å finne flere sammenlignbare organisasjoner, kan det utarbeides en ligatabell som rangerer prestasjonene. Dette fører til et kontinuerlig fokus på å være relativt best, fremfor å måle prestasjon opp mot forhåndsbestemte måltall (Hope og Fraser 2003b). Bogsnes (2009) argumenterer for at benchmarking er selvregulerende, og at sammenlignbare organisasjoner dermed kan bidra til å lette egendefinerte målsettinger betraktelig. I beste fall kan dette fjerne behovet for egne målsettinger, siden benchmarkingen skaper tilstrekkelig motivasjon. Utfordringen er imidlertid å finne egnede organisasjoner og benchmarke seg mot. I slike tilfeller handler det om å være kreativ i søken etter alternativer: for eksempel kan det være et mål om å utnytte ressursene bedre, relativt til tidligere perioder. For at dette skal fungere, må mål være ambisiøse, men ikke *for* ambisiøse. Om dette er tilfellet så skal de justeres, for å unngå at noen gjør lite gjennomtenkte handlinger (Bogsnes 2009).

Belønning

Belønningssystemer er tradisjonelt basert på budsjettet, og drives av hvor godt en når budsjettmålet. Et belønningssystem består hovedsakelig av målsettinger, der belønningen avhenger av i hvilken grad individuell eller felles prestasjon matcher målsettingene (Bogsnes 2009). Bogsnes argumenterer for at belønning basert på felles suksess er bedre enn individuell belønning, siden følelsen av urettferdighet blant ansatte unngås. Belønning basert på graden av måloppnåelse gjør likevel at incentivet for å fremforhandle overkommelige mål fortsatt eksisterer. For å ha en kontinuerlig motivasjon til å prestere så godt som mulig, argumenterer de Waal (2005) for at belønning bør baseres på relativ måloppnåelse, og ikke faste, forhåndsbestemte mål.

Planlegging

Bogsnes (2009) betrakter budsjettet som et lite egnet styringsverktøy i dagens raskt endrede markedsforhold. Siden forholdene kontinuerlig endres, argumenterer han for at det er unaturlig å presse disse inn i et kalenderår. Budsjettet kan tilpasses endrede forutsetninger som inntreffer underveis i budsjetteringsprosessen, men etterfølgende hendelser reduserer

budsjettets styringsverdi (Bogsnes 2009). Derfor skal planleggingen være en kontinuerlig og inkluderende prosess, der strategiene utformes på bakgrunn av signalene som sendes fra førstelinjen. Kontinuerlig planlegging innebærer å anvende rullerende prognoser for både finansielle og ikke-finansielle faktorer i organisasjonen. For at prognosene skal fungere, må de utarbeides på en objektiv måte. Løsningen vil derfor være at det ikke er noen sammenheng mellom prognoser og belønningssystemet (de Waal 2005).

Oppfølging

Flynn (1990) kritiserer budsjettet for å oppta et for stort fokus i styringen. Han forklarer dette med at å følge budsjettet som en plan blir viktig, og at det derfor fokuseres på å minimere avvik fra plan. Dette prinsippet innebærer at oppfølging i stedet skal baseres på relative indikatorer og trender. Dette innebærer å sammenligne prognosene mot målsettingene, i stedet for å rapportere på avvik mellom faktisk utfall og budsjett. Hensikten er å fokusere på fremtiden, istedenfor å bruke ressurser på å forklare avvik (Bogsnes 2009).

Ressurser

I en tradisjonelt styrt organisasjon blir det foretatt detaljerte bevilgningsbeslutninger gjennom budsjettet. Dette gir liten frihet og fleksibilitet til å handle (Bogsnes 2009). Med endring mot Beyond Budgeting konseptet skal ressurser gjøres tilgjengelig ved behov. de Waal (2005) forklarer dette med at toppledelsen allokterer ressurser til de teamene som har størst behov, til riktig tid. Tanken er at teamene selv skal få friheten til å avgjøre hvor mye ressurser som er nødvendig for å tilfredsstille kundene, og gjøre investeringer deretter. Hvor godt investeringsplanene fremstår for toppledelsen vil være avgjørende for en eventuell ressurstildeling (de Waal 2005). Prinsippet om ressurstildeling ved behov er ifølge Bogsnes (2009) tillitsbasert, men at oppfølgingsmekanismer vil være hensiktsmessige. Disse kan baseres på hvor mye et team får ut av bevilgede ressurser sammenlignet med andre enheter. Med høy tilgang på informasjon kan gode muligheter for benchmarking sikre at teamene har tilstrekkelig incentiver til å prestere mot en viss standard. Dette uten særlig grad av oppfølging (Bogsnes 2009).

Koordinering

Organisasjonene foretar ofte hoveddelen av utarbeidelsen med budsjettet mot slutten av hvert kalenderår. Bogsnes (2009) forklarer dette med at organisasjonene ønsker å inkludere så mye informasjon som mulig fram til starten av budsjettåret. Siden markedene er i konstant

endring, skal ikke koordineringen skje i den årlige syklusen. Bogsnes argumenterer videre for at koordineringen bør være kontinuerlig og tilpasset de ulike delene av organisasjonen. Dette vil sjelden være hensiktsmessig bare for kalenderåret. Koordinasjon bør ifølge Bogsnes skje gjennom nettverk og prosesser i hele organisasjonen, der det oppfordres til direkte kontakt mellom nivåene.

Prosessprinsippene skal underbygge og drive ledelsesprinsippene. Sammensetningen utgjør konseptet Beyond Budgeting (Bogsnes 2009). Tabell 2 oppsummerer de seks prosessprinsippene:

Prinsipper for endring i prosesser	
1	Mål. Sett relative mål på kontinuerlig forbedring, <i>ikke å forhandle om faste ytelseskontrakter</i>
2	Belønning. Belønn felles suksess basert på relativ måloppnåelse, <i>ikke faste mål</i>
3	Planlegging. Skap en kontinuerlig og inkluderende planleggingsprosess, <i>ikke en top-down årlig prosess</i>
4	Oppfølging. Baser oppfølging på relative indikatorer og trender, <i>ikke på avvik fra plan</i>
5	Ressurser. Gjør ressurser tilgjengelige ved behov, <i>ikke gjennom årlige budsjettbevilgninger</i>
6	Koordinering. Koordiner samhandling kontinuerlig og dynamisk, <i>ikke gjennom årlige planleggingssykluser</i>

Tabell 2: Prosessprinsippene (Bogsnes 2009)

2.5.4 utfordringer med Beyond Budgeting

Østergren og Stensaker (2011) argumenterer for at implementering av et nytt styringskonsept som Beyond Budgeting, hovedsakelig vil tilføre verdi til organisasjoner som opererer i dynamiske markeder. De mener imidlertid at det er for lite empirisk forskning på konseptet, og implementering av dette, for å kunne si mye om svakhetene eller utfordringene. Libby og Lindsay (2007) poengterer at budsjettet fortsatt er et sentralt styringsverktøy, og at kritikken mot det tradisjonelle budsjettet ikke nødvendigvis deles av alle.

Hansen et al. (2003) diskuterer flere utfordringer knyttet til implementering av Beyond Budgeting. En av disse er knyttet til argumentet om at markedene er i rask endring. For

mange organisasjoner vil det være vanskelig å gjøre gode relative målinger, siden informasjonen de baseres på, endres i takt med markedsforholdene. På dette grunnlaget argumenterer de for at effektiv bruk av relative måltall vil være utfordrende for mange organisasjoner.

Hansen et al. (2003) argumenterer også for at fremforhandlede målsettinger for budsjettåret er et svakt argument for å implementere Beyond Budgeting. Dette begrunner de med tidligere forskning, som viser at incentivproblemene kan unngås på andre måter. Blant disse er innføring av ikke-finansielle og langsiktige ytelsesmål, samt terskler i incentivplanene som kan løse incentivproblemene. Dette er incentivplaner som ikke nødvendigvis innebærer å forkaste budsjettet fullstendig. Østergren og Stensaker (2011) argumenterer for at spillet om fremforhandlede avtaler elimineres ved å forkaste budsjettet. De poengterer at det likevel kan oppstå nye spill som følge av den økte friheten som blir gitt til ansatte ved implementering av konseptet.

Beyond Budgeting teorien beskriver at organisasjoner vil dra nytte av desentralisering av ansvar og myndighet. Økonomisk litteratur argumenterer imidlertid for at en organisasjons valg av struktur avhenger av en rekke faktorer. Faktorer som indikerer at en desentralisering kan være hensiktsmessig i en organisasjon er blant andre: mer informasjon på lave nivåer, begrenset kapasitet hos toppledelsen og lite behov for informasjon fra sentralt hold (Hansen et al. 2003).

2.6 Rammeverk for datainnsamling og analyse

I dette kapittelet presenteres det et rammeverk for datainnsamling. Dette skal fungere som et fundament for kategorisering av analysen. Rammeverket for datainnsamling består av de 12 prinsippene Bogsnes (2009) beskriver som Beyond Budgeting konseptet. Dette innebærer at prinsippene ligger til grunn for både datainnsamling og analyse.

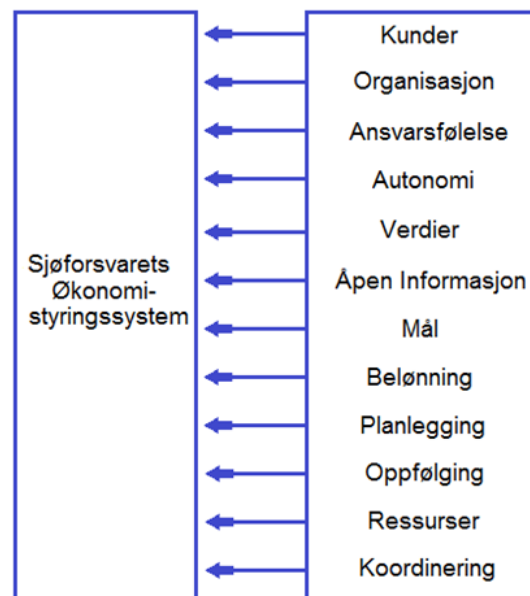
de Waal (2005) utviklet en modell med navnet Beyond Budgeting Entry Scan (BBES). Dette er en modell som er utviklet for å vurdere organisasjoners mulighet til å implementere Beyond Budgeting. BBES-modellen er basert på en strukturert fremgangsmåte for å undersøke om Beyond Budgeting kan implementeres i organisasjoner. Dette innebærer at modellen er basert på tre deler. Først å identifisere hvor fornøyd organisasjonen er med dagens budsjetteringsprosess, deretter hvilke prinsipper som allerede anvendes, og til slutt

identifisere forutsetningene for å implementere konseptet. For å undersøke i hvilken grad organisasjonen styrer etter prinsippene bør datainnsamlingen også ta utgangspunkt i prinsippene (de Waal 2005).

Denne utredningen har til forskjell fra de Waals BBES-modell, ikke som formål å vurdere viljen til å implementere Beyond Budgeting. Utredningen konstaterer imidlertid om konseptet kan anvendes, uavhengig av hvilke ønsker organisasjonen selv har. Dette innebærer å identifisere hvilke kritiske faktorer som karakteriserer organisasjonen.

I likhet med de Waal (2005) blir datainnsamlingen foretatt med utgangspunkt i de 12 Beyond Budgeting prinsippene. Analysen blir i motsetning til BBES-modellen ikke delt inn i de tolv prinsippene, men etter hva som karakteriserer det eksisterende økonomistyringssystemet.

Siden hvert prinsipp har en rolle i konseptet, blir organisasjonens økonomistyringssystem belyst med utgangspunkt i hvert prinsipp. Figur 5 illustrerer rammeverket for datainnsamlingen.



Figur 5: Rammeverk for datainnsamling

3. Case

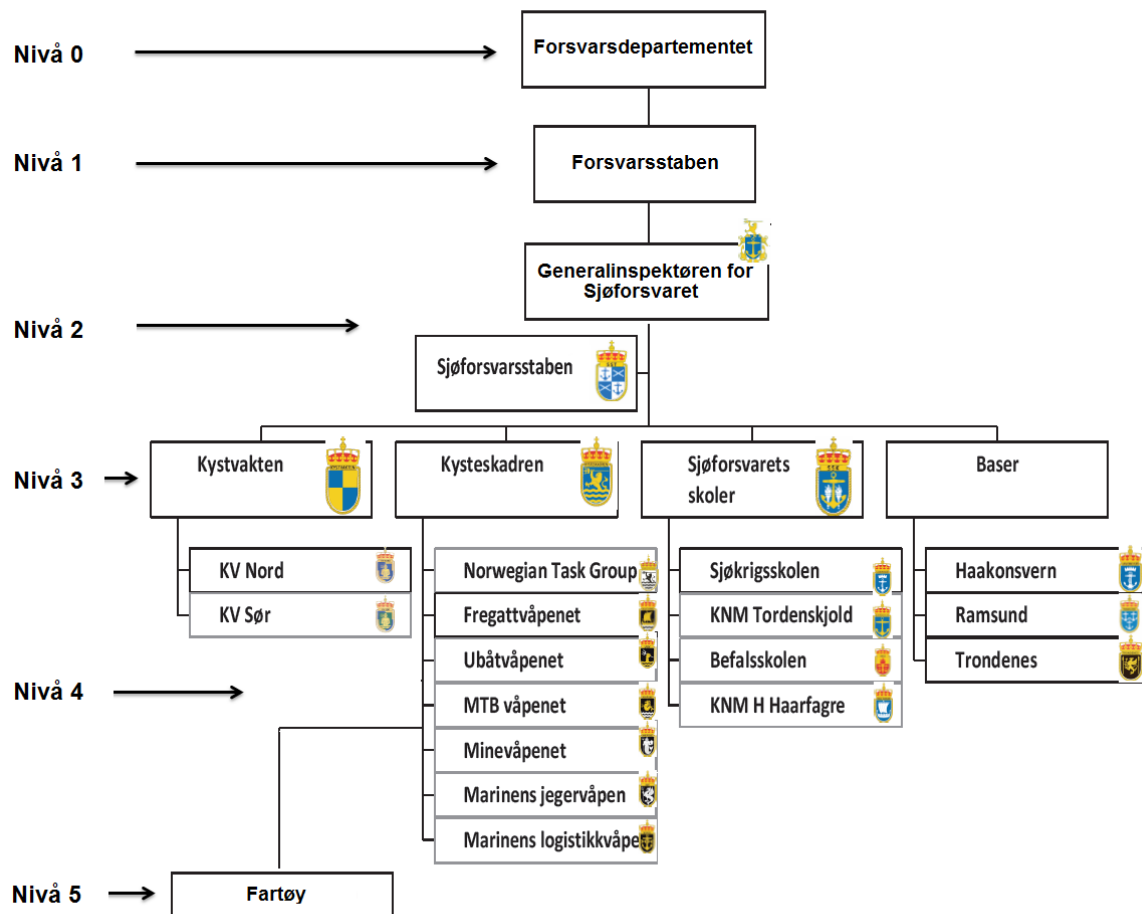
I dette kapitlet beskriver vi de delene av Forsvaret som berører Sjøforsvarets økonomistyringssystem. Dette innebærer å presentere en beskrivelse av Forsvaret, Forsvarets styringskonsept og bevilgninger fra statsbudsjettet. Hensikten med dette kapitlet er å danne et teoretisk grunnlag for å gi en forståelse av dataene som presenteres i analysekapitlet. Beskrivelsen tar utgangspunkt i normale omstendigheter i fredstid.

3.1 Om Forsvaret

Forsvaret er Norges maktverktøy for å ivareta landets sikkerhet, interesser og verdier. I dagens globaliserte verden innebærer dette å utføre operasjoner både nasjonalt og internasjonalt. Med omgivelser i konstant endring krever dette at Forsvaret er i stand til å tilpasse seg raskt i samsvar med disse. Eksempler på forhold som Forsvaret må kunne tilpasse seg er politiske forhold, ressurstilgang, trusselbildet og endringer i teknologi (Diesen 2009).

Forsvaret er organisert som den største av fire etater under Forsvarsdepartementet, og representerer den militære virksomheten. Dette innebærer ansvar for å gjennomføre militære operasjoner og styrkeproduksjon (Forsvarsdepartementet 2008a). Den praktiske gjennomføringen utføres av Forsvarets fire styrkeproduksjonsgrener: Hæren, Heimevernet, Luftforsvaret og Sjøforsvaret (Forsvarets årsrapport 2010). Disse har ulike oppgaver i henhold til Forsvarets overordnede målsettinger. Dette innebærer blant annet mål knyttet til beredskapsnivå, eller kampkraftnivå. Beredskapsnivået uttrykker hvor tilgjengelige fartøyene er til å utføre operasjonelle aktiviteter (Personlig kommunikasjon med FFI forsker). I denne forbindelse er Sjøforsvarets hovedoppgave å stille med maritim beredskap i henhold til disse (Fakta om Forsvaret 2012).

Det er hensiktsmessig å beskrive Forsvaret i en modifisert figur, der andre styrkeproduksjonsgrener enn Sjøforsvaret er utelatt. Forsvaret er delt inn i interne nivåer som ikke benyttes i offisiell sammenheng. Fremstillingen er hensiktsmessig for å vise hvilke nivåer som er representert i analysekapitlet. Inndelingen er seksdelt, og går fra nivå 0 til 5. Dette illustreres i figur 6.

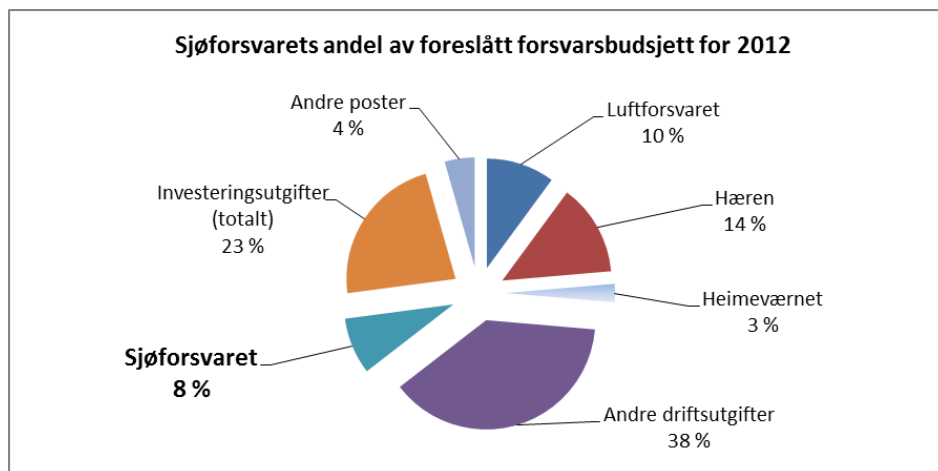


Figur 6: Forsvarets interne nivåinndeling (Forsvarets årsrapport 2010, modifisert)

Forsvarsdepartementet (nivå 0) er et regjeringskontor med ansvar for å iverksette forsvarspolitik, samt å ha ansvaret for overordnet styring og kontroll av Forsvaret og de andre tre etatene (FD1). Sammen med Forsvarsstaben (nivå 1) utgjør Forsvarsdepartementet Forsvarets strategiske ledelse (Forsvarsdepartementet 2008a). I denne utredningen blir hvert nivå en samlebetegnelse på flere enheter som illustrert i figur 6. Nivå 2 til nivå 5 representerer Sjøforsvaret.

For sette Forsvarets størrelse i perspektiv, kan forsvarsbudsjettets utgifter beregnes som andel av totale foreslåtte utgifter i statsbudsjettet. Med dette som utgangspunkt utgjør forsvarsbudsjettet 4 % av det totale statsbudsjettet. Figur 7 illustrerer Sjøforsvarets andel av forsvarsbudsjettet. Andelen på 8 % er beregnet med grunnlag i Sjøforsvarets foreslåtte tildelinger til drift, sett i forhold til foreslåtte tildelinger i forsvarsbudsjettet. Dette viser at Sjøforsvaret er rangert som nummer tre i størrelse blant de fire styrkeproduksjonsgrenene.

Investeringsandelen gjelder hele Forsvaret (Finansdepartementet 2011). Dette innebærer at den faktiske bevilgningsandelen til Sjøforsvaret i praksis vil være noe høyere.



Figur 7: Sjøforsvarets andel av foreslått forsvarsbudsjett for 2012 (Finansdepartementet 2011)

Driften av Forsvaret består av tre virksomhetsområder: operativ virksomhet, styrkeproduksjon og støttevirksomhet. Virksomhetsområdene styres ulikt, men støtter opp om hverandre. Derfor regnes de å være driftsmessig like viktige (Diesen 2009). Figur 8 illustrerer sammenhengen mellom disse.



Figur 8: Forsvarets virksomhetsområde (Diesen 2009)

Støttevirksomheten dekker inn de områdene av Forsvaret som ikke er direkte involvert i operasjonelle aktiviteter. Dette innebærer aktiviteter som produserer støttetjenester til styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Blant avdelingene i støttevirksomhet er Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), og avdelinger for regnskap og lønn representert (Personlig kommunikasjon med FFI forsker, Diesen 2009).

Styrkeproduksjon består av aktiviteter som utdanning og øvelser, samt å gjennomføre oppdrag for å nå og vedlikeholde de operative kravene om kampkraft. Kampkraft er et begrep som definerer hvert fartøys beredskapsnivå, og uttrykker hvor klart det er til bruk i operative aktiviteter (Personlig kommunikasjon med FFI forsker).

Operativ virksomhet kan karakteriseres som det motsatte av støttevirksomheten. Dette omtales ofte som den spisse enden av Forsvaret og representeres av de enhetene som er med på å levere de endelige tjenestene som produseres (Personlig kommunikasjon med FFI forsker).

3.2 Forsvarets styringskonsept

Forsvarets styringskonsept består av et sett med styringsprinsipper som er overordnet en styringsmodell. Prinsippene består hovedsakelig av å klargjøre hvem som skal ha ansvar og myndighet til å gjøre beslutninger. Dette skal i følge konseptet skje i den grad det er hensiktsmessig. Med delegering av oppdrag følger ressurstildeling. Ansvarliggjøringen innebærer blant annet rapporteringskrav på status i forhold til den aktuelle målplanen (Forsvarsdepartementet 1999).

Styringsmodellen skiller mellom støtte- og primærvirksomhet. Sjøforsvaret drives under sistnevnte, som omfatter operativ virksomhet og styrkeproduksjon. Primærvirksomhet er relevant for ressurstildelingen for Sjøforsvarets styrkeproduksjon. I denne sammenheng bevilges ressurser vertikalt i henhold til hvilke oppdrag som skal løses. Gjennom hensiktsmessig delegering til ansvarlige på ulike nivåer i hierarkiet, balanseres mål, oppdrag og resultatkrav opp mot ambisjonsnivå. Med ambisjonsnivå menes politiske ønsker om Forsvarets evne til å ivareta sikkerhet, interesser og verdier (Forsvarsdepartementet 2008b). I tråd med styringsprinsippene skal de som delegeres ansvar og myndighet, også forplikte seg til å løse oppdragene med innfrielse av de mål og resultatkrav som det innebærer. Dette skal skje innenfor budsjetterte ressursrammer (Forsvarsdepartementet 1999). Overordnet nivå skal gjennom en vertikal styringsdialog tilrettelegge for at ansvarlige på underordnet nivå er i stand til utføre sine oppgaver ved å anvende myndighet på best mulig måte. Dette innebærer å danne en felles forståelse for hva som skal oppnås for gitte ressursrammer (Diesen 2009).

3.2.1 Mål, Resultat og Risiko

Et overordnet styringskonsept i statlig forvaltning, og dermed også overordnet for Forsvaret, er mål, resultat og risikostyring (MRR). I denne sammenheng er mål - og resultatstyring én del, og risikostyring en annen del av styringssystemet (Sunde 2010).

Mål - og resultatstyring kan defineres som:

"Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten." (SSØ 2007, side 7)

Det er Stortingets beslutninger om mål og-resultatoppnåelse som legger rammeverket for Forsvaret og dets styrkeproduksjonsgrener. Forsvarsdepartementet iverksetter Stortingets beslutninger, og på det grunnlaget tildeles Forsvaret ressurser (Diesen 2009). Det er forsvarssjefens oppgave å operasjonalisere de overordnede målene og strategiene for Forsvaret. Sjøforsvaret får på denne måten tildelt konkrete mål om hva som skal produseres og gjennomføres i løpet av en periode. Sjøforsvaret rapporterer løpende på graden av måloppnåelse hver måned, hvor status og eventuelt endrede prioriteringer kan diskuteres (Sunde 2010). Målene er som regel låst over tid, med mindre oppgavene ikke endres betraktelig, og strategien viser hva som er høyest prioritert. Hensikten med mål – og resultatstyring er å oppnå en økt effektivitet ved at nivåene får frihet til selv å bestemme hvordan de skal nå målene. Dette innebærer at Departementets styring ikke skal få detaljerte instruksjoner om aktiviteter og ressurser. Isteden skal oppmerksomheten rettes mot graden av måloppnåelse, og om det skjer gjennom effektiv bruk av ressurser (SSØ 2007).

Risikostyring integrert i mål- og resultatstyringen skal gjøre at ledelsen har fokus på de viktigste tiltakene for måloppnåelse, og dermed redusere behovet for detaljstyring (SSØ 2007). Risiko blir dermed å regne som de hendelsene som kan inntreffe og påvirke måloppnåelsen negativt. Hendelser som gjør at det styres mot negative avvik fra plan regnes dermed som risikoer, mens hendelser som gjør at det styres mot positive avvik fra plan regnes som muligheter. Dermed er Sjøforsvaret pålagt å sette mål og etablere et system for måloppnåelse. Deretter skal Sjøforsvaret kunne vise til oppnådde resultater i forhold til de mål som er fastsatt.

Styringskonseptet illustreres i figur 9, der områdene beskrevet ovenfor er representert.



Figur 9: Styringskonseptet i Forsvaret (Forsvarsdepartementet 1999, modifisert)

3.2.2 Oppfølging

Med styringskonseptet MRR følger krav på graden av måloppnåelse, regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler i den månedlige rapporteringen. I tråd med styringsprinsippene gjøres rapporteringen av de som har fått tildelt ansvar og myndighet på nivåene (Diesen 2009, Forsvarsdepartementet 2006). Enhver ansvarlig med budsjett- og resultatansvar skal etablere rapporteringsrutiner for risikostyring. I denne forbindelse gjøres vurderinger av risikoer knyttet til måloppnåelse, regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler. Vurderingene av eventuelle risikoer skal månedlig dokumenteres og kommuniseres opp til neste nivå gjennom styringsdialogen. På denne måten kan det iverksettes tiltak som reduserer eventuelle konsekvenser av styring mot avvik (Diesen 2009).

Regnskapsrapporteringen er basert på faktisk utvikling i form av innbetalinger og utbetalinger, samt på forventet utvikling resten av året. Det benyttes økonomiske prognoser for å avdekke eventuelle avvik fra budsjettet. Dette innebærer at det er et kontinuerlig fokus på å følge opp prognosene, og korrigere disse ved behov. Formelt sett korrigeres prognosene en gang i måneden, det vil si i den månedlige rapporteringen. Dette bidrar til at eventuell styring mot avvik 31.12 avdekkes på et tidlig tidspunkt (Forsvarsdepartementet 2006). I 2005 ble det blant flere forbedringstiltak lagt fokus på den økonomiske prognoseringen. Et ledd i forbedringen var et verktøy i IT- systemet SAP for utvikling av prognoser (Forsvarsdepartementet 2006).

Hensikten med den månedlige oppfølgingen er å kartlegge om mål og resultatkrav samsvarer med innbetalinger og utbetalinger. I hvilken grad målsettingene oppnås, sett i forhold til ressursbruk, gir et bilde av produktiviteten. Ansvarlige på nivåene må kontinuerlig vurdere dette forholdet, samt forsikre seg om at aktivitetene gjennomføres innenfor regelverket. Ansvarliges rapporteringer legger et grunnlag for styring på neste nivå (Diesen 2009).

3.3 Bevilgninger fra statsbudsjettet

3.3.1 Bevilgningsreglementet

Bevilgningsreglementet regulerer blant annet hvordan statsbudsjettet og statsregnskapet skal legges frem, inkludert omfang, inndeling og oppsett. I denne forbindelse er det Finansdepartementet som skal sikre at budsjett og regnskap utarbeides i tråd med reglementets bestemmelser, samt å koordinere prosessen knyttet til utarbeidelsen av statsbudsjettet.

3.3.2 Kontantprinsippet

Kontantprinsippet er en av bestemmelsene i bevilgningsreglementet, og er nedfelt i bevilgningsreglementets § 14. Prinsippet anvendes både i statsbudsjettet og i statsregnskapet. Dette innebærer at en inntekt inntektsføres når den blir kontant innbetalt, og at en utgift utgiftsføres når den blir kontant utbetalt. Statsbudsjettet har en annen funksjon enn budsjettet i en privat organisasjon, siden det kun fastsetter tildeling av bevilgninger, som skal etterfølges av en pengeoverføring i budsjettåret. Formålet er følgelig ikke lønnsomhet som i privat sektor, men å iverksette bevilgningsvedtakene fra Stortinget i form av offentlig tjenesteproduksjon. Dermed kan produksjonen i staten sies å være målet, og økonomien virkemiddelet, mens i privat sektor er økonomien målet, og produksjonen virkemiddelet. Siden en bevilgning i utgangspunktet kun er disponibel fram til budsjettårets slutt 31.12, innebærer kontantprinsippet at en utgift må være kontant utbetalt innen dette tidspunktet, for at den skal kunne inkluderes i årets statsregnskap. Tilsvarende gjelder for inntekter (Finansdepartementet 2003a).

3.3.3 Ettårsprinsippet

Budsjettssystemet bygger på ettårsprinsippet. Det innebærer at Stortingets bevilgningsvedtak i hovedsak gjelder for et år. Det er imidlertid flere unntak fra ettårsprinsippet for å gi

offentlig forvaltede organisasjoner tilstrekkelig fleksibilitet. Blant disse er bevilgningsreglementets § 7 som gir anledning til å overføre inntil 5 % av ubrukte driftsbevilgninger til neste budsjettår. I tillegg finnes det flere unntak som pådrar staten forpliktelser over flere budsjettperioder. Blant disse er bevilgningsreglementets § 9, som gir anledning til å inngå langsiktige byggekontrakter innenfor rammen av oppgitt kostnadsoverslag (Finansdepartementet 2003b).

3.3.4 Bevilgninger fra statsbudsjettet

Statsbudsjettet er et budsjett som viser statens forventede inntekter og utgifter for det kommende året. Budsjettet vedtas hver høst (Stortinget 2012). Dette er et resultat av departementene og deres underliggende virksomheters budsjettforslag. Budsjettforslagene skal være i tråd med politiske mål, og bidra til at disse blir oppnådd på en effektiv måte. Etter at statsbudsjettet er vedtatt av Stortinget, skal hvert departement gjøre tiltak for å gjennomføre det som er vedtatt. Dette innebærer å stille med bevilgninger for underliggende virksomheter med tildelingsbrev. Tildelingsbrevene inneholder blant annet mål, styringsparametere, krav til rapportering, og definert myndighet som den aktuelle virksomheten har fått delegert. I tråd med styringskonseptet kan underliggende nivåer få stilt midler til rådighet i den grad det er hensiktsmessig, med det ansvar det innebærer (Finansdepartementet 2010).

3.3.5 Budsjetteringsprosessen i Forsvaret

Hensikten med Forsvarets planleggingsprosess er å etablere tydelige målsettinger og resultatkrav for å løse oppgaver innenfor gjeldende rammer. Dette gjøres med utgangspunkt i langsiktige målsettinger (Diesen 2009). Målsettingene for det kommende året ligger til grunn for hvordan Forsvarets budsjett vil se ut. I denne forbindelse utarbeider Forsvarsdepartementet føringer med utgangspunkt i vedtak som er gjort på Stortinget. Forsvarssjefen gjør disse vedtakene om til handlinger gjennom direktiver og virksomhetsplaner. Omsettingen kalles Forsvarssjefens virksomhetsplan, og er forsvarsledelsens viktigste dokument for den årlige styringen av Forsvaret. I virksomhetsplanen fremkommer forsvarssjefens prioriteringer for virksomheten. Prioriteringene legger grunnlaget for oppdragene, og medfølgende ressurstildeling. På denne måten skjer budsjetteringen i tråd med oppdragene som tildeles. For å sikre at dette også skjer i praksis, legges forsvarssjefens årlige plan- og ressursgrunnlag til grunn for å legge

føringer for hvordan ansvarlige på nivåene skal drifte sitt ansvarsområde, og forme sine budsjettinnspill. Budsjettinnspillene sendes opp fra nivåene og legger grunnlaget for forsvarssjefens budsjettforslag. Et grunnleggende prinsipp er at ressurstilgangen tilsier hvor mye Forsvaret kan levere i effekter. Dersom det avdekkes at ressurstilgangen er for lav under budsjetteringsprosessen, skal det klargjøres hva som blir konsekvensene av dette. Dette kan føre til at målsettingene reduseres på et eller flere virksomhetsområder. Slike vurderinger foretas når de oppstår, og blir dermed raskt ivaretatt i prosessen (Diesen 2009).

Bevilgningene i forsvarsbudsjettet består i hovedsak av bevilgninger til drift og til investeringer. Dette innebærer i praksis at Sjøforsvaret må melde inn fremtidige behov til Generalinspektøren for Sjøforsvaret (se figur 1), som tar disse videre til Forsvarsdepartementet. Disse blir da inkludert i en perspektivplan som inneholder vedtatte og mulige investeringsprosjekter for de neste 8-10 årene. Hvilke prosjekter som blir gjennomført avhenger av Forsvarsdepartementets prioriteringer for å nå overordnede målsettinger. I mange tilfeller må også Stortinget godkjenne prosjektene, da Forsvarsdepartementet ikke alene kan foreta de største investeringsbeslutningene (Personlig kommunikasjon med FFI forsker).

4. Metode

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive og argumentere for hvordan denne utredning skal gjennomføres. Dette innebærer å danne et metodisk grunnlag for at datainnsamlingen og konklusjonen er mest mulig pålitelig (Johannessen et al. 2007). Valg av forskningsdesign, metode for datainnsamling og drøftelser rundt utredningens forskningskvalitet innebærer utforming av metode. Reliabilitet og validitet drøftes opp mot utredningens forskningskvalitet. Til slutt beskrives den metoden som er benyttet for å analysere datamaterialet. Denne metoden inneholder en beskrivelse av hvordan data er blitt samlet inn og hvilke kriterier som er lagt til grunn for at informasjonen fra respondentene skal være så god som mulig.

4.1 Hensikten med undersøkelsen

Problemstillingen blir valgt med utgangspunkt i hva en ønsker å finne svar på (Saunders et al. 2007). Det er problemstillingen som derfor legger til rette for valg av forskningsmetode. En konkret og forklarende problemstilling gir dermed et resultat som ikke er generelt og upresist (Jacobsen 2005).

Vi brukte derfor mye tid på å formulere en god problemstilling, og var bevisste på at en god, interessant og gjennomtenkt struktur ville være avgjørende for å produsere et godt resultat. For å hente inspirasjon til å utforme problemstillingen tok vi kontakt med en rekke fagpersoner fra private og offentlige organisasjoner, fra Norges Handelshøyskole og andre høyskoler.

Formålet med en undersøkelse kan i følge Johannessen et al. (2007) forankres i flere typer hensikter. En skiller mellom tre typer forskningshensikter, som beskrives som deskriptiv, kausal og eksplorativ (Saunders et al. 2007). Hvis studiet har en eksplorativ hensikt er det ønskelig og utforske nye fenomener av virkeligheten, slik at en kan oppnå større kunnskap og innsikt på området. Deskriptive og kausale hensikter innebærer henholdsvis å beskrive og forklare et fenomen, og det kreves derfor en større forståelse av fenomenet som studeres (Saunders et al. 2007).

Denne utredningen er i motsetning til McCarthy og Lane (2005) en dyptgående studie av om Beyond Budgeting kan anvendes i en offentlig forvaltet organisasjon. Derfor har problemstillingen i denne utredningen en eksplorativ hensikt.

4.2 Valg av forskningsdesign

Forskningsdesign utformes med den hensikt å kartlegge hvordan en skal besvare problemstillingen (Saunders et al. 2007). Valg av forskningsdesign underbygges av hvilken hensikt en har med det som skal utredes. Johannessen et al. (2007) beskriver flere typer design, blant annet tverrsnittundersøkelser, case og etnografiske design. Videre beskriver de at skillet mellom de ulike designene er karakterisert ved hva som skal studeres, hvor lang tid som benyttes på studiet og hvilke type data som skal samles inn. Denne utredningen har som formål å gå i dybden av Sjøforsvarets økonomistyringssystem for å undersøke om Beyond Budgeting konseptet kan anvendes. Saunders et al. (2007) viser til at case-studier passer bra som forskningsdesign hvis en ønsker å gå i dybden av det som studeres. Jacobsen (2005) beskriver også at case-studier er passende til å danne en dypere forståelse av fenomenet som studeres. Vi har derfor valgt å benytte case-studie som forskningsdesign i denne utredningen.

Johannessen et al. (2007) beskriver at det skilles mellom fire typer casedesign. Forskjellene mellom disse baserer seg på hvor mange analyseenheter og case som skal undersøkes. I denne utredningen er datainnsamlingen basert på respondenter fra fire ulike nivåer i Sjøforsvaret og et nivå i Forsvaret. Dette innebærer at hvert nivå kan karakteriseres som en analyseenhet og at Sjøforsvaret kan karakteriseres som et enkelt-case. Utredningen blir derfor basert på et enkelt-case av Sjøforsvaret og fem analyseenheter, som representerer hvert nivå i hierarkiet

4.3 Datainnsamling

Jacobsen (2005) skiller mellom to typer data med utgangspunkt i hvordan de samles inn. Disse kalles for primærdata og sekundærdata. Han beskriver primærdata som informasjon som innhentes for første gang, og har som hensikt til å besvare en bestemt problemstilling. Sekundærdata er en beskrivelse av informasjon som er innhentet av andre, og er ment for et annet formål enn å besvare problemstillingen. Saunders et al. (2007) beskriver årsrapporter og offentlige dokumenter som eksempler på sekundærdata.

For å beskrive økonomistyringssystemet i Forsvaret som direkte berører Sjøforsvaret er sekundærdata benyttet. Dette skal danne et teoretisk fundament for å gi leseren tilstrekkelig innsikt og kunnskap til analysekapittelet. Saunders et al. (2007) argumenterer for at påliteligheten til sekundærdataene bør evalueres. Vi har hovedsakelig benyttet offentlige dokumenter og interne regelverk som sekundærdata, for å beskrive økonomistyringssystemet som direkte berører Sjøforsvaret. Offentlige dokumenter mener vi er pålitelige da de sannsynligvis er utarbeidet av flere personer. Informasjon fra interne regelverk er ikke offentlig tilgjengelig, men vi mener at dette er en pålitelig kilde siden det også utarbeides av flere personer.

4.3.1 Kvalitativ metode

Johannessen et al. (2007) beskriver to ulike metoder for å samle inn data. Disse kalles for kvalitative og kvantitative metoder. Når formen på dataene som samles inn er tekst eller ord som skal tolkes, kalles dette for en kvalitativ metode. Hvis det imidlertid skal samles inn data i form av tall eller størrelser som skal kategoriseres og telles opp, kalles dette for en kvantitativ metode. Jacobsen (2005) argumenterer for at hver av de to metodene har fordeler og ulemper. Han argumenterer samtidig for at metoden som velges vil være avhengig av hvordan problemstillingen skal besvares.

Jacobsen (2005) argumenterer for at kvalitative metoder egner seg best til undersøkelser der en vet lite om fenomenet som skal studeres. Videre innebærer dette at en vet lite om hvordan problemstillingen skal besvares i forkant av undersøkelsen, og på grunn av dette er det ofte et behov for fleksibilitet i undersøkelsesprosessen.

Det skilles hovedsakelig mellom observasjon og intervju innenfor kvalitativ metode (Johannessen et al 2007). Silverman (2010) beskriver intervjuer som passende når det er ønskelig å undersøke personers meninger eller oppfatninger av en situasjon. Han beskriver imidlertid at observasjon er mest hensiktsmessig når en ønsker å undersøke personers oppførsel eller atferd. Johannessen et al. (2007) beskriver intervjuer med at det skapes en relasjon og dialog mellom respondenten og intervjueren. Dette gir anledning til å stille oppfølgende spørsmål slik at det kan fokuseres på den informasjonen som er interessant for studiet. De argumenterer samtidig for at en må være klar over at respondenten kan bli påvirket av intervjueren og settingen for intervjuet.

Om Beyond Budgeting kan anvendes i en offentlig forvaltet organisasjon er en mindre kjent fenomen. Dermed er problemstillingen utarbeidet for å belyse et mindre kjent fenomen, slik at det er hensiktsmessig å benytte kvalitativ metode. Det blir videre benyttet kvalitative intervjuer siden det er hensiktsmessig å vite hvilken mening og oppfattelse de ansvarlige i Sjøforsvaret har om dagens økonomistyringssystem.

4.3.2 Intervju

Johannessen et al (2007) viser til at kvalitative intervjuer har ulike former for struktur. Strukturen på intervjuet er utgangspunktet for om intervju spørsmålene og tema er fastlagt på forhånd. Saunders et al. (2007) beskriver blant annet semi-strukturerte intervjuer, der forskeren har en liste med spørsmål og temaer som kan benyttes. Han beskriver også at rekkefølgen av spørsmålene som stilles er avhengig av hva som er naturlig å spørre om.

Vi valgte semi-strukturerte intervjuer der tema og spørsmål var fastsatt på forhånd, men rekkefølgen på spørsmålene ble ulikt for dem vi intervjuet. Grunnlaget for dette var at vi ikke ønsket at respondentene skulle styres og bli fastlåst på bestemte spørsmål. Som utgangspunkt for samtalen utarbeidet vi en intervjuguide som inneholdt spørsmål som vi mente var relevante for å besvare problemstillingen (se vedlegg). For å undersøke hvordan Sjøforsvarets økonomistyringssystem fungerer, ble spørsmålene i intervjuguiden basert på Beyond Budgeting prinsippene.

Vi gjennomførte intervjuer i Oslo, på Akershus festning og på Haakonsværn i Bergen. I forkant av intervjuene presenterte vi kort hvem vi var, og hvilke temaer vi ønsket å fokusere på. Vi var opptatt av at intervjuet skulle oppfattes som åpent, uten fastlagte rammer. Hensikten med dette var at respondenten skulle relatere spørsmålene til egen erfaring og kunnskap på en naturlig måte. Det ble stilt oppfølgingsspørsmål, og respondenten fikk til en viss grad styre samtalen så lenge informasjonen var relevant. For å være sikre på at vi oppfattet all relevant informasjon så riktig som mulig, og at vi var i stand til å sitere respondentene i utredningen, brukte vi lydopptak. I startfasen av intervjuene spurte vi respondentene om dette var greit. Alle respondentene aksepterte lydopptak. Dette bidro til at vi fikk fokus på hvilke svar vi faktisk fikk under intervjuene, og følgelig bedre forutsetninger for å stille eventuelle oppfølgingsspørsmål.

Johannessen et al. (2007) mener at antall respondenter som velges ut til intervjuene er avhengig av hvor omfattende undersøkelsen er, og eventuelle tidsbegrensninger. Jacobsen

(2005) mener at det bør settes en øvre grense på 20 respondenter. Han argumenterer for dette siden informasjonen som samles inn fra intervjuer ofte er detaljert og tidkrevende. På grunn av at utredningen skal gjennomføres i løpet av et halvt år, har vi valgt å samle inn data fra 6 respondenter fordelt på 5 intervjuer. Saunders et al. (2007) mener at hvis det velges færre respondenter, bør en fokusere på å hente inn mer detaljert informasjon av respondenter som har god kunnskap og refleksjon rundt fenomenet.

Johannessen et al. (2007) poengterer at metoden for å velge ut respondenter er viktig siden dette former analysen av dataene som samles inn. Rekrutteringen av respondentene ble formidlet gjennom to kontaktpersoner i Forsvaret. En fra Forsvarsstaben (nivå 1) og en fra Sjøforsvaret (nivå 3). Kontaktpersonen fra nivå 3 var også villig til å formidle nye respondenter i etterkant av gjennomført intervju.

Dialogen med kontaktpersonene ble opprettet ved at de kontaktet Norges Handelshøyskole, og meldte en interesse for at det ble gjennomført en studie av Beyond Budgeting i Forsvaret. Vi utarbeidet problemstillingen, og en beskrivelse av hvordan vi ønsket å gjennomføre studiet. Dette var interessant for begge parter og dermed ble det opprettet en dialog. For at vi skulle komme i kontakt med de relevante respondentene beskrev vi hvilke kriterier de måtte oppfylle. Kriteriene innebar at vi ønsket én respondent fra hvert nivå i Sjøforsvaret og en respondent som representant for Forsvaret. Samtidig skulle de ha god kjennskap til Forsvarets økonomistyringssystem. Johannessen et al. (2007) beskriver dette som en kriteriebasert utvelgelse.

Hensikten med intervjuene var å samle inn data om respondentenes meninger og oppfatninger om dagens økonomistyringssystem i Sjøforsvaret. Dette for å undersøke om Beyond Budgeting konseptet kan anvendes. For å få et overordnet bilde av Sjøforsvarets posisjon i etaten Forsvaret valgte vi først å intervju en respondent fra Forsvarsstaben. Vi intervjuet deretter et utvalg respondenter på nivåene i Sjøforsvarets hierarki. Respondentene på de ulike nivåene har ikke arbeidet like mange år i Forsvaret, og de har også ulik bakgrunn i organisasjonen (se tabell 3). Dette gjør at informasjonen vi samlet inn, både fra Sjøforsvaret og Forsvarsstaben, gir ulike perspektiver av økonomistyringssystemet som direkte berører Sjøforsvaret.

Intervjuet på nivå tre ble gjennomført som et gruppeintervju med to respondenter. Jacobsen (2005) beskriver gruppeintervjuer som hensiktsmessig for å undersøke enighet eller uenighet

i gruppen, og dermed forstå relasjonen mellom respondentene. Blant årsakene til at intervjuet på nivå 3 ble gjennomført som gruppeintervju, var at begge respondentene hadde mulighet og ønske om å bli intervjuet på det aktuelle tidspunktet. Jacobsen (2005) argumenterer for at respondentene i et gruppeintervju kan utvikle en felles forståelse av situasjonen som undersøkes. Dette kan føre til at respondentenes individuelle meninger blir vanskelig å oppfatte for intervjueren. I arbeidet med analysen har vi derfor vært klar over at informasjonen vi samlet inn fra nivå 3 kan ha blitt påvirket av hverandres oppfatninger.

En oversikt over respondentene illustreres i tabell 3:

Nivå	Intervjuets varighet	Antall år i Forsvaret	Respondent
1	70 min	14 år	1
2	85 min	17 år	2
3	80 min	18 år	3A
		13 år	3B
4	65 min	11 år	4
5	85 min	15 år	5

Tabell 3: Informasjon om respondentene

Tabellen presenterer opplysninger om hvilket nivå i Forsvarets hierarki som respondenten tilhører. Antall år respondenten har jobbet innenfor Forsvaret gir en indikasjon på erfaring, men ikke nødvendigvis antall år respondenten har arbeidet med det økonomiske styringssystemet.

Johannessen et al (2007) beskriver pseudonymer som hensiktsmessig for å at respondentene blir fremstilt som anonyme i undersøkelser. I denne utredningen er personene som ble intervjuet fremstilt med en tallverdi fra 1 til 5, og blitt kalt for respondenter. Det har også vært en dialog med respondentene angående hvordan de blir fremstilt, for å sikre tilstrekkelig anonymitet.

4.4 Forskningskvalitet

Johannessen et al. (2007) argumenterer for at det er viktig å evaluere de metodiske valgene som blir tatt i forbindelse med utarbeidelsen av studiet. Han beskriver dette som kvaliteten

på forskningen. Dette knytter seg til tre begreper: reliabilitet, begrepsvaliditet og ekstern validitet.

4.4.1 Reliabilitet

Johannessen et al (2007) beskriver reliabilitet som påliteligheten til dataene som benyttes i undersøkelsen. Dette innebærer en evaluering av hvilke data som samles inn, hvordan de er samlet inn og hvordan de analyseres. Saunders et al (2007) definerer reliabilitet som i hvilken grad teknikken for datainnsamling og prosedyren for analyse vil gi konsistente funn. Konsistente funn innebærer at andre forskere skal ha mulighet til å oppnå det samme resultatet som dette studiet. Jacobsen (2005) argumenterer for at utredningens reliabilitet styrkes hvis en får de samme resultatene ved å gjenta undersøkelsen. Johannessen et al. (2007) mener imidlertid at kvalitative undersøkelser ikke vil gi samme resultat hvis en annen forsker gjentar undersøkelsen. Dette mener de på grunn av at intervjuer er kontekststøttede, siden forskeren og intervju situasjonen påvirker datainnsamlingen. På bakgrunn av dette mener Johannessen et al (2007) at en grundig forklaring av hvordan undersøkelsen er gjennomført vil styrke reliabiliteten.

I forbindelse med utvelgelsesprosessen satte vi kriterier for hvilke respondenter vi ønsket at kontaktpersonene skulle formidle til oss. Det kan likevel hende at respondentene er plukket ut av kontaktpersonene med den hensikt å fremheve et spesielt syn, noe som eventuelt kan svekke reliabiliteten. Derfor har vi vært bevisste på hvilke respondenter vi har kommet i kontakt med, og deres kjennskap til hverandre, i den grad det har vært mulig.

Jacobsen (2005) argumenterer for at valg av lokalisering for intervjuene kan påvirke respondentenes atferd. Saunders et al. (2007) viser til at lokaliseringen av intervjuene bør foregå i kjente omgivelser for respondenten. Hensikten med dette er å skape en trygg "setting" for intervjuet, slik at respondenten skal besvare spørsmålene på en ærlig og naturlig måte. Derfor valgte vi å gjennomføre intervjuene på respondentenes arbeidsplass. Samtidig ble dato og tidspunkt for hvert intervju fastsatt minimum tre dager i forkant. Slik fikk respondentene mulighet til å sette av tid til intervjuet.

En må også ifølge Jacobsen (2005) ta hensyn til at respondentene kan utsettes for ulike stimuli og signaler som fører til at de opptrer på en spesiell måte. Ved at intervjuguiden ble utformet som en veiledning for intervjuet, fikk vi mulighet til å stille åpne spørsmål, der respondenten til en viss grad hadde mulighet til å styre samtalen. Dette førte til at våre

meninger ikke kom tydelig fram til respondentene og påvirket deres svar. Siden vi har vært to intervjuere, delte vi roller før hvert intervju. Dette for å sikre at respondentene ikke skulle føle seg ukomfortable av at to personer stiller spørsmål. Den ene noterte og lyttet, samtidig som den andre stilte spørsmål. Hensikten med dette var at respondentene skulle føle seg avslappet og komme med naturlige og personlige meninger. Kort tid etter hvert intervju diskuterte vi også hvordan vi opplevde intervjuet og respondenten. Dette ble notert ned slik at vi senere kunne drøfte respondentenes holdninger og kroppsspråk.

I startfasen av intervjuene fikk vi godkjent av respondentene å bruke båndopptaker. Vår oppfatning er at respondentene har vært komfortable med lydopptak, og samtlige har fått tilbud om å lese egne intervjutranskript i ettertid. Jacobsen (2005) argumenterer for at bruk av båndopptaker gir resultatene en større tyngde. Dette innebærer at andre forskere kan få tilgang til rådataene hvis de ønsker å undersøke om resultatene vi har kommet fram til er pålitelige. Lydopptaket har også vært nyttig for å få med alt som ble diskutert under intervjuene. For å øke tilgjengeligheten til intervjudataene, ble lydopptaket nedskrevet til transkripter etter hvert intervju.

4.4.2 Begrepsvaliditet

Det er flere definisjoner på hva begrepsvaliditet innebærer. Johannessen (2007) definerer begrepsvaliditet som troverdigheten til resultatene i studiet. Jacobsen (2005) beskriver dette som at det uttrykker i hvilken grad resultatene oppfattes som riktige. Han argumenterer for at resultatene kan karakteriseres som riktige hvis flere forskere er enige om funnene i studiet. Silverman (2010) definerer begrepsvaliditet som sannhet, der sannhet kan tolkes i hvilken grad resultatene representerer fenomenet som studeres.

Hensikten med intervjuene er å innhente informasjon fra respondenter som har stor kunnskap og erfaring med dagens økonomistyringssystem i Sjøforsvaret. Dette fører til at validiteten styrkes siden vi kritisk har valgt ut respondentene (Jacobsen 2005). Samtidig er vi klar over at noen av respondentene ikke nødvendigvis har reflektert rundt de spørsmålene vi har stilt. De kan også ha mangelfull kunnskap om hvilke temaer som det stilles spørsmål om. Vår utfordring ble derfor å formulere gode spørsmål, uten å legge for store føringer på respondentenes svar. Hensikten med dette var å fremheve respondentenes personlige meninger.

Jacobsen (2005) beskriver også andre faktorer som kan påvirke begrepsvaliditeten til resultatene. Han påpeker at respondentene kan ha en egeninteresse for å lyve eller framstille et spesielt syn. Dette er avhengig av om respondentene er usikre på hvilke konsekvenser informasjonen vil gi. For å øke begrepsvaliditeten har vi derfor presentert respondentene som anonyme i utredningen, slik at de ikke skal kunne gjenkjennes.

Hvordan dataene er kategorisert har betydning for begrepsvaliditeten (Jacobsen 2005). Jacobsen (2005) argumenterer for at tilfeldig kategorisering kan gi mindre troverdige resultater. Derfor blir det foreslått at flere bør foreta kategoriseringen av dataene. Hvis flere forskere danner de samme kategoriene, er dette en indikasjon på at kategoriseringen ikke er tilfeldig. Siden vi er to personer i denne utredningen, har vi hver for oss kategorisert dataene. Dette har ført til at kategoriseringen er mindre tilfeldig, og gir dermed økt troverdighet.

4.4.3 Ekstern validitet

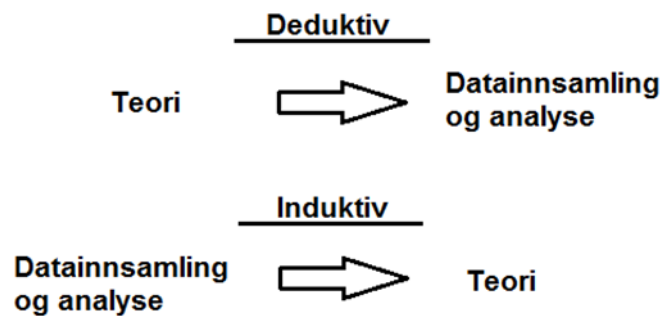
Johannessen et al. (2007) viser til at kvalitative studier har til hensikt å danne overførbar kunnskap, og gi en økt forståelse av fenomenet som studeres. Saunders et al. (2007) mener at en kvalitativ studie ikke har som hensikt å generalisere funnene, men å styrke overførbarheten. Hensikten med utredningen er å kartlegge om Sjøforsvaret kan anvende Beyond Budgeting prinsippene. Derfor skal ikke denne utredningen generalisere funnene, men danne et grunnlag for økt kunnskap om Beyond Budgeting i en offentlig forvaltet organisasjon.

Våre resultater skal gi et helhetlig bilde av hvilket potensiale det er for å anvende Beyond Budgeting i Sjøforsvaret. Respondentene fra nivå 2 til nivå 5 representerer Sjøforsvaret og nivå 1 representerer Forsvarsstaben. Sistnevnte er valgt ut siden dette nivået har ansvar for den overordnede styringen for styrkeproduksjonsgrenene, deriblant Sjøforsvaret. Vi mener derfor at det er hensiktsmessig å inkludere dette nivået, slik at vi får informasjon fra alle nivåene i etaten Forsvaret.

4.5 Analyseprosessen

Saunders et al. (2007) beskriver to prosesser for å analysere data. Når det benyttes eksisterende teori som et rammeverk for hvordan datainnsamlingen og analysen skal gjennomføres, kalles dette for en deduktiv prosess. Hvis imidlertid data samles inn og

analyseres for å utarbeide en teori, kalles dette for en induktiv prosess (Saunders et al. 2007) De to prosessene illustreres i figur 10.



Figur 10: Deduktiv -og induktiv analyseprosess

Jacobsen (2005) argumenterer for at begge prosessene for å analysere data kan føre til utfordringer for resultatene. Ved å benytte en deduktiv tilnærming kan det føre til at en bare leter etter informasjon som er relevant i forhold til de teoretiske antagelsene, uten å være åpen for ny informasjon. En induktiv tilnærming kan imidlertid føre til det motsatte. En kan risikere å samle inn så mye informasjon om et nytt fenomen, uten å danne teorier, siden en ikke vet hvilken informasjon som skal samles inn. Saunders et al. (2007) mener at det kan være hensiktsmessig å kombinere de to prosessene for å avgrense analysen, men samtidig være åpen for ny informasjon.

Som utgangspunkt for undersøkelsen er det utviklet et rammeverk for datainnsamling, som danner fundamentet for analysen. Dette rammeverket er basert på tidligere teori og forskning som kan knyttes opp mot utredningens studie. Dette utgjør dermed den deduktive tilnærmingen av analysen. Kategoriseringen av datamaterialet blir basert på hva som er karakteristisk med Sjøforsvarets økonomistyringssystem og blir analysert uten et teoretisk rammeverk, og dermed utgjør dette en induktiv tilnærming.

Etter hvert intervju ble lydopptaket transkribert. Jacobsen (2005) viser til at arbeidet med analysen blir enklere når intervjudataene blir omformet fra lyd til tekst.

Saunders et al. (2007) argumenterer for at det første steget i analysen av kvalitative data er å kategorisere datamaterialet. Han viser til at kategoriseringen vil strukturere analysen og inndelingen vil være avhengig av hva som er hensikten med studiet. Johannessen (2007) beskriver blant annet en inndeling av data som tversnittbasert. Dette innebærer at inndelingen i kategorier avhenger av hvordan dataene skal leses. Vi har valgt å lese dataene

som fortolkende siden vi ønsker å analysere hvilke meninger som kan tolkes av det som blir sagt av respondenten.

Lydopptakene ble transkribert med utgangspunkt i intervjuguiden for å legge et grunnlag for kategoriseringen. Jacobsen (2005) argumenterer for at dette er et godt utgangspunkt for å danne kategorier. Kategoriseringen ble gjort fortløpende etterhvert som intervjuene ble gjennomført, slik at vi kontinuerlig fikk mulighet til å tilføye tanker og kritikk til dataene. Kategoriene ble deretter kontinuerlig tilpasset vår oppfattelse av intervjuene. Noen kategorier ble sammenslått og andre ble delt opp i underkategorier. Jacobsen (2005) kaller dette for hierarkisk kategorisering.

5. Analyse

I dette kapittelet presenterer vi resultater fra datainnsamlingen som er relevante for å besvare problemstillingen. Våre resultater er derfor basert på respondentenes meninger og oppfattelser av de deler av økonomistyringssystemet som berører Sjøforsvaret. Dette innebærer at dataene som blir presentert fra respondent 1 er representative for Forsvaret og dermed Sjøforsvaret. Respondent 2-5 representerer nivåene i Sjøforsvaret. Utgangspunktet for inndelingen av dette kapittelet er basert på det analytiske rammeverket som ble presentert i slutten av kapittelet om teori. Etter flere gjennomganger av dataene, ble våre resultater delt inn i fem hovedkategorier. Kategoriseringen tar sikte på å synliggjøre relevante data for å besvare problemstillingen i påfølgende kapittel.

Ifølge Saunders et al.(2007) skal resultatene presenteres på en klar og forståelig måte. Videre argumenterer han for at resultatene som presenteres ikke skal inneholde forskerens subjektive meninger. Respondentenes svar fra datainnsamlingen blir derfor presentert på en objektiv måte, og ved bruk av sitater. Saunders et al. (2007) viser til at sitater kan forenkle betydningen av respondentenes meninger.

Enkelte begreper er det hensiktsmessig å gjøre rede for:

- Politisk nivå = Stortinget og Forsvarsdepartementet
- Ansvarlige = Ansatte med ansvar for økonomi og operasjonell drift. Økonomisk ansvar innebærer blant annet utarbeidelse av prognoser, budsjettoppfølging, og budsjettplanlegging. Operasjonelt ansvar innebærer gjennomføring av oppdrag, og avviksrapportering fra oppdragsplan.

5.1 Påvirkning av ressurstildeling i budsjetteringsprosessen

For å undersøke hvordan ressurser blir gjort tilgjengelige til Sjøforsvaret, og hvordan dette inkluderes i budsjetteringsprosessen, er det hensiktsmessig å belyse nivåenes påvirkning av ressurstildelingen. Med ressurstildeling mener vi tildelingen av penger fra politisk nivå til Forsvaret, og videre ned i Sjøforsvarets organisasjon. I dette avsnittet presenterer vi resultatene knyttet til respondentenes evne til å påvirke ressurstildelingen fra politisk nivå, før budsjettåret starter. Resultatene indikerer også om respondentene får de ressursene de

selv mener det er behov for. Vi fant det hensiktsmessig å skille mellom drift og investeringer, siden ressurstildelingen gjennomføres på ulike måter.

5.1.1 Budsjetteringsprosessen

Budsjetteringsprosessen i Sjøforsvaret blir oppfattet som en omfattende og tidkrevende prosess. I tillegg påpeker flere av respondentene at budsjettet ikke nødvendigvis gir en god indikasjon på hvordan bevilgninger optimalt bør fordeles utover budsjettåret. Dette blir blant annet indikert at det politiske nivået ikke alltid har nok innsikt i hvilke ressursbehov som er nødvendige for å nå målsettingene det kommende året.

"Det har jo veldig mye med kompetanse å gjøre også. Hvis du ikke kjenner organisasjonen din, og vet hva som er ressurskrevende, hvordan greier du da å budsjettere?" (Respondent 1)

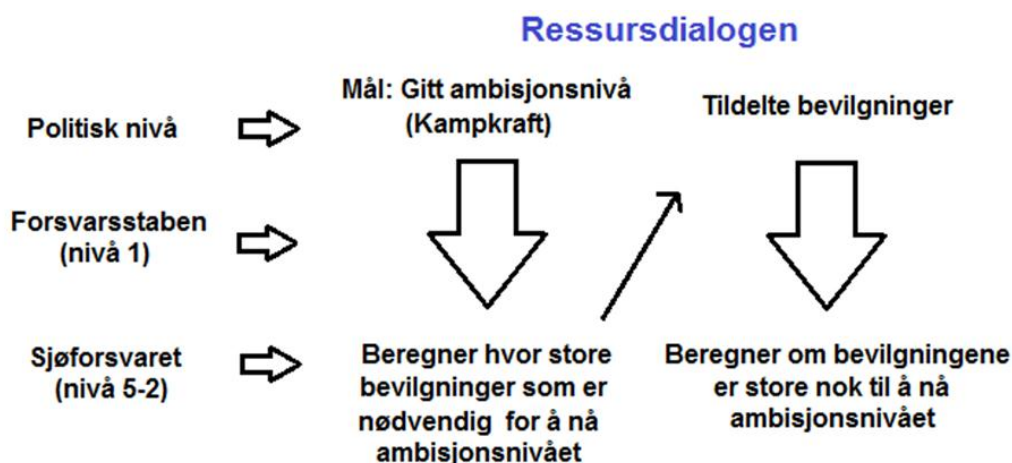
At det politiske nivået kan ha mangelfull innsikt blir begrunnet av respondent 1 med at de ikke alltid kan sette seg tilstrekkelig inn i alle deler av Forsvaret. Følgelig kan det være utfordrende å bevilge ressurser av riktig størrelsesorden. Med dette som utgangspunkt, argumenterer respondenten for at en omfattende budsjetteringsprosess ikke er hensiktsmessig dersom det likevel ikke resulterer i riktige tildelinger. Respondenten sier i denne sammenheng følgende:

"Hvis det blir dårlig kvalitet på det plantallet, og du bruker mye ressurser på det, ja da er det klart at det ville vært bedre å gange forrige års regnskap med null komma ett eller annet, og så ville du fått høyere kvalitet på tallet." (Respondent 1)

Med grunnlag i dette, argumenterer respondenten videre for at det i så fall er uforsvarlig å bruke store ressurser på å utarbeide årlige budsjetter for Forsvaret:

"Den prosessen mener jeg vi nok kunne ha redusert ganske kraftig. Både automatisert og gjort til mye mer gjenbruk av informasjon fra året før." (Respondent 1)

Budsjetteringsprosessen blir beskrevet som en Bygg opp prosess i Sjøforsvaret. Det operasjonelle nivået starter med å utarbeide et budsjettforslag for sitt nivå. Det viser seg at nivåene har ulik grad av påvirkning gjennom budsjettinnspillene, og ressursdialogen.



Figur 11: Ressursdialogen

Ressursdialogen blir oppfattet som en kontinuerlig og omfattende prosess, der dialogen former budsjettinnspillene gjennom året. Dette innebærer blant annet endringer i mål om kampkraftnivå og uforutsette hendelser som endrer budsjettinnspillene.

"Hvis du tenker 2013, som er det neste budsjettåret, så begynte den prosessen i januar, slutten av januar, tror jeg. Og da er det førsteutkast. Da må det lages et årsprogram. Når skal fartøyene seile, hvor skal de seile, hvor lenge skal de være ute? Da må jeg ha det årsprogrammet som da lages, også budsjetterer jeg ut fra det, så leverer vi et innspill." (Respondent 4)

"Budsjettprosessen går nesten i et år. Da har man hele tiden ressursdialogen, i forhold til at man «vil at dere skal dra til Svalbard», og så videre. Så lander du på et nivå, både i forhold til ressurser og oppdrag." (Respondent 3B)

Dialogen innebærer at nivåene kontinuerlig kommuniserer hva som kan produseres av kampkraft for ressursene som blir bevilget. Flere av respondentene mener at ressursdialogen i stor grad var preget av spørsmål fra det politiske nivået. Forespørslene dreier seg om hvilke forutsetninger som er lagt til grunn i utarbeidelsen av budsjettinnspillene fra de lavere nivåene. Flere av respondentene oppfatter disse for å være resultater av et betydelig kontrollbehov av arbeidet som gjøres på lavere nivåer:

"Når vi leverer inn budsjettinnspillet så må vi forvente å få ca. 50 spørsmål fra Høyre sin stortingsgruppe, FRP sin stortingsgruppe, fra Forsvarskomiteen. Det kreves mange årsverk!" (Respondent 3A)

"Vi leverer inn, også tar vi gjerne et møte der de spør og graver litt, også hender det at nivå 3 ringer til meg fordi de har fått et spørsmål fra nivå 2, som de vil at jeg skal være med på å svare på." (Respondent 4)

5.1.2 Ressurstildeling for drift

Våre funn viser at respondentene har mulighet til å påvirke tildelingen til drift gjennom utarbeidelse av budsjettinnspill. Hvor godt faktiske bevilgninger for budsjettåret stemmer overens med budsjettinnspillene i forkant, er blant annet resultater av hvor godt respondentene klarer å formidle sine behov for bevilgninger. På nivå 1 argumenterer respondenten for at viktigheten av riktig kommunikasjon knyttet til hva som blir faktiske bevilgningsutfall i budsjettet, i stor grad kan generaliseres til hele den offentlige sektor:

"Som i alle andre deler av offentlig sektor er middelet for å få bevilgningen/penger ofte en evne til å kommunisere riktig." (Respondent 1)

Kommunikasjonsmetoden, og følgelig hvordan nivåene er i stand til å påvirke tildelingene, har imidlertid endret seg de siste årene. Respondentene er samstemte i sin oppfatning om at de tidligere kunne påvirke tildelingen ved å "krisemaksimere". Dette innebar å argumentere for at de planlagte oppgavene langt ifra kunne gjennomføres uten økt ressursinngang:

"Det var jo mer en «krisemaksimeringstaktikk» før i tiden. At alt gikk «adundas» om vi ikke fikk midlene." (Respondent 3B)

Å argumentere godt for mer midler blir illustrert som et "spill", der en må finne argumenter som overbeviser, og som klargjør hva enheten kan få ut av gitte bevilgningsstørrelser. Siden bevilgningene for det kommende året langt på vei er vedtatt før året starter, har gode argumenter betydning for bevilgningsstørrelsene som gjøres tilgjengelig i budsjettåret:

"Vi har bedre gjennomslagskraft i argumentasjonen som selger bedre oppover. Det blir en slags indirekte påvirkning – altså vi kan synliggjøre at «hvis vi får disse rammene, vil det få disse konkrete konsekvensene.»" (Respondent 3B)

Effektene som potensielt kan oppnås, er avhengige av hvilket ambisjonsnivå som ligger til grunn for budsjettbevilgningene. I dialogen mellom nivåene i budsjetteringsprosessen er ofte ambisjonsnivå og bevilgningsnivå gjennomgående temaer:

"Måten styringen fungerer på er at man skal kunne håndtere forholdet mellom ønsket ambisjonsnivå og behov for ressurser. Så høyere leveransekrav betyr høyere ressursbehov. Det betyr at man må bli enig med sin overordnet om det kvalitetskravet, før man finner prisen på det." (Respondent 1)

På tross av en omfattende budsjetteringsprosess argumenterer flere av respondentene for at gjeldende ambisjonsnivå ikke samsvarer med de bevilgningene som blir foreslått. Dermed oppstår det igjen et argumentasjonsbehov for å synliggjøre hva de kan få til, og hva som blir konsekvensen(e) av å prioritere oppgaven(e) foran andre hensyn:

"Da er dilemmaet; «Skal vi redusere ambisjonsnivået i forhold til oppsatt plan?» «Kan en tverr prioritere?» «Er det muligheter for midler fra Forsvarsstaben? Regjering?»" (Respondent 2)

Det er imidlertid en vanlig utfordring i Sjøforsvarets økonomistyring at ressurstildelingen ikke samsvarer med ønskede målsettinger:

"Kostnaden med å oppnå målsettingene våre 100 % på alle enhetene i Sjøforsvaret er så mye større enn tildelte midler i Sjøforsvaret at du er nødt til og tverr prioritere. Vi vil, tror jeg, aldri komme på et nivå der alle de ønskede målsettingene med det norske forsvaret er fullstendig fylt innenfor de rammene vi har penger." (Respondent 5)

5.1.3 Ressurstildeling for investeringer

Investeringer gjøres som regel med et lengre tidsperspektiv. Dette innebærer at disse gjerne går over flere budsjettår. Ressursene tildeles derfor tilsvarende over investeringens tidshorisont, som da strekker seg lenger enn budsjettåret. Våre funn tyder på at bevilgningene til investeringer, som for eksempel større innkjøp av nytt materiell er god, og at behovene for kostbart utstyr er tilfredsstillt. Respondent 1 sier i denne sammenheng at Forsvaret i den siste tiden har fått prioritet:

"Vi har fått pengene vi har bedt om, og vi har hatt behov for å gjøre en del ting. Vi har satt i gang langsiktige investeringsprosjekter og så videre. Vi har kjøpt fregatter, og vi er i ferd med å kjøpe kampfly. Det er en finansieringsvilje for de tingene vi har behov for." (Respondent 1)

Dette er også representativt for oppfattelsen blant nivåene i Sjøforsvaret. Det stilles alltid midler tilgjengelig ved levering av maskiner og utstyr. Derfor vil det aldri være noen risiko for at leverandørene ikke får betalt for sine leveranser til Forsvaret:

"Vi har god langsiktighet på prosjektene våre når vi skal ha nye fregatter og kampfly. Vi kan ikke bare skrive under en kontrakt, også har vi plutselig ikke penger om to år. Vi legger også bevilgningene ned på disse prosjektene og følger disse over tid. Det betyr at på investeringssiden er det noe mer forutsigbart." (Respondent 1)

Hvilke investeringer som skal gjennomføres baseres ofte på hva Forsvaret tror vil være behovet i fremtiden. Siden for eksempel forutsetningene kan endres innen investeringen er gjennomført, må utstyret i noen tilfeller tilpasses:

"Slik som samfunnet er i dag, endres det veldig raskt. Når vi anskaffer fregatter, så har vi gjerne ingen som forestilte seg at vi skulle jakte på pirater i Afrika, for eksempel. Så da må du tilpasse deg." (Respondent 2)

5.2 Gjennomsiktighet i Sjøforsvaret

Formålet med dette avsnittet er å presentere hvordan, og hvilken informasjon som blir gjort tilgjengelig i Sjøforsvaret. Resultatene presenterer hvor god integrering det er mellom nivåene, og hvordan Forsvarets ERP-systemet tilrettelegger for åpen informasjon. Dette blir presentert med fokus på om nivåenes tilgang på informasjon, er tilstrekkelig for å ta egne avgjørelser.

Respondent 2 trekker fram møter med de andre styrkeproduksjonsgrenene som nyttig for egen økonomistyring:

"Jeg som sitter på nivå 2 rapporterer inn prognoser, avvik og forventet årsresultat hver måned til Forsvarsstaben. Så har vi et møte der jeg går gjennom rapporten og avvikene. Da er det personell, materiell, EBA, inntekter og forventet årsresultat som diskuteres. Da sitter alle de andre våpengrenene og hører på, og får innblikk i hva som er status i de andre forsvarsgrenene." (Respondent 2)

Noe informasjon blir altså formidlet vertikalt gjennom møtene mellom nivåene i Sjøforsvaret, men også horisontalt mellom grenene. Deler av informasjonen er "grei å vite"

for flere av nivåene, men en del av informasjonen blir også oppfattet blant flere av respondentene som direkte irrelevant. På nivå 5 er respondenten tydelig på at mye av informasjonen som kommer fra overordnede nivåer ikke er ønsket. Dette begrunnes med at informasjonen eventuelt blir å anse som irrelevant "støy", og ikke som relevant styringsinformasjon.

"De gjør jo en hel haug med vurderinger, og noen av disse her er jo intern planlegging, og internt arbeid som bare vil være støy og friksjon for oss i besetningen. De må vurdere en hel haug med alternativer også kommer de ut med resultatet av det igjen i etterkant. Vi trenger ikke å vite." (Respondent 5)

5.2.1 Integrering hierarkisk

Forsvaret bruker en styringsmodell som de kaller Integrert strategisk ledelse. Dette innebærer at Forsvarsstabens hierarkiske integrering med Forsvarsdepartementet skal være spesielt god:

"(...) vi kaller det Integrert strategisk ledelse. Utgangspunktet for det, er at vi skal samarbeide tydeligere med overordnet departement på mange måter i den daglige styringen." (Respondent 1)

Integreringen skaper en gjennomsiktighet i den daglige styringen, som bidrar til å gi nivå 1 retningslinjer og innspill til sin styring fra Forsvarsdepartementet. Samtidig får Forsvarsdepartementet et innblikk i hva som er viktig fra underordnet nivå. Dette legger til rette for gjensidig forståelse, noe som innebærer at nivå 1 oppfatter hvilke områder som er politisk viktig fra Forsvarsdepartementet sin side. Dette gir også Forsvarsdepartementet en indikasjon på hvilke hensyn som bør ivaretas i styrkeproduksjonsgrenene.

Graden av generell tilrettelegging for hierarkisk integrering er imidlertid varierende. Sjøforsvaret har et relativt godt utgangspunkt for innsikt i sin organisasjon:

"Vi er lik her på basen. Historisk, kulturelt og at vi geografisk er samlet." (Respondent 3B)

"Vi er mye mer heldig enn luftforsvar og hær. Hele Sjøforsvaret er på Haakonsværn. Da kan vi bygge hverandre opp." (Respondent 3A)

Alle respondentene deler imidlertid ikke oppfatningen om at sitt nivå er tjent med høy organisatorisk integrering. Respondent 5 betrakter sitt nivå som isolert fra de overordnede nivåene i Sjøforsvaret. På spørsmål om økt organisatorisk integrering er ønskelig, får vi følgende svar:

"Nei, det er fordi mine arbeidsoppgaver er å drifte denne enheten, og jeg er veldig glad for den støtten jeg får av nivå 4 for å håndtere alle slags daglige forespørslers og planer som skal foregå om et år." (Respondent 5)

Respondenten gir uttrykk for at den har tilstrekkelig tillitt til at nivå 4 har nok innsikt til å ivareta de fartøysrelaterte forespørselene. Dette blir trukket frem som en fordel som legger til rette for at respondent 5 kan fokusere på driftsrelaterte oppgaver.

5.2.2 Enterprise Resource Planning system (ERP)

Forsvarets ERP-system blir trukket frem av en respondent som et tiltak for å øke mengden tilgjengelig informasjon. Dette er en del av omstillingen som Forsvaret har vært gjennom de siste ti årene. Flere effektivitetstiltak er gjort. Blant disse implementering av et system levert av SAP:

"Alt er samlet i et system, som gjør at vi har fått mer gjennomsiktighet, mer «track» på styringsinformasjon på tvers av hele Forsvaret." (Respondent 1)

Selv om Forsvaret har oppnådd større gjennomsiktighet gjennom implementering av SAP, understrekes det at det fortsatt er utfordringer knyttet til å få ut direkte målbare resultater av SAP-systemet. Det som vises av informasjon i SAP er kvantitative størrelser som knytter seg til budsjettet, i tillegg til hva som er brukt av innsatsfaktorer. Dermed er det en samstemt oppfattelse av at SAP fungerer bra i økonomistyringen. Respondent 3B sa i denne sammenheng at:

"Det er bare kompetansen din som setter begrensning på hva klarer å finne ut av styringsinformasjon når det gjelder økonomistyring. Så er det ekstremt bra på økonomistyringsinformasjon." (Respondent 3B)

Kvalitative størrelser som strategi og målsetninger i Sjøforsvaret og Forsvaret blir trukket frem som områder fungerer mindre bra i SAP.

"Det vi ikke har fått helt til er det å integrere med strategi og balansert målstyring, og integrere det slik at vi får systemstøtten på det. Jeg har ikke noe styringsinformasjon om hvordan vi ligger an i forhold til strategi eller operativ evne." (Respondent 3B)

"Jeg kan se hva de har fått tildelt, og hva de har brukt, om de har brukt for mye penger, men hva de har fått ut av det står ikke i SAP. Det er helt umulig å finne ut av i SAP." (Respondent 4)

Selv om SAP legger til rette for å hente ut informasjon om andre nivåer og avdelinger, mener flere av respondentene at det ikke er hensiktsmessig å hente ut denne informasjonen fra SAP:

"Jeg har god innsikt på resten av fartøyene, men jeg ser ikke noe grunn til å bruke tid på hva andre driver med. Men systemet er jo slik at jeg kan gå inn å se på." (Respondent 4)

5.3 Viktigheten av å følge budsjettet

For å kunne si noe om mulighetene til å forkaste budsjettet i Sjøforsvaret, er det relevant å presentere hvor sterkt budsjettet står som styringsverktøy i dag. Resultatene presenterer hvordan budsjettet anvendes i Sjøforsvarets økonomistyring, og viser i hvilken grad det styres etter budsjettet.

Hvordan nivåene presterer i forhold til budsjettet dekkes inn av prognoseutarbeidelsen. Avvik i form av over- og underforbruk skal formelt rapporteres inn månedlig til overordnet nivå:

"Når jeg begynte i 2012, tok jeg budsjettet mitt, la det over i prognosen, også så jeg «hva har endret seg siden jeg laget budsjettet her?», også endrer jeg prognosen min." (Respondent 4)

Denne formen for prognoseutarbeidelse er representativ for alle nivåene i Sjøforsvaret. Prognoseutarbeidelsen er underlagt styringskonseptet i Forsvaret, og skal derfor delegeres så langt det er hensiktsmessig. At Sjøforsvaret velger å delegere ansvaret for prognoseutarbeidelsen er et bevisst valg, og ikke representativt for samtlige forsvarsgrener.

"Der er det stor variasjon i Forsvaret. Hvor enkelte grener velger å delegere minst mulig. Vi har valgt å delegere så langt som mulig. Så langt som det er hensiktsmessig." (Respondent 3A)

Flere av respondentene trekker fram drivstoff som en post som det typisk rapporteres på. Dette skyldes at det er en innsatsfaktor som typisk fluktuerer i pris. Avvik fra pris som ligger til grunn 1.1 kan derfor isolert legge grunnlaget for avviksrapportering i budsjettåret. Respondenten fra nivå 4 beskriver at avviksrapporteringen skal avdekke om det styres mot balanse 31.12. Hvis for eksempel drivstoffprisene endres i løpet av året blir dette signalisert ved å rapportere avvik. Eksempelet illustrert nedenfor av nivå 4 er ifølge respondenten også representativt for andre risikoer som ammunisjon og lønn:

"Da må du si at du ikke styrer mot balanse, og hvorfor du ikke gjør det, men der er de veldig opptatt av at du leverer inn de risikoene som vi har da." (Respondent 4)

Samtlige respondenter har en oppfatning av at budsjettet tar mye av fokuset i den daglige styringen. Respondent 1 trekker frem at det å bruke opp pengene som er bevilget blir et mål i seg selv, da det indirekte gir et signal om hvor god prestasjonen er:

"Følelsen av at vi historisk sett blir klappet på skulderen når vi bruker opp pengene, istedenfor å bli klappet på skulderen når vi leverer effekter tilbake til samfunnet for disse bevilgningene er klart." (Respondent 1)

Nivåene styres på avvik fra plan. Dette fører til at minimering av avvik dermed blir viktig for å sende signaler om hvor godt nivået styrer i henhold til budsjett:

"Det har vært en del år der det har vært like ille å gå 20 millioner i pluss som å gå 20 millioner i minus. Det tar seg ikke bra ut hvis vi sitter igjen med for mye penger, da har vi ikke spilt riktig." (Respondent 3B)

Den månedlige rapporteringen skal gjøre de overordnede nivåene oppmerksomme på eventuelle avvik på et tidlig stadium, samt hva som er årsaken til disse. Tidligere hadde Forsvaret et rykte på seg for å ha såkalte "nyttårsøvelser" ved ubrukte bevilgninger. Flere av respondentene kan imidlertid ikke utelukke fullstendig at slike kan forekomme, og at incentivet til å bruke opp restbevilgninger fortsatt eksisterer. Respondent 3A sier i denne sammenheng at:

"Jeg føler ikke at vi er der lenger. Men si at vi sitter igjen med 100 millioner. Da vil nok noen i Oslo tenke at «kanskje vi har gitt for mye, og bør gi mindre neste gang?» Så den er der, men ikke så åpenbar som tidligere, da vi gikk ut og skjøt opp alle skuddene." (Respondent 3A)

Respondent 1 er kritisk til det sterke fokuset på minimale avvik, siden det er overforbruk og underforbruk som får fokus, og ikke det som leveres av effekter tilbake til skattebetalerne. Respondenten argumenterer videre for at styring etter kontantprinsippet ikke er optimalt, sett i sammenheng med effektiv drift:

"Hvis du spør en anselig mengde mennesker om dette temaet vil de nok si at kontantprinsippet er til hinder for effektiv utnyttelse av ressurser." (Respondent 1)

Mot avslutningen av året bærer økonomistyringen preg av "timing" for å få pengeresultatet til å se best mulig ut i forhold til budsjett. Avslutningen fremstår som en tidkrevende prosess. Om en regning havner før eller etter årsskiftet kan ha betydning for hvor godt prestasjonen blir oppfattet på overordnede nivåer. Prosessen oppfattes som unaturlig, og ødeleggende for optimal styring:

"Det er et statlig onde at en skal treffe blink et tidspunkt i året. Når man har 2 milliarder, som vi har i sving, så er det en stor mølle som beveger seg. Skal man «fryse» i et øyeblikk og så gå videre. Det er veldig kunstig." (Respondent 3B)

Rullerende prognoser blir blant flere av respondentene presentert som er et konkret forslag for å unngå den "kunstige frysingen" som budsjettet gir. Dette underbygger de med at det gir en mulighet til alltid å styre med grunnlag i en fullverdig periode. Dermed argumenterer enkelte for at det kan redusere ressursbehovet knyttet til avslutningen av året. Årsavslutningen oppfattes som unyttig og ikke minst ødeleggende for god økonomistyring. Med utgangspunkt i prognosene som utarbeides i dag, poengterer flere av respondentene at det ikke nødvendigvis er store endringer som skal til for å få en bedre dynamikk. Dette illustrer respondent 4 som en potensiell mulighet, på tross av det faktum at statsbudsjettet ikke kan ignoreres:

"Hvorfor ikke hele tiden se for seg de fire neste månedene? Det kunne vi gjort selv med statsbudsjettet som ligger der. Det hadde vært en sånn; hele tiden å se for deg de

fire neste månedene. Men så må vi også ha årsresultatet som er så viktig når man har et statsbudsjett." (Respondent 4)

5.4 Prestasjonsmåling

Dette avsnittet presenterer hvordan Forsvaret måler sine prestasjoner, og hvordan målsettingene gjøres. Prestasjonsmåling tar utgangspunkt i forbruket av innsatsfaktorer og effektene som produseres. Praktiseringen av benchmarking og incentivsystemer blir presentert til slutt.

Respondentene gir uttrykk for at faktorene det måles på ofte ikke gir noen god indikasjon på reell måloppnåelse. På spørsmål om det er for mye fokus på ressursbruk, og mindre på effektene som produseres, svarte respondent 3B:

"Ja, og på måltall som gjerne ikke «Serve The Greater Good», som ikke har noe sammenheng med måloppnåelsen eller målet. Det er bare noe vi måler fordi vi kan måle det." (Respondent 3B)

Det faktum at også størrelser som er lett målbare enkelt kan fanges opp av media, blir tatt frem som et argument for å opprettholde fokuset på disse, og dermed unngå uønsket publisitet:

"De er veldig opptatt av det som er enkelt å måle, og litt allmenn interesse er interessant – kan komme i media." (Respondent 3B)

5.4.1 Innsatsfaktorer

Bevilgede ressurser betegnes som innsatsfaktorer, og består av penger og årsverk. Hvor mye penger som brukes i forhold til budsjett fanges i hovedsak opp av den månedlige rapporteringen. Sammen med årsverk er bruk av penger en faktor som enkelt kan måles, og som dermed er lett tilgjengelige, blant annet i SAP.

"Det som er lett å måle er innsatsfaktorer og penger. Da er det det som får fokus – det som er lett å måle. Veldig ofte er argumentet at vi styres veldig mye på innsatsfaktorene i stedet for det vi skal levere." (Respondent 1)

5.4.2 Effekter

Effektene blir beskrevet som det Sjøforsvaret produserer og leverer til kundene. Effektene kan betegnes som kampkraft, og indikerer nasjonal og internasjonal sikkerhet. Respondentene har noe forskjellig oppfattelse av hvem som i første rekke kan betegnes som Sjøforsvarets kunder. Da respondentene ble spurt om hvem de betraktet som kundene, var dette noen av svarene:

"Svaret er på mange måter samfunnet. Eller er det forsvarsdepartementet? Er det Stortinget, eller er det befolkningen i Norge?" (Respondent 1)

"Det norske folket. Politikere. NATO." (Respondent 3A)

Andre respondenter ser politisk nivå som representanter for skattebetalerne, og at politisk nivå handler på vegne av disse:

"Kundene i det tilfellet vil jeg se på som Stortinget. Det er de som bevilger oss penger. Samtidig vil samfunnet som sådan og være kunde." (Respondent 2)

"Jeg føler at politikerne, som da snakker for folket, som har bestemt at «vi skal ha en fregatt på det nivået.» «Det er det vi ønsker.» Så jeg føler at det er signalisert greit nedover." (Respondent 4)

Flere av respondentene mener at det er viktig at Forsvaret har et kundeperspektiv der de fokuserer på hvordan kundene oppfatter Forsvaret. Respondent 1 poengterte at det blant annet er viktig at Forsvaret fremstår som troverdige. Spørreundersøkelser blir beskrevet som en måte å undersøke dette på.

"Kundenes opplevelse av om Forsvaret leverer, er jo viktig for Forsvarets troverdighet. Og det vi da har gjennomført, og det som gjennomføres i den sammenheng for oss, det er kundeundersøkelser, der vi spør; «hva er din oppfatning av Forsvaret?»" (Respondent 1)

I mangel på gode måleparametere fokuseres det effekter som er lett målbare. Dette gir kvantitative indikasjoner på prestasjonsnivået, men ikke nøyaktige, kvalitative svar:

"Hvordan måler vi en kampklar Hæravdeling? Det er ikke sikkert at man måler det direkte med et målesystem, men at man her trenger å bruke evalueringer. Det baserer

vi på kompetanse tilgjengelig, om vi har øvd nok, om vi har flydd nok, om vi har seilt nok også videre." (Respondent 1)

"Det er veldig fokus på antall seilingsdøgn, som en da er et kvantitativt mål, og ikke et kvalitativt mål." (Respondent 4)

Evalueringene blir gjennomført og rapportert manuelt én gang i måneden. Antall seilingsdøgn isolert sett sier ikke noe direkte om kvaliteten på fartøyets evne til å prestere operasjonelt, siden det ikke tas hensyn til hva fartøyet foretar seg i løpet av et seilingsdøgn. Dette gir imidlertid en indikasjon på effektene som produseres og som kan videreformidles i den månedlige rapporten.

"Siden vi ikke har systemundersøkelse eller verktøy til å fange alle kvalitative data, så prøver da Forsvarsstaben å be oss om å få de dataene som vi ikke får gjennom SAP for eksempel." (Respondent 3A)

"Vi har forskjellige simulatorer og vi ser hvor mange timer vi har brukt i simulator. For eksempel: «Hvor godt utnytter vi de ressursene vi har til rådighet?»" (Respondent 2)

Hvilket nivå et fartøy befinner seg på operasjonelt er gjerne et av fokusområdene som det rapporteres på. Som måleverktøy brukes gjerne egne evalueringer for å indikere prestasjonsnivå, i forhold til ønsket ambisjon. Evalueringene plasserer fartøyet på en skala som viser effektene som er produsert

5.4.3 Benchmarking

Utfordringene knyttet til å finne nøyaktige måleparametere legger også begrensninger i muligheten til å måle prestasjonen ved bruk av benchmarking. Dette er likevel en metode som anvendes i den grad det lar seg gjøre:

"Vi prøver å sammenligne der det er mulig innenfor for eksempel ressursbruk eller mellom like fartøygrupper." (Respondent 3B)

Benchmarking gjøres også opp mot utenlandske enheter. Bakgrunnen for dette er å sertifisere Sjøforsvarets evne til å prestere operasjonelt. Derfor benchmarkes fartøyene mot sammenlignbare enheter i utlandet. Respondentene ga uttrykk for at dette er en troverdig

måte å evaluere eget kampkraftnivå på, og en viktig arena for læring og utveksling av gode løsninger:

"Vi har en båt nå som er på vei til England, der den britiske marine sertifiserer vår evne til å krigføre, slik at vi ikke skal sitte som en sånn «bukken og havresekken» sak der vi selv mener at vi er veldig gode." (Respondent 5)

"Benchmarking- vi prøver å tilstrebe beste praksis, og der er øvelse med andre land en viktig arena for dette." (Respondent 2)

Internasjonal benchmarking er imidlertid ikke helt uten utfordringer, da definerte mål og strategier kan variere. Sjøforsvarets hovedmål er å produsere kampkraft for å skape nasjonal sikkerhet. Hva som ligger i begrepet kampkraft og nasjonal sikkerhet kan imidlertid variere fra land til land.

"Produserer vi i Norge høyere kvalitet på strukturen vår, på avdelingene, enn det de gjør i Sverige for eksempel? Det er helt umulig. Det har vi ikke noen benchmarking på, og det blir også litt fiktivt da vi har ulike mål og strategier." (Respondent 1)

Benchmarking benyttes også mot det private marked for innkjøp og vedlikeholdstjenester. En slik benchmarking synliggjør kostnaden Sjøforsvaret betaler for tjenester internt i Forsvaret, slik at de ikke betaler en urimelig høy pris.

"Det er enkelt med benchmarking av Marinen. Vi har en vedlikeholdt støttestruktur rundt oss som blir benchmarket mot det sivile. Vedlikehold av fartøyene – vi bruker mye penger på vedlikehold av fartøyene. Da må vi kvalitetssikre at vi ikke betaler for mye penger til de som driver med vedlikeholdet på våre fartøy." (Respondent 2)

"Innenfor vedlikehold prøver vi og benchmarker oss mot det sivile. Et sivilt verft mot Forsvarets verft. Så vi prøver å presse i en kunde- leverandør dialog." (Respondent 3A)

5.4.4 Belønning basert på måloppnåelse

I Sjøforsvaret eksisterer det ikke pengebaserte belønningssystemer for måloppnåelse:

"Vi har jo fleksibilitet og frynsegoder i Forsvaret, men ikke belønning." (Respondent 4)

Det eksisterer imidlertid incentivmekanismer i form av skriftlige tilbakemeldinger. I Sjøforsvaret blir det gitt evalueringer av ansvarliges prestasjoner gjennom de månedlige møtene. På spørsmål om det finnes incentivmekanismer til å prestere godt, svarer respondent 4:

"Ikke annet enn at det blir tatt opp og målt med andre, som jeg mener er et incentiv i seg selv." (Respondent 4)

Hvordan prestasjonsvurderingene fremlegges bærer imidlertid preg av å være en standardisert prosess:

"Måten som dette gjøres på i Sjøforsvaret for alle er at man får jo en tjenesteuttalelse fra sin sjef. Og der skriver han en tekstuell sak på det om jeg har vært flink og så gir han også noen sanne kryss på om jeg når målene og slikt." (Respondent 5)

Respondent 5 oppfatter prestasjonsvurderingene som mindre troverdige. Dette blir begrunnet med at det i flere tilfeller har vist seg å være betydelig mismatch mellom oppfattelsen av egen prestasjon, og den formelle evalueringen:

"Det er noen ganger jeg virkelig føler at jeg har vært på sinnsyk tynn is, og fått en veldig god evaluering av mitt arbeid. Og det er veldig ofte fordi at slik vi er bygd opp, så er det ikke sikkert at han kan ditt fag – han som sitter og vurderer og evaluerer deg. (...)så jeg er litt skeptisk til vår måte å drive evalueringer av personell på."(Respondent 5)

5.5 Dynamikk

Dynamikk er tatt inn som et punkt i analysekapittelet fordi vi ønsker å kartlegge Sjøforsvarets behov for å være dynamiske i omgivelsene de opererer i, og hvilke faktorer som er avgjørende for Sjøforsvarets dynamiske evne. Fremtredende faktorer etter å ha gjennomført datainnsamlingen er tilføring av ressurser ved behov, selvstendighet, delegering av ansvar og myndighet, samt regelverk.

5.5.1 Tilføring av ressurser ved behov

Respondentene er samstemte i at budsjettet i utgangspunktet representerer bevilgningsrammene de må forholde seg til. Det vil si at systemet ikke tilrettelegger for at ytterligere midler blir tilført ved behov.

Samtlige respondenter mener at årsbudsjettet skaper et kortsiktig styringsperspektiv. Som følge av denne kortsiktigheten tror ikke respondent 1 på en dynamisk tilførsel av bevilgninger ved behov. Respondenten tror imidlertid på en dynamikk i form av et langsiktig styringsfokus utover de årlige syklusene som budsjettet gir, istedenfor å bygge enorme budsjetter årlig. Respondenten begrunner dette på følgende måte:

"Da kan du ta et skritt av gangen, istedenfor at man et år skal ha en mer dynamisk situasjon. Det er ikke sikkert deg hjelper deg noe, når du allikevel ikke treffer de langsiktige målene." (Respondent 1)

Ved ekstraordinære hendelser har Sjøforsvaret behov for å reagere raskt. I slike tilfeller blir det lagt til rette for at Sjøforsvaret skal kunne respondere umiddelbart:

"Da har vi jo tsunamier, flom osv. Forsvaret er fremst i Norge sammen med direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. Da hiver vi oss rundt og «driter i penger», også tar vi det etterpå. Der tror jeg Forsvaret er gode altså. Vi er ganske flinke på å endre prioriteringer hvis det skulle komme politiske føringer. Da gjør vi det vi kan for å få det til. Normalt så forventer vi at noen andre kommer og dekker de kostnadene." (Respondent 3A)

Sjøforsvaret har dermed gode forutsetninger for å reagere raskt på uforutsette hendelser, med tilrettelegging for å få dekket kostnadene i etterkant. Respondenten sier at Sjøforsvaret derfor kan fungere normalt i gjenværende budsjettperiode, med de samme økonomiske forutsetningene. Dette forutsetter imidlertid at utlegg til ekstraordinære oppdrag blir dekket. Sjøforsvaret kan for eksempel få dekket kostnadene av forsikringsselskap, eller av andre land ved hendelser i internasjonalt farvann

5.5.2 Selvstendighet

Som dataene viser for hvor mye bevilgninger nivåene har å forholde seg til i budsjettåret. Budsjettet fungerer dermed som en ramme for bevilgninger i den daglige styringen. På nivå

5 følte respondenten at den har frihet til å forvalte pengene på den måten den selv mener er hensiktsmessig. Dette begrunnes med at skipsledelsen i relativt stor grad har økonomisk frihet innenfor oppdragets rammer. Det er dermed en forutsetning at dette gjøres i tråd med politisk vedtatte oppdrag:

"Det føler jeg vi har god frihet til å gjøre. Om vi har behov for flyreiser for eksempel, om vi har behov for å sende folk på kurs, om vi ønsker å sette deler av besetningen på land for å gjennomføre kurs, det ligger helt på vårt nivå." (Respondent 5)

Selv om respondenten argumenterer for at nivået har økonomisk frihet innenfor rammene, understrekes det at det på andre områder er visse begrensninger. Fleksibiliteten knyttet til å foreta selvstendige valg av oppdrag representerer et slikt område. Nivå 5 har ikke anledning til å ta større, selvstendige avgjørelser, som å reise til Storbritannia for ekstern evaluering av kampkraftnivået. Dette må være en del av planen, selv om respondenten kan ha intensjoner som kan være til det bedre for å nå de overordnede målsettingene:

"Det må vi anmode om; For å gjøre dette her, så vil det være mest hensiktsmessig å gjennomføre denne aktiviteten.»" (Respondent 5)

Det kan også være at egne ønsker blir overstyrt:

"For at vi skal være klar for denne aktiviteten, så ønsker vi å ligge stille og få gjort vedlikehold og teknisk klargjøring, så kan vi likevel få beskjed om at «vi hører hva du sier, men vi aksepterer risikoen og ønsker at du skal gå fra kai og gjøre et oppdrag.»" (Respondent 5)

Respondenten gir også klart uttrykk for at den ikke ønsker friheten til å definere selv hvilke typer øvelser som er mest hensiktsmessige, for og nå et visst kampkraftnivå:

"Nå høres jeg kanskje ødelagt ut av systemet, men jeg ønsker ikke den friheten. Det er litt i vår bedrifts natur at det ikke skal være opp til den militære enheten å bestemme hvor den skal være." (Respondent 5)

Respondenten begrunner dette med at politisk nivå kan sitte på relevant informasjon og innsikt som nivået ikke bør, eller skal involvere seg i. Med andre ord påpeker respondenten at instruksjer fra politisk nivå kan være svært betydningsfulle, og illustrerer dette med et eksempel:

"Kanskje det er kjempeviktig uten at vi aner det å være i Barentshavet. Ok, da drar vi til Barentshavet også blir vi informert så mye som de ser at vi kan bli informert."

(Respondent 5)

Fokuset skal i stedet være på å formidle gode argumenter for hvorfor fartøyets forslag representerer den mest hensiktsmessige måten å gjennomføre et oppdrag på. Jo mer innsikt politisk nivå får gjennom denne argumentasjonen, jo bedre grunnlag vil det ha til å gjøre optimale beslutninger.

Likevel er respondenten i tvil om det politiske fokuset og vedtatte beslutninger alltid er til det beste for god styring:

"Det har skjedd at noen har telt feil i øvelsesplanleggingen og så ser man plutselig at; «Oi, produksjonskravet våres på tilstedeværelse er ikke møtt i år». Da har vi rett og slett fått beskjed om at den øvelsen der ute i Nordsjøen: «Er det mulig å gjøre den nord for streken i kartet?» «Ja, det er mulig.» «Fint, gjør det, vi trenger lenger tid i Nord-Norge.»" (Respondent 5)

Ifølge respondenten kan dette gi en del "sub-optimale virkninger" på kort sikt. Det understrekes likevel at det kan være hensiktsmessig på lengre sikt, og at beslutningene kan være tatt på informasjon som ikke er kjent på det aktuelle nivået.

Samtlige respondenter tok opp fokuset på ubetalte fakturaer. De er samstemte i at rapportering knyttet til ubetalte fakturaer representerer en ressurskrevende faktor i den daglige økonomistyringen. Respondentene på nivå 3 oppfatter at dette er tilfellet, og begrunner dette med at det lett lar seg måle i SAP-systemet:

"Vi føler at vi har vært i en periode – forhåpentligvis går vi ut av den nå – hvor det er større fokus på hvor mange forfalte fakturaer vi har enn hvor gode fartøyene våre er til krig også videre. Det synes vi er trist." (Respondent 3A)

"Det er på grunn av at de klarer å måle dette, og ikke er så gode på å måle effekter. Det er en detalj man kan hente ut i SAP, og derfor måler vi på det – på grunn av at det er et tall vi kan hente ut." (Respondent 3B)

Fokus på ubetalte fakturaer kan likevel ha positive virkninger i form av å ivareta et fokus på at leverandørene skal få pengene til rett tid. Dette bidrar til at leverandørene unngår potensielle likviditetsproblemer og i verste fall konkurs:

"Vi ønsker å styre på operativ evne, men kanskje må vi noen ganger styre på den typen ting for å få forsvarligheten på plass." (Respondent 1)

Avvik fra budsjett kan være et resultat av en ubetalt faktura. Dette må det likevel rapporteres på, selv om det ikke nødvendigvis er noen dramatisk årsak til at avviket oppstår. Respondenten på nivå 4 illustrerte dette med et eksempel:

"Av og til treffer de 1. istedenfor 30. Da må jeg rapportere avvik. Hvis det er et avvik på 10 millioner, og jeg ser at det er fordi fakturaene traff 1. istedenfor 30, så skriver jeg bare at «avvik skyldes feil periodisering», ikke sant." (Respondent 4)

Noen av respondentene antyder at noe av avviksrapporteringen skyldes mangelfull innsikt på høyere nivåer, og at avvik derfor ser mer dramatiske ut enn de i virkeligheten er:

"Det høyere opp du kommer, jo mer ser de bare et tall, som ser ut som et mindreforbruk eller merforbruk enn hva som blir skrevet." (Respondent 4)

"Man er opptatt av avvik fordi man har fått en ressurstildeling på bakgrunn av det, og da er man opptatt av å hanke inn slakk eller se bekymringer i forhold til overforbruk. Det er det som er fokus fremfor egentlig å si mer om hvordan det går." (Respondent 3B)

Ved å ha minimale avvik mot budsjettet blir det premiert internt gjennom positive tilbakemeldinger. I denne forbindelse kan ansvarlige bli satt opp mot hverandre i form av en type for benchmarking:

"Det er benchmarking på typisk ting. Altså har vi møte en gang i uken – Alle vi som er under nivå 3, - da er vi 6 til 7 stykker. Da tar vi opp ting som; «Du har så mange forfalte og du har så mange forfalte.» «Du bommet med 2 millioner på momsene og du traff på momsene.»" (Respondent 4)

Likevel er avviksrapporteringen oppfattet som berettiget av respondent 4:

"Den er nødvendig. Det er jo der du får frem hvordan du ligger an. Hvilke risikoer som er der. Sånn at det blir en viktig del av prosessen vi har." (Respondent 4)

Respondenten understreker imidlertid at prosessen har et forbedringspotensial i form av å rapportere på lengre perioder, og følgelig redusere behovet for rapportering

5.5.3 Desentralisering av ansvar og myndighet

I tråd med Forsvarets styringskonseptet skal delegering av ansvar og myndighet skje i den grad det er hensiktsmessig. Dette innebærer at de som har spesialkompetanse på aktuelle områder skal få delegert disse oppgavene:

"Konseptet vårt er slik at vi ønsker å delegere tjenesteproduksjonen så langt det er hensiktsmessig – delegere ansvar og myndighet så langt ned i organisasjonen som det er hensiktsmessig." (Respondent 1)

Av konseptet følger det at de som får delegert oppgaver, også har ansvaret for å levere i henhold til rammene som ligger der. Flere respondenter mener at administrative oppgaver som regnskapsføring og håndtering av lønn, ikke er hensiktsmessig å delegere nedover på nivåene. Argumentene for å sentralisere disse oppgavene er hovedsakelig redusert ressursbruk og høyere kompetansenivå sentralt.

På nivå 4 og 5 trekkes det fram at også ansvar som i utgangspunktet er utenfor vedkommende sitt ansvarsområde tilføres i den daglige styringen. Det er imidlertid mer et rådgivende ansvar enn et beslutningsansvar:

"Det er nesten mer i den retningen at jeg får ansvar for ting som jeg egentlig ikke skal. Økonomi blir jo blandet inn i så mye. Jeg skal ikke være den som tar avgjørelser på hva andre skal gjøre, men bare legge frem fakta på at; «Dette koster det, dette koster det.»" (Respondent 4)

"De rådene vi gir for overordnede nivåer føler jeg blir tatt veldig til følge. Og det er veldig mye på tvers av disse nivåene." (Respondent 5)

Selv om styringskonseptet innebærer hensiktsmessig delegering av ansvar og myndighet, er det en generell oppfatning om at det likevel ligger sterke føringer på delegerte oppgaver.

Dette blir begrunnet høye rapporteringskrav og kontroll fra høyere nivåer. Dette indikerer at den reelle myndigheten til å utøve ansvaret er begrenset:

"Hvis du går og spør rundt om kring så vil du helt sikkert få argumenter om at vi føler oss både detaljstyrt i alt for stor grad av Forsvarsdepartementet og avdelinger under Forsvarsstaben føler seg detaljstyrt av Forsvarsstaben." (Respondent 1)

Detaljstyringen legger store begrensninger på nivåenes mulighet til å drive selvstendig styring. Påkrevd avviksrapportering kan være fundamentert i lite begrunnede argumenter som oppfattes som tillitsproblemer:

"Økt avviksrapportering er bare et tegn på mistillit. Det er ingen tvil om at det har vært økende. Når de ber om enkeltrapportering, så tyder det på at de ikke har nok tillit." (Respondent 3B)

5.5.4 Regelverk

Regelverk som Sjøforsvaret må forholde seg til, legger visse restriksjoner på fleksibiliteten. Spesielt blir bemanning tatt frem som en dagsaktuell utfordring som i stor grad kan knyttes til rammer i planleggingen. Dette legger klare føringer på hvilke vilkår nivåene har anledning til å tilby de ansatte:

"Et av hovedproblemene er bemanning, så er en av hovedutfordringene på regelverkssiden, at vi ikke kan gi gode nok vilkår. Det er jo en veldig byråkratisk prosess å endre regelverket, og det er stor motstand mot å gjøre det også. Med en gang vi prøver å endre på det, for å gjøre det lettere og ansette folk for at de skal få bedre vilkår, er det veldig vanskelig." (Respondent 3B)

Med vilkår menes ikke bare lønn, men også totalvilkårene for å jobbe i Sjøforsvaret. Geografiske hensyn som dekking av kostnader knyttet til pendling er i liten grad ivaretatt. Det bidrar til å skape problemer når ønsket kompetanse ikke er tilgjengelig i umiddelbar geografisk nærhet:

"Det er åpenbart det at regelverkets stramme rammer gjør at det ikke er like «sexy» for folk utenfra. Ofte er det ikke så mye som skal til. Mange av tilbakemeldingene vi får er at «Siden jeg må bruke 50 000 kr i året på flyreiser, så lønner deg seg ikke for meg.»" (Respondent 3B)

"Regelverket er ikke helt tilrettelagt for å beholde og bemanne. Der må jeg velge å forholde meg til regelverket, selv om jeg ikke nødvendigvis synes det er det smarteste. Vi kunne tilrettelagt mer for at folk kunne pendle. Det stopper ikke først og fremst på bevilgningene, men det stopper på regelverket." (Respondent 4)

Rammene som regelverket representerer skaper bemanningsproblemer i dagens drift, da det i deler av Sjøforsvaret ikke er nok folk til å fylle ønskede roller:

"Nå trenger vi maskinister. Vi kan ikke si at: «Ok, vi trenger maskinister. Vi gir dere høyere lønn, vi gir dere bonus, fordi vi virkelig trenger dere for å seile disse fartøyene.» Det kan ikke vi gjøre. Vi har ikke en sånn frihet under vårt system, lite, noe, lite." (Respondent 4)

Også på innkjøpssiden ligger det føringer i regelverket som i noen tilfeller ikke er tilpasset ønskede målsetninger:

"Så kan det hende jeg bruker masse penger og gjør et par innkjøp som i verste fall er på kanten med regler for offentlige anskaffelser. Det kan hende det, at i forhold til målsettingen med å skape en veldig god fregatt og sørge for at staten får mest mulig igjen for pengene sine, fra dette fartøyet, så kan det hende at det var en veldig god avgjørelse. Men bryter vi noen sånne regler så får vi jo kjeft. Så enkelt er det bare." (Respondent 5)

Regelverket kan med andre ord legge føringer som gjør at skattebetalerne får mindre igjen for pengene sine, enn hva som potensielt kunne vært tilfellet med et mer tilpasset regelverk:

"Vi er jo veldig bevisste på at det er skattebetalernes sine penger. Vi har en pengesekk, men også et regelsett. Det kan du gjerne si at vi er veldig bundet til å forholde oss til. Vi har et oppdrag: «Dette er en del av oppdraget, og dette styrker oppdraget. Har vi et regelsett som tilsier at vi kan gjøre dette?» Det er vi veldig strikte på. Det bruker vi mye tid på." (Respondent 4)

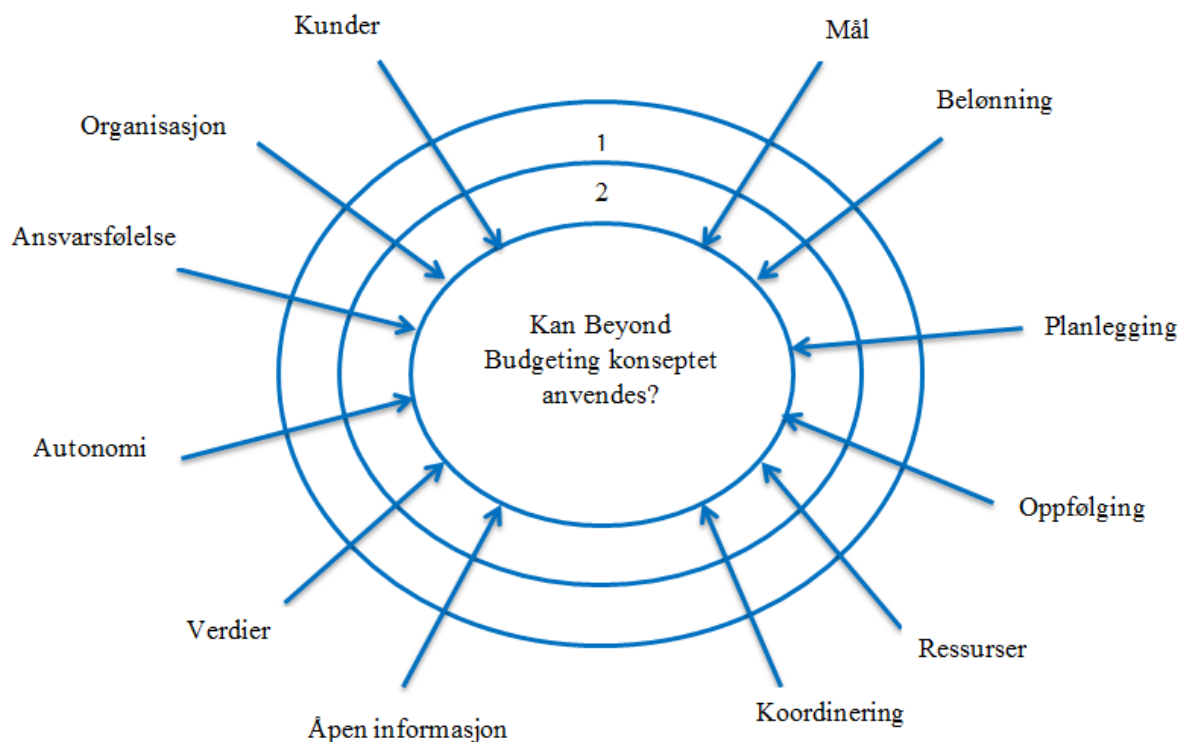
6. Drøfting og konklusjon

I denne delen av utredningen diskuterer vi funnene vi presenterte i foregående kapittel, før vi deretter besvarer problemstillingen. Diskusjonen presenteres med de 12 Beyond Budgeting prinsippene som et rammeverk. Den overordnede strukturen på diskusjonen er inspirert av del 2 og del 3 av de Waals (2005) BBES modell, som vi presenterte i rammeverket for analyse i kapittelet om teori. Innenfor rammeverket bestående av de 12 prinsippene, har denne strukturen til hensikt å kartlegge:

1. I hvilken grad prinsippene anvendes i dagens økonomistyring
2. Eventuelle muligheter for å anvende prinsippene i Sjøforsvaret

Beyond Budgeting konseptet må ifølge Bogsnes (2009) anvendes som en helhetlig styringsfilosofi. Derfor diskuterer vi først hvert prinsipp på bakgrunn av presenterte data. Deretter baserer vi konklusjonen på de faktorene vi oppfatter som mest kritiske for en potensiell anvendelse av konseptet.

Figur 12 illustrerer sammenhengen mellom diskusjon og konklusjon.



Figur 12: Oversikt diskusjon

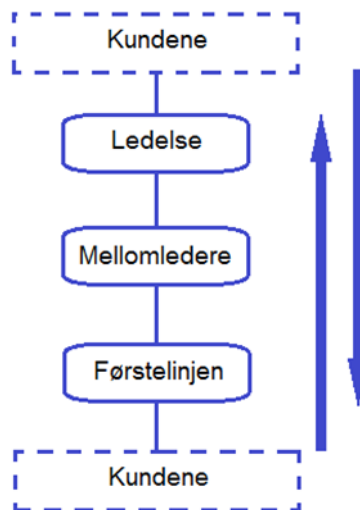
6.1 Kan prinsippene for Beyond Budgeting anvendes?

6.1.1 Kunder

I følge teorien blir kunden betraktet som mottaker av tjenesten som en organisasjon leverer. Dermed er skattebetalerne de reelle kundene til Sjøforsvaret nasjonalt. Våre funn viser imidlertid at Sjøforsvarets oppfattelse av hvem som er kunden er noe tvetydig. Det politiske nivået setter de overordnede målene, og bevilger ressurser gjennom ressursdialogen. Fokuset til Sjøforsvaret blir dermed hovedsakelig å nå politisk vedtatte målsettinger, for de ressursene som de er tildelt. Dette fremstår som en prioritet i økonomistyringen, men de ansvarlige er også bevisste på hvem som mottar leveransene. Blant annet ble i denne sammenheng poengtert at spørreundersøkelser benyttes for å kartlegge skattebetalernes oppfattelse av Forsvaret.

På tross av at det er en bevissthet om at skattebetalerne er de reelle kundene, fokuseres det på å tilfredsstille det politiske nivået. Derfor oppfatter vi det politiske nivået som både kunde og toppledelse. Dermed har politisk nivå en dobbeltrolle. Reelt sett har nivåene derfor et fokus på den hierarkiske relasjonen oppover i Sjøforsvaret, Forsvarsstaben og opp mot det politiske nivået. På bakgrunn av dette anvender ikke Sjøforsvaret kundeprinsippet.

Fokuset på å tilfredsstille det politiske nivået kan imidlertid betraktes på flere måter. Hvis det legges til grunn at det politiske nivået faktisk er valgt som forvaltere av skattebetalernes penger, kan det politiske nivået betraktes som kundenes "forlengede arm". Dette vil i så fall innebære at Sjøforsvarets fokus på leveranser til det politiske nivået, kan betraktes som et fokus på skattebetalerne. Hvis politisk nivå får tilstrekkelig informasjon om skattebetalernes ønsker fra Forsvaret, eller forhold som påvirker nasjonal sikkerhet, er politisk nivå å regne som et førstelinjenivå i tråd med presentert teori. I lys av en slik fremstilling, kan Sjøforsvaret sies å ha et utgangspunkt for å være bruker av kundeprinsippet. Figuren med førstelinjen representert ved ledelsen illustreres i figur 13.



Figur 13: Kundeperspektivet for Sjøforsvaret

I tråd med presentert teori skal det formes team med fokus på attributtene som kundene verdsetter. At politisk nivå velges av skattebetalerne, indikerer til en viss grad kundenes ønsker. Det gir imidlertid ikke den samme kundekontakten som i en markedskoblet organisasjon. Dermed betrakter vi det som utfordrende å danne team med fokus på ulike attributter. Følgelig blir det også en potensiell utfordring for Sjøforsvaret å anvende prinsippet.

6.1.2 Organisasjon

En Beyond Budgeting organisasjon skal i tråd med hva vi presenterte i kapittelet om teori, organisere nettverk av ansvarlige team. Disse skal fokusere på ulike attributter som kundene verdsetter. Med grunnlag i diskusjonen av kundeprinsippet og fraværet av kobling med kundene, vil et kontinuerlig fokus på spesifikke attributter være utfordrende å praktisere.

Sjøforsvaret er underlagt et styringskonsept som innebærer at ansvar og myndighet skal delegeres så langt det er hensiktsmessig. I følge enkelte av respondentene praktiseres dette i relativt stor grad i Sjøforsvaret. Våre funn viser at ansvar hovedsakelig ikke delegeres til team, men til enkeltpersoner på nivåene. Hensiktsmessig delegering innebærer i praksis at hver styrkeproduksjonsgren velger hvor langt ned i hierarkiet de ønsker å delegerer ansvar. Ansvar til enkeltpersoner eller team kan dermed ikke generaliseres i Forsvaret. Dette begrunner vi med at styrkeproduksjonsgrenene kan ha ulik nytte av delegering. Noen av respondentene uttrykte også at ansvaret kan være mer rådgivende enn bestemmende. Dette tyder på at ikke ansvaret som delegeres alltid er like reelt.

På bakgrunn av dette mener vi at Forsvarets styringskonsept utgjør et godt utgangspunkt for å organisere nettverk av ansvarlige team. utfordringene består imidlertid av mangelfull kobling mellom kunden og Sjøforsvaret, noe som gjør det utfordrende å fokusere på ulike attributter. Med dette som grunnlag, kan ikke Sjøforsvaret anvende prinsippet.

6.1.3 Ansvarsfølelse

Styringskonseptet vi diskuterte ovenfor, fremstår som et godt teoretisk utgangspunkt for å få ansatte som delegeres ansvar til å tenke og handle som ledere. I praksis fungerer imidlertid konseptet mindre godt, sett i sammenheng med Beyond Budgeting konseptet. Riktignok viser våre funn at Sjøforsvaret desentraliserer ansvar i mer eller mindre grad ned til nivå 5. Det ble poengtert at ansvaret er mer rådgivende enn bestemmende. At ansvaret kan være rådgivende, er ikke det vi oppfatter som det mest betydningsfulle problemet. Vi mener at problemet med styringskonseptet er at det i praksis ikke reelt delegerer ansvar og myndighet i tråd med Beyond Budgeting.

I praksis får ansatte et ansvar for å følge planen i Sjøforsvaret. Våre funn viser at å følge budsjettet gjennom budsjettåret har et betydelig fokus i styringen. Det handler om å følge budsjett, og at budsjettåret avsluttes 31.12 er viktig i denne sammenheng. Datainnsamlingen gir et inntrykk av at kontantprinsippet er en årsak til fokuset, siden det er de pengemessige resultatene som måles gjennom året. Gjennom kontinuerlig prognoseutarbeidelse konstateres det om det styres mot et over – eller underforbruk 31.12. Hvis det oppstår avvik, så skal avvikene begrunnes. Dette er representativt for hele kalenderåret. Mot slutten av året legges det ned mye arbeid i å få avslutningene til å samsvare så godt som mulig med budsjettet. Dermed er det et sterkt fokus på budsjettet, og viktige fokusområder som for eksempel måloppnåelse blir i praksis nedprioritert. Dette fokuset mener vi at bidrar til at færre tenker som ledere, enn hva som kunne vært tilfellet om dette var mindre dominerende. På dette grunnlaget mener vi at Sjøforsvaret ikke anvender prinsippet om ansvarsfølelse.

6.1.4 Autonomi

Det sterke fokuset på styring i tråd med budsjettet, har også reell betydning for ansvarliges frihet til å handle. Siden bevilgningene i budsjettet er tildelt i henhold til de vedtatte oppdragene som skal gjennomføres, legges det klare økonomiske rammer på disse. Basert på uttalelsene til enkelte av respondentene, er friheten til å handle innenfor de økonomiske rammene gode.

Det viser seg imidlertid at det ikke er rom for å ta større beslutninger på egenhånd. Dette gjelder spesielt egne beslutninger som ikke ligger til grunn i vedtatt budsjett.. Det hender også at igangsatte aktiviteter blir overkjørt av det politiske nivået. Dette fører til at de ansvarlige føler mistillit fra det politiske nivået ved å ikke være i stand til å ta egne beslutninger. At et fartøy skal være en bestemt periode innenfor et bestemt område, legger store begrensninger på fartøyenes rom for og selvstendige avgjørelser.

Denne friheten er heller ikke nødvendigvis ønsket. Som enkelte av respondentene påpeker, kan politisk ledelse ha et godt grunnlag for å ta sine avgjørelser, uten at dette nødvendigvis formidles tilstrekkelig frem til nivået. Som følge av dette, kan avgjørelser som er berettiget for å ivareta nasjonal sikkerhet fremstå som detaljstyring.

Fokuset på ubetalte fakturaer oppfattes også blant flere av respondentene som detaljstyring. Det blir argumentert for at dette er en faktor som er lett målbar og at disse derfor blir målt. Dette blir blant enkelte av respondentene sett i sammenheng med at det kan komme i media, og at ubetalte fakturaer kan indikere uforsvarlig drift. Enkelte av respondentene oppfattet imidlertid fokuset på ubetalte fakturaer som så sterkt, at det potensielt kunne gå utover det som skal leveres av operativ evne. Dette bærer på lik linje med avviksrapporteringen preg av et sterkt behov for kontroll fra politisk nivå, og lav tillitt til de ulike nivåene i Sjøforsvaret.

Vi mener at behovet for kontroll er sterkt som følge av måleproblemer knyttet til nivåenes prestasjoner. Derfor fokuseres det på lett målbare indikatorer for å få en viss følelse av prestasjonsnivået, uten at det nødvendigvis gir en god indikasjon på reell prestasjon. At kundenes behov hovedsakelig formidles til politisk nivå og at informasjonen ikke formidles i tilstrekkelig grad ned på nivåene, kan gjøre at beslutningene oppleves som unødvendige. Sterkt kontrollbehov og beslutningstaking på politisk nivå, legger begrensninger på friheten til å handle. Vi mener at begrensningene er tilstrekkelige nok til å si at Sjøforsvaret ikke kan anvende prinsippet

6.1.5 Verdier

Vi har vist at budsjettet får et betydelig fokus i Sjøforsvarets økonomistyring. I denne sammenheng fremstår det å treffe budsjettmålene som viktige målsettinger i seg selv.

Våre funn viser at respondentene er bevisste på hvilke målsettinger de skal forholde seg til. Dette innebærer blant annet mål om kampkraftnivå på de ulike fartøyene, og tilstedeværelse i

Nord-Norge. Målene skal nås innenfor budsjettets rammer, noe som blir oppfattet som frustrasjonsskapende, siden det ofte ikke er nok ressurser til rådighet. At enkelte politiske mål som for eksempel tilstedeværelse i Nord-Norge ikke begrunnes, forsterker denne frustrasjonen.

Deler av Sjøforsvaret har en utfordrende bemanningssituasjon, som følge av manglende evne til å tilby gode nok betingelser. Dette tyder hovedsakelig på å være et resultat av et lite fleksibelt regelverk. Mangelen på fleksibilitet legger på denne måten begrensninger for Sjøforsvarets evne til å nå målsettingene.

Vi mener at Sjøforsvaret har et sterkt fokus på budsjettet og hvilke regler de må forholde seg til. Dette mener vi går på bekostning av de overordnede målsettingene, som heller ikke alltid formidles på en tilstrekkelig god måte. På bakgrunn av dette anvender ikke Sjøforsvaret prinsippet i sin økonomistyring.

6.1.6 Åpen informasjon

Åpen informasjon kan beskrives som gjennomsiktigheten i Sjøforsvaret. Våre funn viser at Sjøforsvaret har en god gjennomsiktighet av kvantitativ informasjon. Dette innebærer at kvantitative data som seilingsdøgn og formell mannskapskompetanse formidles gjennom SAP-systemet. Informasjon i SAP-systemet legger også til rette for avvikrappoterer fra budsjett. Geografisk samlet lokalisering legger til rette for hyppige møter. Dette skaper en gjennomsiktighet i Sjøforsvaret, men denne er ikke i tråd med prinsippet om åpen informasjon.

Gjennomsiktighet i en Beyond Budgeting organisasjon innebærer at informasjon om målbare prestasjoner formidles til rett nivå, og til rett tid. Dette skal i teorien synliggjøre andres prestasjoner for dermed å skape selvregulerende incentivmekanismer. Slik informasjon formidles ikke i Sjøforsvaret, og følgelig legges det heller ikke til rette for disse mekanismene. Dette har heller ikke Sjøforsvaret anledning til å gjøre, siden prestasjonene ikke er direkte målbare. På bakgrunn av dette anvender ikke Sjøforsvaret prinsippet, og har heller ikke anledning til å gjøre dette, før måleproblemet eventuelt løses.

6.1.7 Mål

Våre funn viser ingen tydelige tegn på at det forhandles om faste målsettinger for budsjettåret. Det som det forhandles om, eller argumenteres for, er forutsetningene for å nå disse målsettingene. Målsettingene blir hovedsakelig satt i forkant gjennom budsjetteringsprosessen. For å få et best mulig grunnlag for å nå disse, er god argumentasjon en forutsetning. Med økte bevilgninger vil forutsetningene for å nå målene øke. På denne måten kan tilstrekkelig god argumentasjon resultere i bevilgningsstørrelser som overgår det som i realiteten er nødvendig for å nå ønskede målsettinger. Dette kan skape incentiver som ikke er forenlige med god ressursutnyttelse.

I en Beyond Budgeting organisasjon skal det settes relative mål på kontinuerlig forbedring. Utfordringen med å anvende dette prinsippet er igjen måleproblemet, som vi tidligere har påpekt. At prestasjonene er utfordrende å måle direkte, gjør at det også er utfordrende å benchmarke to eller flere avdelinger mot hverandre på en troverdig måte. Dette skaper muligheter til å bortforklare svake prestasjoner, siden ingen oppdrag eller aktiviteter er identiske. Vi mener at forsøkene på benchmarking som gjøres i dag, så vel som egenevalueringer, ikke utgjør tilstrekkelige grunnlag for å sette relative målsettinger. Derfor konstaterer vi at Sjøforsvaret ikke har anledning til å anvende prinsippet.

6.1.8 Belønning

Budskapet om at det ikke eksisterer pengebaserte belønningssystemer kommer klart frem av våre funn. Sjøforsvaret benytter formelle, skriftlige tilbakemeldinger i form av evalueringer på både felles og individuelle prestasjoner. Dette gjøres gjerne i forbindelse med den månedlige rapporteringen. Det er imidlertid en oppfattelse blant enkelte av respondentene at evalueringene ikke oppfattes som troverdige. Dette tyder på at de som evaluerer i noen tilfeller ikke har tilstrekkelig innsikt eller kompetanse til å foreta disse. På tross av dette, uttrykker enkelte av respondentene at positive tilbakemeldinger har en positiv effekt på incentivene til å prestere.

Potensialet for å anvende prinsippet med relative indikatorer som grunnlag, er som vi påpekte begrenset som følge av måleproblemer. Evalueringene er basert på prestasjoner i forhold til budsjettet. Følgelig kan vi konstatere at Sjøforsvaret ikke kan anvende prinsippet.

6.1.9 Planlegging

Våre funn viser at planleggingen i Sjøforsvaret kan betraktes som budsjetteringsprosessen. Denne prosessen innebærer i hovedsak å argumentere for hvilken grad av måloppnåelse som er mulig å oppnå for gitte bevilgninger. Våre resultater viser at alle nivåene i Sjøforsvaret er inkludert i denne prosessen ved at deres budsjettinnspill blir tatt hensyn til. I likhet med avviksrapporteringen gjennom budsjettåret, er det imidlertid også et kontrollbehov i planleggingsprosessen. Dette innebærer en rekke forespørsler fra politisk nivå, som gjerne forplanter seg nedover på nivåene. Prosessen er dermed inkluderende, men vi oppfatter alle forespørslene fra politisk nivå som dominerende i prosessen.

Prosessens formål er å utarbeide et budsjett som avsluttes 31.12. Selv om budsjettet skal utarbeides med hensyn til langsiktige argumenter, får planleggingen et årlig fokus. Flere av respondentene poengterte at det årlige fokuset er frustrerende, og at det ikke legger til rette for god utnyttelse av ressursene. For å oppnå bedre styring i Sjøforsvaret blir rullerende prognoser foreslått som et alternativ til budsjettet. Noen av respondentene oppfatter dette som en mulighet til å få en bedre kontinuitet i styringen, og følgelig redusere den kunstige avslutningen av året.

Resultatene viser at prosessen er inkluderende, men at den bærer preg av kontrollbehov fra politisk nivå. Sett i sammenheng med at den heller ikke er å regne som kontinuelig, konstaterer vi at Sjøforsvaret ikke anvender prinsippet. Våre funn viser imidlertid at det kan være et forbedringspotensial i kontinuerlig planlegging.

6.1.10 Oppfølging

Som vi tidligere har poengtert, bærer Sjøforsvarets økonomistyring preg av et betydelig fokus på budsjett. Det å følge budsjett er viktig, samt å konstatere om det eventuelt styres mot et avvik fra dette. At budsjettet er basert på kontantprinsippet, legger mye av grunnlaget for dette fokuset. Rapporteringen er delegert ned på alle nivåer i Sjøforsvaret, siden dette oppfattes som hensiktsmessig. Våre funn viser at rapporteringen i mange tilfeller er overdreven, og basert på ubetydelige faktorer som ikke dreier seg om hva Sjøforsvaret skal levere til kundene. Fokuset er derfor på avvik fra plan, og ikke på relative indikatorer og trender.

For å være i stand til å anvende prinsippet for oppfølging, må oppfølgingen være basert på relative indikatorer og trender. For å anvende prinsippet i for eksempel drivstoffrapportering, må denne foretas på grunnlag av sammenlignbare enheters forbruk. For å anvende prinsippet må også oppfølging baseres på forbruk, slik at prisendringer ses i forhold til markedspriser, og ikke i forhold til hvilken pris som ligger til grunn 1.1.

På bakgrunn av dette anvender ikke Sjøforsvaret prinsippet. Dette er heller ikke mulig, så lenge budsjettet ligger til grunn for rapporteringen.

6.1.11 Ressurser

Basert på våre funn er bevilgningene som ligger til grunn i budsjettet relativt låst. Følgelig er det få muligheter for å få tilført midler ved behov, utover bevilgningsrammene. Likevel er det noe fleksibilitet i tildeling av ressurser på bekostning av andre aktiviteter. Dermed er det under normale omstendigheter lite rom for å få tildelt ekstra bevilgninger ved behov, og følgelig strider dette mot prinsippet.

Dersom det derimot skjer uforutsette hendelser, er det også behov for akutte bevilgninger. Dette er ivaretatt i styringen ved at det stilles bevilgninger til rådighet. I slike tilfeller er ikke forbruk av bevilgninger et tema, men å utføre oppdragene på best mulig måte. Dermed anvendes prinsippet i tilfeller hvor Sjøforsvaret har behov for å respondere raskt.

Tildeling ved behov er også til en viss grad ivaretatt i større investeringsprosjekter, ved at det alltid stilles bevilgninger til rådighet i investeringsperioden.

På tross av noe tildeling ved behov, er imidlertid ikke prinsippet anvendt i Sjøforsvaret. For at prinsippet skal kunne anvendes, må ressurstildelingen være tillitsbasert. Ifølge teorien kreves det også at enkelte incentivmekanismer er etablert. Siden prestasjonene ikke er direkte målbare i Sjøforsvaret, blir det utfordrende å skape selvregulerende incentivmekanismer. Dette er en forutsetning for å anvende prinsippet.

6.1.12 Koordinering

Sjøforsvarets geografiske lokalisering er et godt utgangspunkt for tilrettelegging for møter både horisontalt på hvert nivå, og vertikalt mellom nivåene.

Koordineringen mellom nivåene i Sjøforsvaret gjøres kontinuerlig gjennom budsjettåret. Fokuset ligger i store grep på budsjettrelaterte temaer. Dette innebærer som vi tidligere har poengtert, avvik fra budsjett og ubetalte fakturaer. Fokuset gjør at koordineringen tar utgangspunkt i budsjettet som avsluttes 31.12. Derfor bærer planleggingen preg av å være basert på en årlig syklus. Dette strider med Beyond Budgeting teorien, som sier at planleggingen skal skje kontinuerlig, og dermed utover budsjettårets rammer. Følgelig konstaterer vi at rammene utgjør en hindring for at Sjøforsvaret kan anvende dette prinsippet

6.2 Konklusjon og avslutning

Basert på de faktorene vi oppfatter som mest kritiske for en potensiell anvendelse av konseptet, presenterer vi konklusjonen i denne delen av utredningen.

Konklusjonen skal svare på følgende problemstilling:

"Kan Beyond Budgeting konseptet anvendes i Sjøforsvaret?"

Vi har vist at budsjettets rolle i Sjøforsvarets økonomistyring er betydelig. Dette viser seg i hyppige rapporteringskrav på budsjettstatus, en omstendelig budsjetteringsprosess og liten fleksibilitet til å handle utenfor rammene i budsjettåret. Budsjettet er basert på kontantprinsippet. Dette kan bidra til at fokuset på pengemessige avvik står sterkt.

På bakgrunn av diskusjonen av Beyond Budgeting prinsippene, er det tre faktorer som bidrar til å gjøre dagens økonomistyringssystem til et utfordrende utgangspunkt for en anvendelse av konseptet:

- Lav fleksibilitet: Nivåene er i store grep låst til budsjettets rammer, og avvikrappotereringen underbygger viktigheten av å minimere avvik. Dette skyldes til en viss grad regelverket, men også kontantprinsippet som budsjettet bygger på. Det er likevel et fokus på å nå målsettingene, men regelverket legger visse begrensninger på evnen til å nå målene i deler av Sjøforsvarets virksomhet.
- Måleproblemer: Sjøforsvarets prestasjoner er utfordrende å måle direkte. Dermed blir det utfordrende å anvende relative parametere på en effektiv måte. Rett informasjon til rett tid er en forutsetning for å legge til rette for selvregulerende

incentivmekanismer. Måleproblemet må imidlertid løses først, før det blir relevant å diskutere om informasjonsformidling kan tilrettelegges på en hensiktsmessig måte.

- Et uklart kundeperspektiv: Siden Sjøforsvaret ikke kommer i direkte kontakt med kundene, er det utfordrende å forstå kundenes behov. At politisk nivå, som vi presenterer for å ha det beste perspektivet på kundenes behov, ikke formidler dette på en tilstrekkelig klar måte, bidrar til at nivåene ikke klart vet hva de jobber mot

Utfordringene vi har utredet er å betrakte som hindringer som Sjøforsvaret må løse for å være i stand til å anvende konseptet. Dermed er vår konklusjon at Sjøforsvaret ikke kan anvende Beyond Budgeting konseptet med utgangspunkt i hvordan økonomistyringssystemet fungerer i dag.

6.3 Begrensninger og forslag til videre forskning

Denne utredningen tar sikte på å kartlegge om Beyond Budgeting konseptet kan anvendes i Sjøforsvaret. For å kunne være i stand til å si noe om våre funn kan generaliseres til de andre styrkeproduksjonsgrenene, samt etaten Forsvaret som helhet, kan tilsvarende problemstilling anvendes på respektive områder.

Vi har konkludert med at Beyond Budgeting ikke lar seg anvende. Dette har vi begrunnet med tre kritiske faktorer. Disse representerer tre utfordringer som må løses for å kunne anvende konseptet. Derfor kan det være interessant å studere om disse utfordringene kan løses, og om dette kan legge til rette for en anvendelse av Beyond Budgeting konseptet. Vi har følgende konkrete forslag til de tre kritiske faktorene:

- Lav fleksibilitet: Kartlegge potensialet for å redusere fokuset på budsjett og rapportering på avvik.
- Måleproblemer: Studere potensielle verktøy eller metoder som kan øke prestasjoners målbarhet. Hvis måleproblemet kan løses i hele, eller deler av Sjøforsvaret, er det også hensiktsmessig å vurdere relevant informasjonsformidling av disse prestasjonene.
- Et uklart kundeperspektiv: Kartlegge om det er mulig å synliggjøre kundenes ønsker og behov, og dermed legge grunnlag for organisering av team i henhold til disse.

Litteraturliste

Bøker

- Atkinson, A. A. Kaplan, S. R. Young, S. M. (2004): Management Accounting. 4th ed. Pearson Education, New Jersey.
- Atkinson, A. A. Kaplan, S. R. Matsumura, M. E. Young, S.M. (2012): Management Accounting: Information for Decision-Making and Strategy Execution . 6th ed. Upper Saddle River, New Jersey.
- Bergstrand, J. (2009): Accounting for Management Control. Studentlitteratur, Lund.
- Bogsnes, B. (2009): Implementing Beyond Budgeting: Unlocking the Performance Potential. John Wiley & Sons, New Jersey.
- Boye et al. (1999): Budsjettering. Cappelen akademiske forlag, Oslo.
- Flynn, N. (1990): Public Sector Management. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Hansen, T. og Svendsen, B. (1996): Økonomisk styring av foretak. Cappelen akademiske forlag, Oslo.
- Hoff, K. G. (2009): Strategisk Økonomistyring. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hope, J. (2006): The CFO as Architect of Adaptive Management. III: Reinventing the CFO - How Financial Managers Can Transform Their Roles and Add Greater Value: Jeremy Hope. Harvard Business Press, Boston, s. 79-110.
- Hope, J. og Fraser, R. (2003a): Beyond Budgeting: How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap. Harvard Business School Press, Boston.
- Hope, J. og Hope, T. (1997): Competing in the Third Wave: The Ten Key Management Issues of the Information Age. Harvard Business School Press, Boston.
- Jacobsen, D. I. (2005): Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2.utg. Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Johannessen, A. Tufte, P.A. Kristoffersen, L. (2007): Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. 3.utg. 2.oppl. Abstrakt forlag, Oslo.
- Saunders, M. Lewis, P. Thornhill, A. (2007): Research Methods for Business Students. 4th ed. Person Education Limited, England.
- Silverman, D. (2010): Doing Qualitative Research: A practical Handbook. 3. ed. Sage Publications, London.
- Wallander, J.(1995): Budgeten: et onödigt ont. 2.uppl. SNS Förlag, Stockholm.

Weetman, P. (2006): *Financial and Management Accounting: An Introduction*. 4th ed. Edinburg, England.

Artikler

Becker, S. Messner, M. Schäffer, U. (2009): *The Evolution of a Management Accounting Idea: The Case of Beyond Budgeting*.

Bjørnenak, T. (2010): *Økonomistyringens tapte relevans, del 1 og 2 – eller fra ABC til Beyond Budgeting på 20 år (MAGMA, nr. 4, s49-54)*.

de Waal, A. A.(2005): *Is your organisation ready for beyond budgeting? Measuring Business Excellence, vol.9 nr.2 s56-67*

Delaney, D. og Guilding, C. (2011): *An Examination of Budgetary Roles in the Context of Sponsorship Management: A Contingency Perspective. Journal of Applied Management Accounting Research, vol.9 nr.2 s21-42*

Ekholm, B. og Wallin, J. (2000): *Is the annual budget really dead? The European Accounting Review, vol.9 nr.4 s519-539*

Finney, S. og Corbett, M. (2007): *ERP implementation: a compilation and analysis of critical success factors. Business Process Management Journal, vol.13 nr.3 s329-347*

Hansen, S. C. (2011): *A Theoretical Analysis of the Impact of Adopting Rolling Budgets, Activity-Based Budgeting and Beyond Budgeting. European Accounting Review, vol.20 nr.2 s289-319*

Hansen, S. C. Otley, D. T. Van der Stede, W. A.(2003): *Practice Development in Budgeting: An Overview and Research Perspective. Journal of Management Accounting Research, vol.15 s95-116*

Hope, J. og Fraser, R. (2003b): *New Ways of Setting Rewards: The Beyond Budgeting Model. California Management Review, vol.45 nr.4 s104-119*

Hope, J. og Fraser, R. (2003c): *Who Needs Budgets?. Harvard Business Review, vol.81 nr.2 s108-115*

Kluvers, R og Tippett, J (2012): *The NPM: The Trojan Horse in Accountability. International Journal of Business and Management, vol.7, nr.3*

Libby, T. og Lindsay, M. R. (2007): *Beyond Budgeting or Better Budgeting? IMA members express their views. Strategic Finance, vol.89 nr.2 s46-51*

McCarthy, G. og Lane, A. (2009): *One Step Beyond: Is the Public Sector Ready to Let Go of Budgeting? Journal of Finance and Management in Public Services, vol.8, nr.2*

Monsen, N. (2008): *Økonomistyring og regnskap i offentlige organisasjoner (MAGMA nr.6, s64-77)*.

-
- Monsen, N. (2011): Utarbeidelse av pengeregnskap for offentlig budsjettkoplet kjerneforvaltning: Empirisk og teoretisk argumentasjon. Upublisert artikkel fra kurset: Regnskap og budsjettering i offentlige organisasjoner, NHH.
- Player, S. (2003): Why some organizations go "Beyond Budgeting". Journal of Corporate Accounting & Finance, vol.14 nr.3
- Østergren, K. og Stensaker, I. (2011): Management Control without Budgets: A Field study of 'Beyond Budgeting' in Practice. European Accounting Review, vol.20 nr.1 s149-181

Internett

- Beyond Budgeting Roundtable (BBRT): <<http://www.bbrt.co.uk>> (9.februar 2012).
- Forsvarsdepartementet (FD1): Om departementet, <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep.html?id=385>> (20.mai 2012)
- SAP (SAP): About SAP <<http://www1.sap.com/corporate-en/our-company/index.epx>> (22.mars 2012).
- Stortinget (Stortinget 2012): Ordbok, <<http://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?diid=STU>> (5.mars 2012).
- Fakta om Forsvaret 2012, <www.forsvaret.no> (15.februar 2012)
- Forsvarets årsrapport 2010, <www.forsvaret.no> (15.februar 2012)

Regelverk og direktiver

- Diesen, Sverre (2009): Direktiv for virksomhets- og økonomistyring – Forsvarssjefen fastsetter Direktiv for virksomhets- og økonomistyring til bruk i Forsvaret. Oslo.
- Finansdepartementet (2003a): Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten. NOU 2003:6. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Finansdepartementet (2003b): Den kongelige proposisjon om statsbudsjett medregnet folketrygden for budsjetterminen 1. januar – 31. desember 2004: Oppfølging av Statsbudsjettutvalgets utredning. St.prp. nr. 1. (2003-2004). Oslo, Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (2010): Reglement for økonomistyring i staten – Bestemmelser om økonomistyring i staten. Oslo, Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2011): Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) - for budsjettåret 2012, Statsbudsjettet. St.prp. nr. 1 S, (2011-2012). Oslo, Finansdepartementet.

Forsvarsdepartementet (1999): Materiellforvaltningen i Forsvaret – Framtidig virksomhet, styring og organisering. NOU 1999:8. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

Forsvarsdepartementet (2006): Om økonomisk styring i Forsvaret: Tiltak for forbedret virksomhetsstyring. St.meld. nr. 10 (2005-2006). Oslo, Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet (2008a): Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier: Forsvarssektorens organisering. St.prp. nr. 48. (2007-2008). Oslo, Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet (2008b): Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier: Forsvarets ambisjonsnivå og -oppgaver. St.prp. nr. 48. (2007-2008). Oslo, Forsvarsdepartementet.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2007): Mål- og resultatstyring i staten- En veileder i resultatmåling.

Sunde, Harald (2010): Vedlegg C til Direktiv for virksomhets- og økonomistyring; Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring (MRR). Oslo

Vedlegg

Intervjuguide

Innledning

1. Informasjon
 - a. Kort om masterutredningen
 - b. Anonymitet
 - c. Gjennomføring av intervju
 - d. Opptak
2. Formål
 - a. Kartlegge dagens økonomistyringssystem, og potensialet for å anvende Beyond Budgeting.
3. Om intervjuobjektet
 - a. Hvilken stilling og rolle har du i organisasjonen og økonomistyringen?
 - b. Hvor lang fartstid har du i Forsvaret/Sjøforsvaret?
 - c. Hva er dine arbeidsoppgaver?

Dagens økonomistyringssystem

4. Kan du beskrive hvordan budsjetteringsprosessen fungerer i dag?
5. I hvilken grad mener du at Forsvaret/Sjøforsvaret burde være i stand til å tilpasse seg uforutsette endringer i omgivelsene?
6. Hva legger du i begrepet dynamisk økonomistyring?
 - a. Balansert målstyring
 - b. Benchmarking
 - c. Rullerende prognoser
7. Hvilken kjennskap har du til Beyond Budgeting?

Dagens økonomistyringssystem basert på Beyond Budgeting prinsippene

8. Kunder
 - a. Hvem ser du på som kunden for Forsvaret/Sjøforsvaret?
 - b. Har Forsvaret/Sjøforsvaret fokus på kvaliteten på det som leveres til kunden?
9. Organisasjon
 - a. Hvem er din sjef og hvilken avdeling/nivå er overordnet dere?

- b. Har du et tett samarbeid med andre nivåer, vertikalt og horisontalt i hierarkiet?
- c. Er det overføring av ansvar fra overordnet nivå til ditt nivå?
- d. Mener du at det er en desentralisert eller sentralisert økonomistyring i Forsvaret/Sjøforsvaret?

10. Ansvarsfølelse

- a. Legges det til rette for selvstendighet til å ta egne valg?
- b. Hvem bestemmer gjennomføringen av øvinger for ditt nivå?
- c. Hvordan bestemmes gjennomføringen av øvinger for ditt nivå?

11. Autonomi

- a. Har du frihet til å handle selvstendig?
- b. Føler du deg detaljstyrt?
- c. Har du friheten til å gripe uforutsette muligheter?

12. Verdier

- a. Mener du at det styres etter lover og regler i Forsvaret/Sjøforsvaret?
- b. *Hvis ja:* Er styring etter detaljerte lover og regler til hinder for god prestasjon av Forsvaret/Sjøforsvaret?
- c. Mener du at det styres etter mål og resultater?

13. Åpen informasjon

- a. Er det god gjennomsiktighet i Forsvaret?
- b. Er det god gjennomsiktighet i Sjøforsvaret?
- c. Legges det til rette for at informasjon gjøres tilgjengelig?
- d. Bidrar ERP-systemet til større gjennomsiktighet?

14. Mål

- a. Føler du ansvar for å bruke ressurser innenfor budsjettet, overforbruk og underforbruk?
- b. Er det en ansvarsfølelse for å nå relative mål?
- c. Mener du at det er en grad av gjennomsiktighet som legger til rette for å sette relative mål?
- d. Mener du at det er en kontinuerlig forbedring etter måloppnåelse?

15. Belønning

- a. Hvordan fungerer ditt belønningssystem?
- b. Baseres det på individuell eller felles prestasjon?
- c. Blir belønning knyttet opp mot budsjettmål?

16. Planlegging

- a. Deltar du i planleggingsprosessen?
- b. Har du mulighet til å påvirke utarbeidelsen av budsjettet?
- c. Hvor hyppig skjer planleggingen?

17. Oppfølging

- a. Hvilke verktøy brukes for oppfølging av prestasjoner og mål?
- b. Benyttes oppfølging på relativ måloppnåelse, output relativt til input?
- c. Baseres oppfølging på avvik fra budsjett? Er dette i tilfellet ressurskrevende?
- d. Hvilke verktøy brukes for å måle effektene som produseres?

18. Ressurser

- a. I hvilken grad mener du at Forsvaret/Sjøforsvaret og ditt nivå får de ressursene det er behov for?
- b. Hvem avgjør hvor mye ressurser det er behov for?
- c. Har du og ditt nivå mulighet til å påvirke ressurstildelingen?
- d. Legges det til rette for at ditt nivå kan gripe uforutsette muligheter som oppstår?

19. Koordinering

- a. Er økonomistyringen på ditt nivå koordinert med andre nivåer i Sjøforsvaret og andre forsvarsgrener?
- b. Har du en kontinuerlig dialog med andre nivåer i Sjøforsvaret og andre forsvarsgrener?